

N° 571

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 mars 2022

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur l'élaboration, la composition, le pilotage et la mise en œuvre des crédits du plan de relance,

Par M. Jean-François HUSSON,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, *vice présidents* ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Billhac, 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 Klinger, 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.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. L'ACCENT A ÉTÉ MIS SUR LA RAPIDITÉ D'EXÉCUTION DU PLAN DE RELANCE	7
A. UNE MISE EN ŒUVRE ASSEZ RAPIDE QUI BÉNÉFICIE DÈS LORS À PLUSIEURS DISPOSITIFS DÉJÀ EXISTANTS ET A PU INDUIRE UNE MOINDRE EXIGENCE DANS LA SÉLECTION DES PROJETS RETENUS	7
B. L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DU PLAN ET UN SUIVI INCOMPLET RENDENT PLUS DIFFICILE SON ÉVALUATION	8
C. LA GESTION BUDGÉTAIRE IMPLIQUE DES RELATIONS COMPLEXES ENTRE LA DIRECTION DU BUDGET ET LES DIRECTIONS « MÉTIER »	9
II. UNE MISE EN ŒUVRE SOUMISE À DES RISQUES PERSISTANTS	10
A. DES FINANCEMENTS EUROPÉENS SOUMIS À DES PROCESSUS COMPLEXES	10
B. LES LIMITES DU PLAN DE RELANCE EN TERMES DE TERRITORIALISATION DEVRONT ÊTRE PRISES EN COMPTE DANS LE CADRE DU PLAN DE RÉSILIENCE ET DU PLAN FRANCE 2030	11
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	15
TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION POUR SUITE À DONNER	17
ANNEXE : COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES	33

LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

La commission des finances du Sénat a demandé le 17 décembre 2020 à la Cour des comptes, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), de réaliser une enquête sur la mise en œuvre du plan de relance.

Face aux effets de la crise sanitaire et économique et après les mesures prises dans le cadre du plan d'urgence (prêts garantis par l'État, fonds de solidarité, activité partielle, etc.), 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 à la charge des administrations de sécurité sociale, 5 milliards d'euros étant financés par la Banque des territoires et Bpifrance.

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€		Bpifrance 2 Md€
	Autres vecteurs budg. 2 Md€	Garanties 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.

Cette demande avait pour objet une analyse de la conception et du contenu du plan de relance, ainsi que de son articulation avec le plan d'urgence engagé en 2020 et le plan de relance européen. Le rapporteur général, chargé du suivi de cette demande en tant que rapporteur spécial de la mission « Plan de relance », a indiqué aux magistrats chargés de cette enquête sa volonté que soient examinées les modalités de pilotage du plan, tant au niveau des services de l'État que des opérateurs, mais aussi l'association des collectivités territoriales.

Le Premier président de la Cour des comptes, M. Pierre Moscovici, accompagné des magistrats qui ont conduit cette enquête, a présenté à la commission les résultats de leurs travaux le 9 mars 2022, dans le cadre d'une audition « pour suite à donner ».

Le rapporteur spécial a également reçu en audition, le 18 mars 2022, Mme Mélanie Joder, directrice du budget, et M. Vincent Menuet, secrétaire général du plan de relance, afin de recueillir leurs observations sur les conclusions de la Cour. Cette audition était ouverte aux membres de la commission.

I. L'ACCENT A ÉTÉ MIS SUR LA RAPIDITÉ D'EXÉCUTION DU PLAN DE RELANCE

A. UNE MISE EN ŒUVRE ASSEZ RAPIDE QUI BÉNÉFICIE DÈS LORS À PLUSIEURS DISPOSITIFS DÉJÀ EXISTANTS ET A PU INDUIRE UNE MOINDRE EXIGENCE DANS LA SÉLECTION DES PROJETS RETENUS

La Cour considère que le plan de relance a été conçu et mis en œuvre rapidement, bénéficiant notamment de l'allègement du cadre juridique européen.

Pour mémoire, ce plan, présenté en septembre 2020, devait permettre de retrouver d'ici à l'été 2022 le niveau d'activité économique d'avant crise, à l'aide de mesures non pérennes (à l'exception de la baisse des impôts de production), et de contribuer à une augmentation du niveau d'activité de 4 points de PIB sur la période 2020-2025.

Toutefois, **la rapidité a été permise par la reprise, pour partie, de mesures déjà existantes.**

Le plan de relance a ainsi apporté des **financements complémentaires** à des **dispositifs lancés auparavant** : MaPrimeRénov', bonus écologique et prime à la conversion, projets d'infrastructures déjà inscrits dans les contrats de plan État-régions (CPER), fonds pour la recherche en aéronautique civile (CORAC), programme d'investissements d'avenir 4 (PIA 4), programmes de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), mesures en faveur de l'emploi des jeunes, accélération de la mise en œuvre de la loi de programmation pour la recherche... Des financements ont ainsi été apportés à des mesures jusqu'alors dépourvues de crédits : c'est le cas des investissements sur le réseau SNCF ou d'actions en faveur de la biodiversité.

Le plan de relance soutient également des **mesures nouvelles** telles que le plan « hydrogène », le fonds de réhabilitation des friches, l'aide à la relance de la construction durable pour les communes qui dépassent des objectifs de densité et la baisse des impôts de production.

La rapidité de mise en œuvre, caractérisée notamment par le lancement et l'attribution rapides d'appels à projets, a pu selon la Cour avoir pour **contrepartie** une **moindre exigence dans la sélection des projets retenus**, avec un **risque d'effet d'aubaine** et une conditionnalité insuffisante. La Cour cite l'exemple des mesures de soutien à la demande en véhicules propres. Elle a aussi analysé le processus de sélection des projets liés à la transition énergétique des équipements sportifs, émettant un doute sur la qualité des instructions menées au niveau territorial. Cette rapidité a pu conduire à sélectionner des projets déjà prêts, alors que d'autres projets, pourtant en accord avec les priorités du plan de relance, nécessitaient une

instruction plus approfondie et ne satisfaisaient donc pas les objectifs de décaissement rapide.

B. L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DU PLAN ET UN SUIVI INCOMPLET RENDENT PLUS DIFFICILE SON ÉVALUATION

Dès la présentation du plan de relance à la fin 2020, la commission des finances avait noté que la mission « Plan de relance » contenait un grand nombre de mesures **ne relevant pas de la relance économique**, au point qu'elle constituait un **véhicule commode pour certaines dépenses**, et que d'autres mesures auraient plutôt dû prendre place dans le plan d'urgence¹.

Après plus d'une année de mise en œuvre, la Cour des comptes constate elle aussi que **certaines mesures ne relèvent pas de la relance, mais des dépenses ordinaires des ministères**. La Cour cite notamment la subvention exceptionnelle attribuée à France Compétences, le versement d'intérêts à des tiers dans le cadre du 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).

S'agissant de **France Compétences**, les services de l'État soulignent, dans une réponse aux observations de la Cour communiquée au rapporteur spécial, que la subvention de 750 millions d'euros prévue par le projet de loi de finances pour 2021 avait pour objectif de financer le développement de l'alternance en réponse aux difficultés d'insertion professionnelle subies par les jeunes dans le contexte de crise sanitaire. La Cour des comptes souligne toutefois que, au-delà des effets liés à la crise sanitaire, le financement introduit dans le cadre du plan de relance pallie également, pour partie, le déficit structurel de l'opérateur.

Parmi les **mesures relevant plutôt de l'urgence**, la Cour recense la compensation des pertes de recettes pour les collectivités territoriales, la majoration de l'allocation de rentrée scolaire ou encore les mesures en faveur du secteur de la culture.

La limite entre le plan de relance, le PIA 4 et le plan France 2030 manque également de clarté. Un montant de 11 milliards d'euros figure à la fois dans le PIA 4 et dans France Relance. Les services de l'État font valoir que le PIA, bien connu des bénéficiaires, constitue le principal vecteur de mise en œuvre des financements de recherche et d'innovation de l'État et qu'il a donc été réutilisé pour les financements alloués dans ce domaine par le plan de relance.

¹ [*Annexe n° 22 « Plan de relance - plan d'urgence face à la crise sanitaire », au rapport général n° 138 \(2020-2021\), présentée par Jean-François Husson au nom de la commission des finances, déposée le 19 novembre 2020.*](#)

En tout état de cause, **le nombre très élevé des mesures ne permet pas d'apprécier le plan dans son ensemble**. Aucune liste complète des mesures n'est d'ailleurs disponible. Le tableau de bord publié sur Internet par le Gouvernement demeure limité et son outil de suivi interne, « Pilote Relance », plus détaillé avec 109 mesures, est encore loin d'être exhaustif.

La directrice du budget, entendue par le rapporteur spécial, a souligné l'importance des informations mises à la disposition du Parlement et du public (documents budgétaires, rapports du comité d'évaluation du plan de relance dirigé par M. Benoît Cœuré...).

Le comité d'évaluation du plan de relance, dans son premier rapport rendu public en octobre 2021¹, constatait également qu'il était trop tôt pour se prononcer sur l'impact du plan de relance : si la croissance a retrouvé dès la fin 2021 son niveau d'avant-crise, il n'est pas possible d'indiquer dans quelle mesure le plan de relance y a spécifiquement contribué.

C. LA GESTION BUDGÉTAIRE IMPLIQUE DES RELATIONS COMPLEXES ENTRE LA DIRECTION DU BUDGET ET LES DIRECTIONS « MÉTIER »

S'agissant de la **gestion budgétaire du plan de relance**, la Cour des comptes apprécie le fait qu'une partie des dépenses soient identifiées et isolées au sein d'une mission spécifique du budget général, intitulée « Plan de relance ». Elle note toutefois que « *ce choix n'est pas rigoureusement conforme aux principes de la LOLF* », pour des motifs qu'avait déjà soulevés le rapporteur spécial lors de la présentation de cette mission² : les programmes portent des dépenses qui relèvent en réalité de diverses politiques publiques, les objectifs et indicateurs de performance sont limités et peu informatifs.

En outre elle note la **complexité** de cette gestion budgétaire, notamment les délégations de gestion, les transferts de crédits et le « *rôle inhabituel* » donné à la direction du budget, qui a reçu pour mission d'encourager les services ministériels non pas à réaliser des économies, mais à consommer les crédits le plus rapidement possible. Dans certains cas, des crédits versés aux opérateurs reviennent sous forme de fonds de concours dans le budget de l'État, ce qui devra être pris en compte lors de l'analyse de l'exécution du budget afin d'éviter les doubles comptes.

Selon la directrice du budget, cette chaîne de dépense, malgré sa complexité, a assuré un équilibrage efficace entre le pilotage centralisé par le ministère chargé des finances et l'action mise en œuvre par les ministères « métiers ». Selon les éléments apportés par sa direction, la nomenclature d'exécution, en budgets opérationnels de programme (BOP) et unités

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

² [Annexe n° 22 « Plan de relance – plan d'urgence face à la crise sanitaire »](#), au rapport général n° 138 (2020-2021), présentée par Jean-François Husson au nom de la commission des finances, déposée le 19 novembre 2020.

opérationnelles (UO), a été construite dès le départ en lien avec chaque ministère concerné, en fonction des caractéristiques des dispositifs, des circuits de gestion existants et des modes de fonctionnement propres à chaque ministère.

Des réponses apportées par les services de l'État, il ressort toutefois que certains ministères « métier » partagent l'analyse de la Cour. Le ministère de l'intérieur a fait valoir que la mise en place de budgets opérationnels de programme (BOP) déconcentrés aurait permis une gestion moins complexe qu'un BOP ministériel décliné en unités opérationnelles (UO) déconcentrées.

En outre, la Cour porte un **regard critique** sur les **dépenses de communication** consacrées par le Gouvernement à la mise en œuvre du plan de relance. La campagne nationale de promotion du plan de relance a eu un coût de 17 millions d'euros en 2021, jugé élevé par la Cour¹. De nombreux supports de communication ont été utilisés et les préfets ont reçu un *vade-mecum* de promotion de la relance. La communication autour du bilan de France Relance a d'ailleurs cessé le 1^{er} octobre 2021, conformément aux règles applicables en période pré-électorale. Au total, la Cour considère que les moyens financiers mobilisés ont été « particulièrement importants » par rapport à d'autres plans de communication menés par le Gouvernement, et que « *la justification d'un tel montant de dépenses apparaît incertaine* ».

II. UNE MISE EN OEUVRE SOUMISE À DES RISQUES PERSISTANTS

A. DES FINANCEMENTS EUROPÉENS SOUMIS À DES PROCESSUS COMPLEXES

Début mars 2022, la Commission a versé 7,4 milliards d'euros à la France au titre de la première tranche du soutien financier attribué par la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR), faisant suite à un préfinancement de 5,1 milliards d'euros le 19 août 2021.

Le **remboursement européen** de certaines dépenses du plan de relance est toutefois soumis à **certains risques**.

Les versements sont en effet conditionnés à la présentation de pièces justificatives attestant de la réalisation de **175 « cibles » et « jalons »**, notamment des réformes structurelles (gouvernance des finances publiques, trajectoire pluriannuelle de redressement des finances publiques, etc.), et à l'atteinte de cibles quantitatives. Cette procédure est distincte de celle des fonds structurels, dont les versements interviennent sur présentation de justificatifs de dépenses.

¹ À titre de comparaison, la campagne de promotion du prélèvement à la source avait coûté 13 millions d'euros, mais sur trois ans.

En outre, les versements nécessitent la mise en place d'un **dispositif d'audit et de contrôle**, qui peut être relativement **lourd pour l'État** en coûts de gestion et **difficile à appliquer** pour les **organismes et administrations peu habitués aux financements européens** ou dotés de moyens moins importants (certains ministères, mesures déconcentrées...). À titre d'exemple, le contrôle *a posteriori* sera difficile pour certaines aides du ministère de la culture destinées à des milliers de petits bénéficiaires.

En outre, s'il est théoriquement possible de mobiliser deux ressources européennes en co-financement sur un projet d'investissement éligible, le double financement est prohibé pour un même coût. Comme l'explique un guide publié par l'ANCT¹, « *lorsque les États membres décident de financer un projet d'investissement simultanément au titre des fonds de la politique de cohésion et de la FRR, les conditions de financement doivent être remplies dans les deux processus et les mêmes dépenses ne peuvent pas être remboursées doublement. Une véritable discipline quant au suivi de chaque dépense/coût s'impose alors.* »

Malgré la tenue de réunions techniques avec l'ANCT, notamment au sujet des mesures du plan national de relance et de résilience (PNRR) pouvant se recouper avec celles soutenues par le fonds européen de développement régional (FEDER), et la publication en août 2021 d'une circulaire du Premier ministre de 41 pages sur les modalités de mise en œuvre du PNRR², Régions de France a indiqué au rapporteur spécial qu'il demeure un **risque de pertes de crédits européens** en raison des règles de non-cumul des fonds structurels. En pratique, une coopération est nécessaire entre l'ensemble des acteurs sur les intentions de financement, avec un pilotage national, afin d'éviter un risque d'éviction des fonds structurels, qui ne pourraient pas être consommés si la FRR est utilisée pour la même dépense.

B. LES LIMITES DU PLAN DE RELANCE EN TERMES DE TERRITORIALISATION DEVRONT ÊTRE PRISES EN COMPTE DANS LE CADRE DU PLAN DE RÉSILIENCE ET DU PLAN FRANCE 2030

Un dixième des dépenses ont été destinées directement aux collectivités territoriales : compensation des pertes et recettes (4,2 milliards d'euros), soutien à l'investissement public local (2,6 milliards d'euros), mesures sectorielles (3,7 milliards d'euros).

M. Vincent Menuet, secrétaire général du plan de relance, a rappelé lors de son audition que les communes dont plus de 15 % de la population réside dans un quartier de la politique de la ville (QPV) ont bénéficié de 27 %

¹ ANCT, [Articulation de la facilité pour la reprise et la résilience avec les fonds de la politique de cohésion européenne](#), septembre 2021, version 2, p. 28.

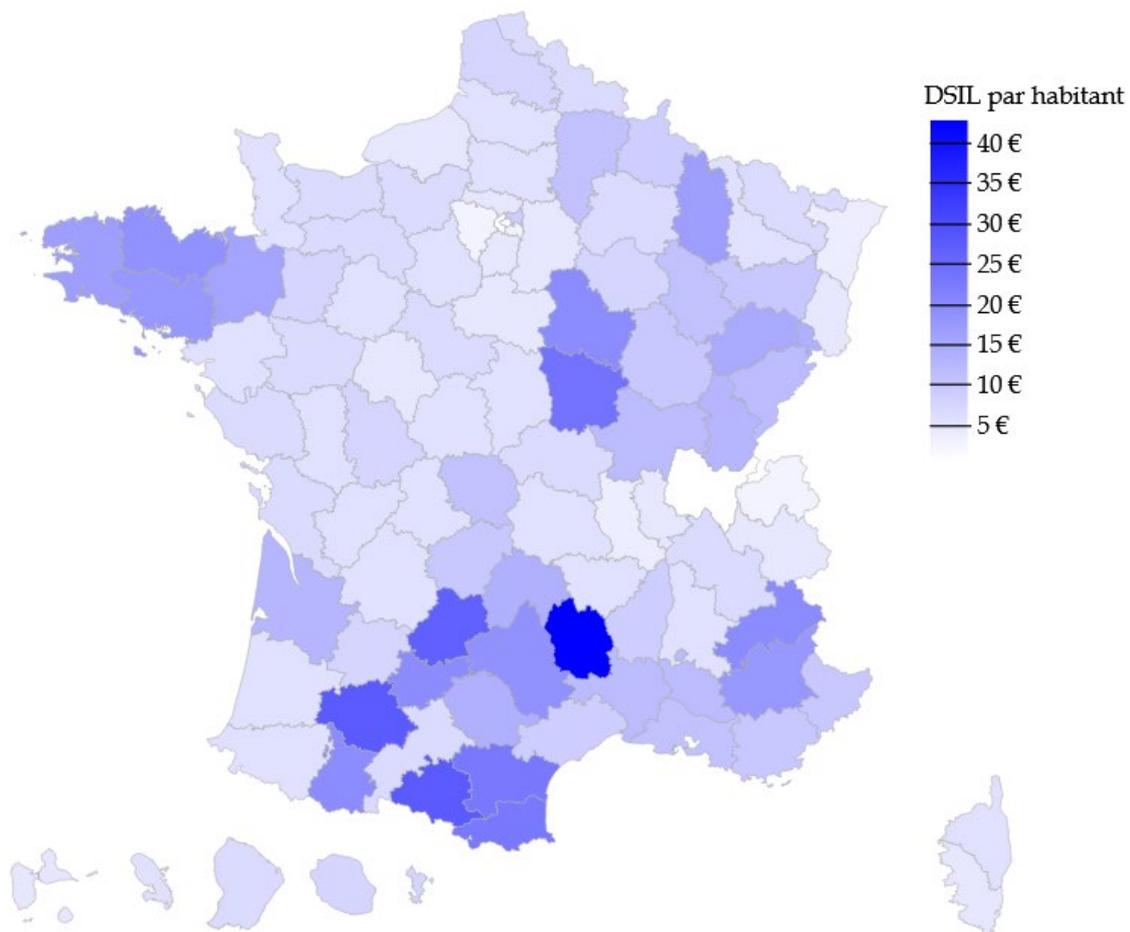
² [Circulaire n° 6300-SG du 30 août 2021](#) relative à la mise en œuvre et au suivi du plan national de relance et de résilience.

de l'enveloppe exceptionnelle consacrée aux communes par le plan de relance au titre de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) en 2020 (soit 340 millions d'euros environ), alors qu'elles comprennent 22 % de la population. Celles situées en zone de revitalisation rurale (ZRR) ont pour leur part reçu 22 % de cette enveloppe pour 16 % de la population¹.

Toutefois, il ressort des données relatives aux **attributions de DSIL** que **celles-ci ont été attribuées, en 2020, de manière très différente selon les territoires**, le montant de DSIL par habitant variant de 1,4 euro dans les Hauts-de-Seine à 43,8 euros en Lozère.

Montant des subventions au titre de la DSIL, par habitant

(en euros par habitant)



Source : commission des finances, données : ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, DSIL exceptionnelle en 2020, 25 mars 2021 ²

¹ Ces données figurent également dans le [dossier de presse sur les mesures de soutien aux collectivités locales](#) rendu public le 6 mai 2021.

² Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, [La carte des projets soutenus via la DSIL exceptionnelle en 2020](#), 25 mars 2021.

Une étude d'Intercommunalités de France¹ attribue cette différence notamment à la présentation par certaines collectivités de projets plus importants (par exemple des projets d'aménagement, de réhabilitation ou de rénovation de bâtiments) et bénéficiant de taux de subvention plus élevés. La même étude note que la DSIL exceptionnelle, contrairement à la DSIL classique, n'est pas corrélée avec le potentiel fiscal, et qu'elle n'a pas eu d'effet redistributif entre les territoires. **Les deux tiers des communes de plus de 100 000 habitants ont réussi à obtenir au moins un financement de la DSIL exceptionnelle contre moins de 3 % des communes de moins de 1 000 habitants.**

Par ailleurs, si le montant du plan de relance financé sur le budget général de l'État est très important, le **co-financement par les collectivités territoriales** devra également être évalué. Régions de France estime la participation des régions à 15 milliards d'euros, en incluant les accords de relance signés avec le gouvernement.

La Cour note que **le rôle des préfets**, par rapport à une gestion centralisée, **s'est accru au cours de la mise en œuvre du plan de relance**. Certaines mesures ont été déconcentrées car ceux-ci étaient mieux à même d'identifier les projets pertinents. Le suivi territorial, remonté au secrétariat général au plan de relance, a permis d'identifier des difficultés.

Elle observe toutefois un **manque de coordination entre les différents supports de contractualisation** entre l'État et les collectivités : la mise en cohérence des différents outils de contractualisation existants, prévue par l'accord de partenariat État-régions du 28 septembre 2020, n'aurait pas été mise en œuvre.

La signature des contrats de relance et de transition écologique (CRTE), qui devait avoir lieu avant la fin juin 2021, a été repoussée à la fin de l'année ; au 14 janvier 2022, 635 CRTE sur 845 avaient ainsi été signés. Toutefois **des difficultés ont été signalées** : les financements nouveaux n'apparaissent pas toujours clairement, tous ne sont pas regroupés dans le contrat et les communes ne sont pas systématiquement associées à la signature des CRTE.

Comme l'a indiqué Régions de France au rapporteur spécial, de nombreux élus locaux et porteurs de projets ont éprouvé des difficultés de compréhension quant à l'articulation entre les accords de relance d'une part, les CPER et leurs volets territoriaux, les CRTE et les fonds européens d'autre part. Il apparaît en particulier que les CRTE ajoutent une couche administrative par rapport aux contrats territoriaux existants, sans pour autant apporter une allocation budgétaire réelle. L'élaboration des accords de relance a pu être ralentie dans certains territoires en raison du temps

¹ Intercommunalités de France (ADCF), « [DETR, DSIL et DSIL exceptionnelle : quelle répartition de 2018 à 2020 au sein du bloc local ?](#) », Focus Cohésion, décembre 2021.

nécessaire pour comprendre et expliquer ces différents processus de concertation et de négociation.

Une difficulté particulière pour les collectivités, mais aussi pour les entreprises, résulte également du **nombre conséquent des appels à projet** lancés rapidement sur les thématiques très variées du plan de relance, souvent avec des critères et un guichet spécifiques.

L'État aurait certainement gagné à s'appuyer plus sur les régions, chefs de file du développement économique, en concevant des appels à projet co-construits et mieux adaptés aux réalités locales. Par exemple, la plupart des dispositifs relatifs au volet « agriculture » du plan de relance ont été pilotés par une agence nationale (France AgriMer) et par les services déconcentrés de l'État, alors que des dispositifs étaient ouverts par les régions et auraient pu être plus simples d'accès pour les bénéficiaires, mieux les cibler et assurer un effet levier supérieur entre les crédits du plan de relance français et les fonds européens gérés dans le cadre du FEADER.

En outre **le suivi territorial est difficile**. Il manque un recensement complet des mesures mises en œuvre territoire par territoire : les dossiers de presse d'avancement sont souvent organisés par secteur (quartiers prioritaires, souveraineté alimentaire, etc.) sans fournir une revue de déploiement des mesures par région ou par département. Or **une meilleure publication des données relatives au développement territorial permettrait**, selon la Cour, **de mieux mobilier les différents acteurs**.

Enfin, la Cour note une **inégalité d'accès au plan de relance** entre les collectivités. Les communes rurales ont eu plus de difficulté à accéder aux dispositifs en raison du manque d'ingénierie pour présenter des projets, et les aides à l'ingénierie de l'ANCT ont été insuffisantes. Il en est de même des très petites entreprises (TPE) et des artisans.

L'ensemble de ces conclusions devront être prises en compte dans la mise en œuvre du plan France 2030. Un recours excessif à des appels d'offres définis au niveau national serait source d'inefficacité, alors que les collectivités disposent de la connaissance des spécificités et des forces de chaque territoire.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- Mme Mélanie JODER, directrice du budget.
- M. Vincent MENUET, secrétaire général chargé du plan de relance.

TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION POUR SUITE À DONNER

Réunie le mercredi 9 mars 2022, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a procédé à l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), sur l'élaboration, la composition, le pilotage et la mise en œuvre des crédits du plan de relance.

M. Claude Raynal, président. – Mes chers collègues, nous allons procéder à l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, réalisée à la demande de notre commission en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, sur la préparation et la mise en œuvre du plan de relance.

Nous avons le plaisir d'accueillir M. le Premier président de la Cour des comptes, Pierre Moscovici, ainsi que le président de la formation interchambres chargée de cette enquête, M. Christian Charpy.

Monsieur le Premier président, votre présence témoigne de l'importance que votre institution accorde à une politique publique qui, il est vrai, mobilise 100 milliards d'euros.

À l'issue de votre exposé, le rapporteur général Jean-François Husson nous livrera son analyse en tant que rapporteur spécial de la mission « Plan de relance ».

Afin de prendre en compte, comme il est de tradition, les observations des administrations, M. Husson auditionnera la direction du budget et le secrétariat général du plan de relance, par visioconférence, le vendredi 18 mars à 16 heures 30. Cette audition sera ouverte à l'ensemble des membres de notre commission.

M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes. – Je vous remercie de m'avoir invité à vous présenter le rapport de la Cour des comptes relatif à la préparation et à la mise en œuvre du plan de relance.

La Cour des comptes a pour mission de nourrir le débat public, d'éclairer la décision et de contribuer à votre contrôle vigilant des dépenses publiques. La Constitution lui confie une mission d'assistance au Parlement, qui me tient beaucoup à cœur. Notre institution entretient d'excellentes relations avec le Sénat.

Je suis accompagné d'une partie de ceux qui ont mené à bien ce travail de grande ampleur, ayant mobilisé l'ensemble des chambres : le président Christian Charpy, MM. Louis-Paul Pelé et Lionel Vareille et Mme France They, rapporteurs, ainsi que M. Géraud Guibert, contre-rapporteur.

Ce rapport répond à la saisine du président de votre commission en date du 17 décembre 2020. Il fait suite à des publications antérieures de la Cour des comptes, en particulier au rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin dernier et au rapport sur la stratégie de finances publiques pour la sortie de crise, réalisé, également en juin dernier, à la demande du Président de la République et du Premier ministre. Ces deux rapports traitent notamment du renforcement de notre croissance potentielle.

Par ailleurs, le rapport public annuel que j'ai présenté devant votre assemblée il y a peu est entièrement consacré à la gestion de la crise sanitaire et économique. En outre, la Cour des comptes a récemment publié des rapports relatifs à certains dispositifs intégrés au plan de relance, dont MaPrimeRénov'.

Enfin, dans quelques semaines, notre rapport sur le budget de l'État et les notes d'exécution budgétaire qui l'accompagnent donneront une information détaillée sur la consommation des crédits en 2021, notamment en ce qui concerne la mission « Plan de relance ».

Je vous livrerai ce matin une analyse d'ensemble du plan de relance, dont la mise en œuvre, j'y insiste, est loin d'être achevée : elle se poursuivra tout au long de 2022 et même au-delà, notamment dans son volet européen, qui court jusqu'en 2026 au moins. Le présent rapport constitue donc un bilan d'étape de la préparation et de la mise en œuvre du plan de relance.

J'aborderai successivement la genèse de ce plan et les objectifs qui lui sont assignés par le Gouvernement ; les difficultés identifiées dans la conception et la mise en œuvre de ce plan et nos recommandations visant en particulier à améliorer le suivi de son exécution et l'information du Parlement, ainsi que les territoires et les bénéficiaires qu'ils peuvent tirer de ce plan ; l'état de la mise en œuvre financière de ce plan, sur la base des données dont nous disposons ; les enjeux et les risques que nous identifions pour l'avenir.

À l'été 2020, au sortir du premier confinement et des premières mesures restreignant l'activité économique, la France faisait face à une contraction sans précédent de son PIB - de 8 % sur l'ensemble de 2020. Toute l'Europe se trouvait dans la même situation.

Après avoir mis en œuvre des mesures d'urgence visant à limiter la contraction de l'activité, notamment l'activité partielle, le fonds de solidarité et les prêts garantis par l'État, le Gouvernement a lancé un plan de relance pour permettre un retour rapide de l'activité économique au niveau d'avant-crise. Cet objectif de relance s'accompagnait d'un second : la transformation de l'économie.

Annoncé le 3 septembre 2020, le plan France Relance consacre 100 milliards d'euros à ces deux objectifs. Il a vocation à être mis en œuvre principalement en 2021 et 2022.

Sur ce montant, 86 milliards d'euros sont financés par l'État, dont 64 milliards d'euros sous forme de crédits budgétaires, 2 milliards d'euros sous forme de garanties et 20 milliards d'euros sous forme de baisses d'impôts de production, pour 10 milliards d'euros par an en 2021 et 2022.

Les autres financeurs du plan de relance sont les administrations de sécurité sociale, pour 9 milliards d'euros, ainsi que la Banque des territoires de la Caisse des dépôts et consignations et Bpifrance, pour 5 milliards d'euros.

Une partie notable de ces 100 milliards d'euros doit être refinancée par l'Union européenne ; j'y reviendrai, car c'est un enjeu important pour l'avenir.

J'en viens à la conception et à la mise en œuvre de ce plan, notamment sous l'angle territorial.

Ces 100 milliards d'euros financent un ensemble assez touffu de mesures. Celles-ci ne font pas l'objet d'un recensement exhaustif, unique et partagé entre les différentes administrations, ce qui, il faut le reconnaître, ne facilite pas leur suivi.

Le plan de relance s'organise autour de trois priorités destinées à transformer l'économie sur le moyen terme : la transition écologique, notamment la rénovation thermique des bâtiments publics et des logements, la décarbonation de l'industrie et le développement des mobilités vertes ; la compétitivité des entreprises, avec la baisse des impôts de production, le soutien à l'innovation ciblé vers des secteurs comme le spatial et l'aéronautique et les aides à la relocalisation ; la cohésion sociale et territoriale, avec des mesures en faveur de l'emploi, certaines ciblées sur les jeunes, et le soutien à l'investissement public dans le cadre du Ségur de la santé.

Une part des crédits de France Relance abonde des dispositifs qui existaient déjà. Ainsi, MaPrimeRénov' bénéficie d'une enveloppe supplémentaire de 2 milliards d'euros. Il en va de même des mesures de soutien aux marchés clés des technologies vertes, déjà programmées dans le cadre du quatrième programme d'investissements d'avenir.

Une autre partie de ces crédits bénéficie à des décisions qui étaient envisagées, mais attendaient des financements. Ainsi du financement des investissements sur le réseau de la SNCF. Les crédits affectés à ces investissements proviennent de la recapitalisation de la SNCF à hauteur de 4,05 milliards d'euros dans le cadre du plan d'urgence, suivie d'un reversement de même montant à l'État sur un fonds de concours. Les investissements financés par ce versement correspondent en partie à des travaux déjà prévus, répondant à des impératifs réglementaires ou de mise aux normes.

Enfin, il y a, tout de même, des mesures entièrement nouvelles, comme l'accélération de la stratégie nationale en faveur de l'hydrogène, la baisse des impôts de production, les aides à la relocalisation et les mesures en faveur de l'emploi des jeunes.

La frontière avec d'autres plans ou programmes en cours n'est pas toujours claire et parfois même confuse. De fait, cet objet particulier qu'est le plan de relance se caractérise par sa complexité.

Certaines dépenses peuvent être considérées comme relevant plutôt de l'urgence, comme l'allocation de rentrée scolaire versée en août 2020, avant l'annonce du plan de relance, les tickets de repas universitaires à 1 euro et les mesures temporaires de soutien aux recettes des collectivités locales.

D'autres relèvent de programmes ordinaires plutôt que de la relance. C'est le cas des mesures relatives à la poursuite d'études des néobacheliers, destinées à créer des places supplémentaires dans l'enseignement supérieur à la suite du taux de réussite exceptionnellement élevé au baccalauréat 2020.

Enfin, nous constatons des recouvrements entre le plan de relance, les programmes d'investissement d'avenir successifs, dont 11 milliards d'euros ont été intégrés au plan de relance, et le plan France 2030, ce qui ne facilite pas le suivi des différents dispositifs.

Complexe, le plan de relance l'est aussi du point de vue de sa gestion, confiée à un nombre important d'acteurs : administrations centrales et déconcentrées, opérateurs, collectivités territoriales, administrations de sécurité sociale, Banque des territoires, Bpifrance, réseaux consulaires. Certes, des comités de pilotage ont été mis en place au niveau national comme au niveau local ; mais leur fonctionnement s'est révélé inégal, surtout au niveau local, comme l'ont confirmé les associations d'élus que nous avons consultées.

La création de la mission « Plan de relance » a permis de regrouper et d'identifier une part importante des financements assurés par l'État, mais elle n'englobe pas l'ensemble des crédits : certains sont disséminés dans d'autres missions budgétaires, avec un risque de banalisation.

Par ailleurs, les différents mécanismes mis en œuvre - commande publique classique, mesures de guichet, appels à manifestations d'intérêt, appels à projets - ont nécessité une machinerie administrative assez lourde pour assurer une mise en œuvre rapide.

Cette rapidité d'exécution a pu avoir pour contrepartie une moindre exigence dans la sélection des projets retenus, avec un risque d'effet d'aubaine. De fait, le choix des projets a reposé sur des critères simples, avec une conditionnalité limitée et sans ciblage massif. Ainsi, pour MaPrimeRénov', nous avons relevé que, si l'objectif de massification est très

perceptible, la vérification de la qualité et de l'efficacité des travaux menés n'est pas assurée.

Enfin, le suivi du plan de relance s'est avéré difficile à assurer de manière exhaustive au niveau le plus fin, notamment pour les dispositifs gérés par les opérateurs. Entre le moment où le décaissement est effectué par l'État vers ceux-ci et celui où les bénéficiaires finaux reçoivent les fonds publics, une zone grise existe, difficile à appréhender.

Nous formulons deux recommandations pour pallier ces difficultés.

D'abord, il conviendrait de ne plus ouvrir d'autorisations d'engagement sur la mission « Plan de relance » au-delà de la fin 2022 et de prévoir sa suppression le plus tôt possible après cette échéance. En effet, il est nécessaire de bien délimiter le plan de relance dans le temps, une intervention aussi massive devant rester ponctuelle.

Ensuite, nous préconisons de mettre en place rapidement un dispositif de suivi des crédits décaissés par les opérateurs pour chaque programme de la mission « Plan de relance », afin de disposer d'une information complète sur l'avancement du plan.

Enfin, nous relevons le coût élevé de la communication autour du plan de relance : le Service d'information du Gouvernement a dépensé 17 millions d'euros pour des campagnes visant à faire connaître le plan de relance, auxquelles se sont ajoutées des actions de communication sectorielles menées par les ministères et les opérateurs, pour plusieurs millions d'euros supplémentaires. C'est tout de même beaucoup.

L'objectif de territorialisation, auquel vous êtes naturellement très attachés, a été ajouté aux deux objectifs initiaux par le Gouvernement dans un second temps.

Le déploiement du plan dans les territoires s'est en grande partie appuyé sur les préfets : ils ont joué un rôle d'animation auprès de l'ensemble des acteurs locaux et ont choisi les bénéficiaires de certaines mesures. Par ailleurs, un peu plus de 10 milliards d'euros sont consacrés à des actions qui bénéficient directement aux collectivités territoriales.

La Cour des comptes constate un manque de coordination des différents supports de contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales : accords de relance avec les régions et les départements, contrats de relance et de transition écologique, contrats de plan État-région. De surcroît, toutes les collectivités territoriales n'ont pas bénéficié du plan de relance dans les mêmes conditions, certaines demeurant à l'écart des contractualisations ou ne disposant pas de l'ingénierie nécessaire à la présentation d'un projet.

Enfin, nous observons que le suivi du plan de relance ne permet pas, actuellement, d'identifier l'ensemble des bénéficiaires de toutes les mesures dans un territoire. Les associations d'élus locaux que nous avons consultées l'ont confirmé.

C'est pourquoi nous recommandons de publier au premier semestre de cette année un bilan d'ensemble du déploiement territorial des mesures.

Où en sommes-nous de la consommation des 100 milliards d'euros ?

À la fin de l'année dernière, 72 milliards d'euros avaient déjà été engagés, dont 42 milliards d'euros décaissés. Je le répète : ces décaissements ne signifient pas forcément que les dépenses ont atteint leurs bénéficiaires finaux.

L'objectif du Gouvernement est de consommer la totalité des engagements avant la fin de 2022. En revanche, l'examen détaillé des mesures montre que les décaissements pourraient s'étaler sur plusieurs années, au moins jusqu'en 2026, voire en 2028. Il convient donc de pouvoir suivre dans la durée, au-delà de 2022, la mise en œuvre du plan de relance et l'évolution des sommes engagées et effectivement versées aux bénéficiaires finaux.

Même si le Gouvernement a publié l'année dernière des informations sur la mise en œuvre de certaines mesures emblématiques du plan de relance, il nous paraît nécessaire de publier, à intervalles réguliers, un état, détaillé par grandes composantes, de l'avancement budgétaire du plan de relance.

De son côté, la Cour publiera très prochainement une analyse plus détaillée de la consommation des crédits budgétaires du plan de relance dans les notes d'exécution budgétaire qui vous seront transmises lors du dépôt par le Gouvernement du projet de loi de règlement.

Je terminerai en évoquant les enjeux pour l'avenir.

Vous connaissez le contexte macroéconomique actuel. Il sera modifié par les suites du conflit en Ukraine, dramatiques à tous égards, même si nous ne savons pas dans quelle proportion.

À l'origine, la mise en œuvre du plan de relance était prévue pour l'automne 2020. Ce calendrier a été bousculé par la deuxième vague de l'épidémie, puis la troisième. La montée en charge du plan a ainsi été ralentie, certaines entreprises ou certains secteurs devant encore bénéficier du soutien d'urgence avant de s'engager dans une phase de reprise.

En dépit de cette mise en œuvre progressive du plan de relance, la situation économique s'est améliorée plus rapidement que prévu. Dans le contexte de reprise que nous connaissons, des tensions apparaissent, notamment des difficultés d'approvisionnement et une hausse des prix de l'énergie, considérablement amplifiée par les événements en cours.

L'inflation sur un an a atteint 2,8 % en décembre dernier ; elle ne cesse d'augmenter.

Les tensions se manifestent notamment dans le secteur du BTP. Les services préfectoraux et les collectivités territoriales font remonter des craintes sur le bon déroulement des travaux. Le risque existe donc d'une consommation ralentie des crédits du plan de relance.

Ces tensions invitent à une certaine vigilance dans la suite de la mise en œuvre du plan de relance : il s'agit d'éviter qu'il ne contribue à les accentuer. Une plus forte sélectivité dans le choix des projets peut permettre de limiter les engorgements. Par ailleurs, dès lors que l'objectif de relance est atteint, les mesures qui n'atteignent pas leur cible devraient être supprimées.

Le bilan de l'efficacité du plan de relance reste à établir. L'objectif d'évaluation a été intégré dès l'origine et confié à un comité, ce qui constitue une bonne pratique. Ce comité a publié, en octobre dernier, un premier rapport qui analyse l'efficacité de quelques dispositifs. De son côté, la Cour des comptes a eu l'occasion d'examiner certaines mesures du plan de relance, comme MaPrimeRenov'.

L'évaluation du plan de relance est indispensable, non seulement dispositif par dispositif, mais aussi de manière plus globale, au regard des deux objectifs de relance et de transformation de l'économie.

Le succès incontestable rencontré par plusieurs mesures oblige à s'interroger sur la suite à leur donner. Plusieurs ont déjà fait l'objet d'une pérennisation dans le cadre du budget 2022 : MaPrimeRénov', mais aussi les fonds friches et les mesures de soutien à l'acquisition de véhicules propres, dont la restriction des conditions d'accès a été repoussée au 30 juin prochain.

Par ailleurs, du fait de l'abondance de candidats, certaines enveloppes ont été consommées très rapidement. La rénovation énergétique des bâtiments de l'État en est un exemple : les dossiers ont représenté un montant total de 8 milliards d'euros, pour une enveloppe de 2,7 milliards d'euros. Les projets refusés sont ceux dont la mise en œuvre n'était pas immédiate, sans que cela remette en cause leur justification.

Enfin, la logique voudrait que certaines mesures soient prolongées, à l'instar de celles en faveur du renouvellement forestier, qui n'auront de sens que si elles s'inscrivent dans une politique pluriannuelle de soutien à la filière forêt, recommandée par notre institution.

Si le plan de relance a fait apparaître le bien-fondé de certaines interventions de l'État, il ne faut pas oublier que ses dispositifs sont justifiés par un objectif de relance. Par nature, un tel plan est temporaire. Les finances publiques doivent retrouver une trajectoire compatible avec la soutenabilité de la dette, compte tenu des évolutions en cours. S'il apparaît souhaitable de prolonger certaines mesures, il convient de le faire dans le respect de cette trajectoire, donc de les compenser par des économies.

Je terminerai mon intervention par l'enjeu européen. Sur les 100 milliards d'euros du plan de relance, environ 39 milliards d'euros doivent être refinancés par l'Union européenne dans le cadre du plan *Next Generation EU*, doté de 750 milliards d'euros.

Je souligne que ce financement européen est subordonné à des exigences. La France a reçu en août dernier un premier versement, de 5,1 milliards d'euros, et s'apprête à en recevoir un autre, de 7,4 milliards d'euros. Mais ce concours de l'Union européenne n'est pas automatique : il est conditionné à l'atteinte d'ici à 2026 de 175 cibles et jalons, dont certains font référence à des réformes clés, telles que la mise en œuvre d'une trajectoire de redressement des finances publiques et la poursuite de la réforme de l'assurance chômage. D'autres cibles sont plus quantitatives et portent sur la mise en œuvre de certaines mesures de relance.

Soyons conscients que la Commission européenne vérifiera, avant chaque échéance de versement, l'atteinte de ces objectifs. Ce qui rend nécessaire une disponibilité complète et durable des données d'exécution du plan. Certains acteurs, comme le ministère de l'agriculture, sont familiers du haut degré d'exigence de la Commission européenne ; mais il sera nouveau pour d'autres.

Afin de garantir le financement européen prévu jusqu'en 2026, il nous paraît essentiel de prévoir les moyens propres à assurer le respect des exigences relatives au contrôle interne et à l'audit des fonds européens. C'est d'autant plus important que le plan *Next Generation EU* repose sur des emprunts européens, fait inédit.

De fait, les 750 milliards d'euros de ce plan devront être remboursés par la Commission européenne à compter de 2028, à partir de deux types de ressources : de nouvelles ressources propres, dont le contenu n'est pas encore arrêté ; à défaut, une augmentation des contributions des États membres, que le Gouvernement évalue pour la France à 2,5 milliards d'euros par an à terme. La Cour sera attentive aux choix qui seront opérés et à leur incidence sur les finances publiques françaises.

Permettez-moi d'insister sur le fil rouge de ma présentation. Le plan de relance est d'abord un label, soit l'expression d'une volonté, et un montant – les deux sont assez aisés à retenir, ce qui n'est pas critiquable en soi. Il englobe une multitude de mesures, portées par des acteurs très nombreux, avec une très forte exigence de rapidité d'exécution. Si l'objectif de relance a été atteint, il ne faut pas oublier l'objectif de transformation de l'économie, dont l'atteinte ne pourra être vérifiée qu'à moyen terme.

La plupart de nos recommandations portent sur cette temporalité moins immédiate du plan de relance, ainsi que sur la nécessité de suivre dans la durée cet objet porteur de changements importants pour notre économie, mais aussi de risques si son exécution et son suivi ne sont pas optimaux.

Je sais le Sénat attentif à cet aspect des choses, et je me réjouis d'avoir pu vous présenter ce matin le résultat de cette enquête *in itinere*.

La Cour se tient à la disposition du Parlement, en particulier de votre commission, pour contribuer à éclairer le débat sur les finances publiques et les politiques publiques.

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial de la mission « Plan de relance ». – Je remercie la Cour des comptes pour ce rapport fourni et détaillé sur un enjeu majeur pour l'action publique : l'accompagnement de notre économie au sortir d'une crise inédite.

Ce plan de relance est d'une ampleur sans précédent : 100 milliards d'euros, c'est environ trois fois plus que le montant engagé en 2009 et 2010. Il a été annoncé en 2020, avec l'objectif d'accroître le PIB de 4 points cumulés sur la période 2020-2025, ce qui correspond à peu près à son coût sur la même période.

L'année dernière, l'effet multiplicateur, de 0,7 à 0,8, ne paraissait pas très élevé, notamment parce qu'un tiers de l'effort prenait la forme d'une baisse des impôts de production pour l'ensemble des entreprises, mais son intérêt économique est indéniable.

S'agissant des autres mesures du plan de relance, vos analyses confirment que nombre d'entre elles ont manqué de ciblage : elles auraient dû être plus sélectives, notamment vers les secteurs qui auraient sans doute pu créer une meilleure dynamique de relance, compte tenu des sommes engagées.

Le plan de relance français est l'un des plus verts de l'Union européenne, avec 50 % des crédits alloués à la transition écologique.

Il a connu une vitesse de décaissement relativement élevée, comme en Allemagne mais contrairement à l'Espagne et l'Italie. Cette rapidité de mise en œuvre a été permise par la reprise pour partie de mesures existantes, comme MaPrimeRenov', et qui manquaient parfois de financement – je pense notamment au soutien du secteur ferroviaire.

J'ai ainsi une certaine crainte sur la dilution des dépenses.

Les effets d'annonce ont été nombreux, au risque de faire croire que la publication d'un appel à manifestation d'intérêt suffirait à donner de l'activité aux entreprises. En outre, le risque existe d'un manque de sélectivité dans les dépenses financées, avec de possibles effets d'aubaine et une conditionnalité insuffisante.

À cet égard, pensez-vous que certains projets ont bénéficié de crédits de la relance alors qu'ils auraient été réalisés dans le même calendrier sans cette aide publique spécifique ? Vous avez évoqué de tels effets d'aubaine, mais pourriez-vous être plus précis ?

Alors que le plan de relance prévoyait de supprimer 80 000 passoires thermiques en 2021 grâce à MaPrimeRénov', vous notez que cette prévision a été ramenée à 2 500, un objectif de 20 000 étant fixé pour 2022. Ce recalibrage confirme d'ailleurs les analyses déjà faites par la Cour des comptes en septembre dernier. Le Gouvernement se félicite du nombre de personnes qui souscrivent à ce dispositif et je puis apprécier l'effet d'entraînement de MaPrimeRénov' sur l'activité économique et l'emploi dans le bâtiment, mais je crains que cet effet ne soit bien moindre que l'impact annoncé pour l'amélioration de la performance énergétique des logements, qui est pourtant une nécessité absolue pour les prochaines décennies.

S'agissant du financement européen partiel du plan de relance, un versement de 7,4 milliards d'euros vient en effet d'avoir lieu, après un premier versement de 5,1 milliards d'euros reçu en août dernier. Toutefois, ce financement s'accompagne de contraintes administratives fortes : les versements sont liés à la réalisation de 175 cibles et jalons et à l'atteinte de cibles quantitatives, ce qui me paraît parfaitement fondé mais cela met aussi en jeu un dispositif d'audit et de contrôle parfois relativement lourd pour l'État, et davantage encore pour les organismes et administrations locales peu habitués aux financements européens ou dotés de moindres moyens.

D'une manière générale, pour évaluer une politique économique, il faut en isoler les effets et disposer d'indicateurs dès le début de sa mise en œuvre. Or votre rapport montre que les dispositifs labellisés « relance » ont des points de chevauchement avec certains dispositifs d'urgence, mais aussi avec des dispositifs d'investissement et des dépenses ordinaires des ministères, et même avec le plan France 2030.

En outre, pour certains secteurs, l'effet de relance risque d'être vite dilué dans les effets des nouvelles crises : hausse des prix de l'énergie et difficultés d'approvisionnement que nous connaissons depuis l'an dernier et conséquences de la guerre en Ukraine. Cela va conduire à la mise en place d'un plan de résilience réactivant semble-t-il certaines mesures d'urgence, même si elles pourraient être davantage ciblées.

Dès lors que l'objectif de retour à l'activité économique à son niveau d'avant-crise a été atteint dès la fin de l'année 2021, vous estimez que la mise en œuvre des crédits subsistants devrait désormais donner lieu à une plus forte sélectivité. Qu'entendez-vous par là précisément ? Devrait-on arrêter certains dispositifs pour lesquels subsistent des crédits non utilisés ? Aménager les critères de sélection définis au démarrage du plan ?

S'agissant des indicateurs, vous montrez que le Gouvernement n'a mis en place qu'un outil de suivi limité et loin d'être exhaustif, nommé « Pilote relance ». Voici ce que la Cour des comptes écrivait il y a douze ans, au sujet du plan de relance mis en œuvre à la suite de la crise financière : « Le dispositif de pilotage retenu a privilégié l'efficacité d'exécution sur le

système d'informations, ce qui rend complexe l'évaluation du plan de relance ». Rien n'a changé, il semble qu'on apprenne assez peu du passé...

Dans ces conditions, pensez-vous que l'impact spécifique du plan de relance pourra être un jour bien évalué ? Pourra-t-on véritablement tirer les leçons d'un dispositif qui aura mobilisé 100 milliards d'euros ?

Enfin, nous avons souligné l'insuffisante prise en compte de la territorialisation lors de la présentation du plan. Le Gouvernement a quelque peu déconcentré la gestion de certaines mesures.

Vous recommandez de publier au premier semestre de cette année un bilan d'ensemble du déploiement territorial des mesures. Nous ne pouvons que partager cette recommandation, car il faut mieux contrôler la mise en œuvre du plan de relance et, surtout, lui donner de la chair et une réelle visibilité au niveau local. Mais ce bilan d'ensemble peut-il être réalisé, si le suivi local n'est pas assuré dans tous les territoires de la même manière ni avec le même degré de précision ?

Par ailleurs, les collectivités territoriales ont été appelées à cofinancer des mesures, sous des formes très diverses d'un territoire à un autre. De quelle manière pourrait-on dresser un bilan de la participation des collectivités locales au plan de relance ?

En d'autres termes, arrivera-t-on à dresser un bilan consolidé du plan de relance, alors qu'aucune méthode organisée et précise n'a été définie au départ ? Quels seront les critères d'évaluation retenus : niveau d'investissement atteint, plus-value des crédits de relance, amélioration de la compétitivité, effet d'accélération, créations d'emploi ? Je crains que l'on ne rencontre quelques difficultés à obtenir une telle évaluation consolidée au niveau national, tous les territoires ne disposant pas des mêmes outils de suivi. Rien ne serait pire que de constater qu'un territoire a oublié dans la relance des espaces importants - je n'ose préjuger de leur caractère urbain ou rural. Il faudrait aussi examiner quelles filières auront été aidées, au regard des objectifs annoncés.

M. Claude Raynal, président. - Je salue votre proposition de clore le plan de relance en 2022.

Lors de l'anniversaire des vingt ans de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), j'ai fait observer que les plans successifs étaient « hors LOLF », avec une large liberté de manœuvre du Gouvernement au sein de ces enveloppes. On m'a répondu, fort logiquement, qu'une période de crise appelait des solutions de crise.

Mais les solutions de crise ne doivent pas être éternelles, ne serait-ce que pour ne pas mélanger tous les plans - nous ne sommes pas à l'abri d'un nouveau plan, à la suite des événements en Ukraine. À titre personnel, je trouve donc tout à fait judicieux de fermer le plan de relance en 2022.

Par ailleurs, je m'interroge sur le lien entre ce plan de relance et le taux de reprise de l'activité en 2021, dans une perspective internationale. A-t-on dépensé plus et fait mieux ? Notre forte reprise, de 7 %, est-elle à mettre en rapport avec le niveau du plan de relance ? La comparaison internationale des rythmes de reprise rapportés aux plans de relance contient-elle des éléments d'explication ?

Mme Sophie Taillé-Polian. – Les quartiers prioritaires de la politique de la ville ont-ils fait l'objet d'une évaluation particulière ? Nous nous souvenons que, à la suite de l'appel d'un grand nombre de maires issus de nombreux territoires et de familles politiques diverses, le Premier ministre a pris un engagement très fort en faveur de ces quartiers.

Or des moyens importants ont « atterri » sur ces territoires, mais sans finalités propres à ceux-ci. Ainsi, mon territoire a bénéficié de crédits au titre du fonds friches, mais ces sommes sont indépendantes de ses caractéristiques spécifiques.

Une évaluation particulière est-elle menée de cet objectif supplémentaire, ajouté *in extremis* sur pression des maires ?

M. Jérôme Bascher. – En fait de préparation du plan de relance, le Gouvernement a dit : je veux 100 milliards d'euros et les pleins pouvoirs, on crée une mission déconnectée de l'architecture de la LOLF et, peut-être, on vous rendra compte – heureusement, il y a la Cour des comptes pour nous éclairer. Du point de vue de l'autorisation parlementaire, c'est un peu court, surtout pour des sommes aussi considérables.

On me dira : la crise sanitaire était historique. Mais le plan de relance porte sur l'avenir. J'insiste : on n'a jamais autant nié l'autorisation parlementaire !

Ces 100 milliards d'euros, ce sont 100 milliards de dette, pour des effets de levier que vous semblez trouver modestes. Et pour cause : notre pays ayant l'un des taux de dépenses publiques les plus élevés au monde, il nous faut dépenser toujours plus pour obtenir un effet de levier minimal. C'est pourquoi nous avons un plan de relance qui paraît énorme par rapport à ceux de certains de nos partenaires européens, alors que nous sommes déjà les derniers de la classe en matière de trajectoire des finances publiques – vous l'avez suffisamment souligné dans vos fonctions actuelles, monsieur le Premier président, mais aussi dans votre fonction antérieure de commissaire européen.

Peut-on continuer à faire autant de plans de relance qu'on veut, qui sont autant de dette supplémentaire ?

M. Marc Laménie. – L'ampleur de ce plan est considérable, mais comment les fonds sont-ils géographiquement répartis ? Il serait intéressant d'avoir une idée précise de cette répartition, sans doute inégale, entre les différents territoires, en métropole comme en outre-mer.

Vous avez mentionné les investissements en direction du ferroviaire. C'est un sujet dont nous avons débattu juste avant votre audition, dans le cadre d'un contrôle budgétaire sur la situation et les perspectives financières de la SNCF. Les fonds consacrés aux infrastructures de réseau, même s'ils représentent plusieurs milliards d'euros, paraissent insuffisants par rapport aux besoins.

M. Christian Bilhac. – En ce qui concerne l'avenir, la situation actuelle commande la plus grande prudence. Il y a quelques semaines encore, on nous expliquait que tout allait mieux, que le Covid disparaissait, que notre économie se relevait dans les meilleures conditions. Et puis ce qui se passe en Ukraine aura des incidences financières dont nous sommes tous conscients. Dans ce contexte, faire des prévisions relève autant de la voyance que du savoir...

Vous avez insisté sur la nature forcément temporaire de ce plan de relance. Il est vrai qu'il faut concilier la nécessaire relance et le retour aux équilibres budgétaires.

Mais ce plan doit aussi être réactif, efficace. Or nombre de crédits se perdent en route. Ainsi, une part importante de la DSIL exceptionnelle n'a pas été consommée, parce que les communes et intercommunalités ont repoussé leurs travaux, à cause du flou sur les aides qu'elles pourraient obtenir – elles n'avaient de réponse qu'après le vote de leur budget.

J'ai également en tête un exemple personnel qui montre qu'il a fallu quatorze mois de rendez-vous et de compléments de dossier pour que, enfin, le dossier d'une rénovation énergétique soit retenu – mais pas encore approuvé. Il y avait de quoi devenir fou !

Il faut des contrôles, car l'État doit savoir où va l'argent ; mais entre contrôler et imposer des parcours du combattant, il y a un juste milieu à trouver.

M. Rémi Féraud. – En matière de territorialisation, l'information n'est pas la concertation. À Paris, le préfet de région nous réunit régulièrement par visioconférence, mais ce n'est pas de la concertation, plutôt de l'information. C'est mieux que rien, mais on est loin, très loin de la décentralisation. N'était-il pas possible qu'une part de ce plan soit vraiment décentralisée, notamment au niveau des régions ?

Par ailleurs, vous expliquez qu'il est difficile, aujourd'hui, d'apprécier le plan de relance dans son ensemble, faute d'information complète et détaillée. Mais pourra-t-on le faire un jour ?

En matière de contractualisation, le sentiment existe que c'est un peu à la tête du client. L'État a-t-il défini des critères objectifs ? Je n'ai pas eu ce sentiment.

Un bilan complet de la territorialisation est pourtant nécessaire, car il y va de l'égalité sur le territoire.

M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes. – Notre rapport répond, pour l’essentiel, à vos réponses et remarques. Je le crois solide et vous engage à le lire.

Reste qu’il s’agit d’un bilan d’étape. En outre, beaucoup de réponses ne nous appartiennent pas ; c’est dans le dialogue avec l’exécutif qu’il faut les trouver.

La Cour des comptes ne se désintéresse pas du sujet : elle y reviendra, notamment dans les notes d’exécution budgétaire, mais aussi, sans doute, pour ce qui est de la territorialisation, à travers les travaux de la formation spéciale qui traite des finances locales.

Je répondrai d’abord aux observations faites par M. Husson, en miroir des nôtres ; il a ses propres jugements et ses propres expressions, mais sans aucun doute nous avons des points de convergence.

Oui, il faudra évaluer si le plan de relance a atteint sa cible. Nous contribuons à ce travail par ce rapport et nous continuerons de le faire. Le comité d’évaluation a aussi son rôle à jouer : sa première étude, publiée en octobre dernier, devrait être complétée.

Monsieur le président, vous trouverez à la page 19 de notre rapport des comparaisons européennes. Notre plan est comparable à ceux de nos principaux partenaires, hormis celui de l’Italie, plus important, mais qui bénéficie de financements européens sans comparaison aucune. Notre vitesse de décaissement est plus élevée, ce qui explique que l’objectif de relance a été atteint rapidement.

Des évaluations complémentaires sont attendues cette année. Le comité les présente comme complexes, notamment parce qu’il y a des interactions entre mesures et qu’il faut faire la part de l’incidence d’autres politiques publiques. Il faut veiller à ce que ces travaux se poursuivent.

La France doit recevoir 39,4 milliards d’euros de la Facilité européenne pour la reprise et la résilience. Je le répète : ces versements sont conditionnés à l’atteinte de 175 cibles et jalons de performance, ce qui rend nécessaire un dispositif d’audit et de contrôle interne. Nous recommandons la mise en place de moyens propres à assurer le respect des exigences relatives au contrôle interne et à l’audit des fonds européens, sans quoi nous ne bénéficierons pas de l’intégralité des financements européens.

Plusieurs mesures rencontrent un grand succès ou ont fait naître des attentes non satisfaites. Certaines ont déjà été prolongées ; c’est d’ailleurs parfois nécessaire à leur efficacité. D’autres ne peuvent pas être interrompues brutalement, comme le renforcement des effectifs pour le service civique.

Mais, globalement, nous appelons à la vigilance sur les pérennisations. Un plan de relance est par nature temporaire, et les finances publiques doivent retrouver une trajectoire compatible avec la soutenabilité

de la dette, même si d'autres initiatives restent sans doute à prendre. À cet égard, le ministre des finances a dit ce matin qu'un nouveau plan de relance massif n'était pas justifié et risquait d'alimenter les risques de stagflation : je partage cette analyse. Certaines dépenses peuvent être assumées aussi au niveau européen : je pense au nouveau fonds de résilience et au fonds pour la défense – il en sera question demain au Conseil européen de Versailles.

S'il apparaît souhaitable de prolonger certaines mesures, il faut le faire dans le respect de la trajectoire de dépense qui sera définie dans la prochaine programmation des finances publiques.

Des mesures bénéficient directement aux collectivités territoriales, pour plus de 10 milliards d'euros : 4,2 milliards d'euros de compensations de pertes de recettes, 2,5 milliards d'euros de soutien à l'investissement public local et 3,7 milliards d'euros de mesures sectorielles. Je comprends que vous souhaitiez aller plus loin.

Madame Taillé-Polian, notre rapport ne comprend pas d'analyse particulière sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Un autre rapport, de la cinquième chambre, porte sur cette question. Il s'agit, en effet, d'une dimension qui peut être intégrée au bilan territorialisé que nous appelons de nos vœux. Mais c'est au Gouvernement de le faire.

Plusieurs remarques vont dans le même sens, dont celles du sénateur Féraud.

Les 4 milliards d'euros alloués à la SNCF étaient déjà prévus dans la trajectoire pour la modernisation des équipements de SNCF Réseau. Nous n'avons pas examiné si ce montant est suffisant.

En effet, monsieur le président, ce plan est hors LOLF. La mission « Plan de relance », qui regroupe des éléments divers, constitue une entorse au principe de spécialité budgétaire. Il faudra rentrer dans les clous du point de vue de l'organisation des finances publiques. Je ne peux pas plaider pour une meilleure gouvernance et ne pas souligner ce point.

Sur la répartition géographique des fonds, je n'ai pas suffisamment d'éléments pour vous répondre. Le bilan territorial que nous souhaitons doit être réalisé.

On ne peut pas dire que le plan de relance n'a pas eu d'effets. Ce qui est exact, c'est qu'il est difficile de distinguer précisément ses effets dans le rétablissement de la situation économique, réalisé avant le déploiement du plan. D'autres facteurs y ont contribué, à commencer par les mesures d'urgence. Mais ce rétablissement doit aussi à l'amélioration de la situation économique mondiale.

Reste qu'il y a eu des effets réels du plan. C'est à travers une analyse de politiques publiques qu'on pourra le mieux les mesurer.

Les travaux d'évaluation doivent donc être poursuivis, sous diverses modalités. La Cour des comptes contribuera à certaines d'entre elles. Ce rapport réalisé à votre demande fait œuvre utile, comme bilan d'étape.

M. Claude Raynal, président. – Ma question sur les comparaisons européennes portait, selon une approche pragmatique, sur la corrélation entre l'argent dépensé et les résultats obtenus. Cette analyse peut englober le plan de relance et le plan de soutien. En d'autres termes, la reprise de 7 % est-elle exceptionnelle alors que nous avons fait les mêmes efforts qu'ailleurs, ou résulte-t-elle du fait que, en proportion, nous avons injecté plus d'argent ? Peut-être est-il trop tôt pour le dire.

M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes. – En effet, il est trop tôt. Ce que nous pouvons dire, c'est que notre plan a été diligent, peut-être plus que dans d'autres pays. L'Italie va assez vite aussi, et assez fort – 200 milliards d'euros, avec une forte participation européenne.

M. Christian Charpy, président de la formation interchambres. – Le plan italien est massif, mais repose assez largement sur des emprunts. Nous avons fait le choix de subventions.

Nous nous sommes demandés s'il est possible d'arrêter le plan de relance en considérant l'objectif de relance comme atteint. Nous avons conclu que ce n'est pas possible : le train est lancé, il faut aller au bout de l'engagement des sommes annoncées. En revanche, les mesures qui n'atteignent pas leur cible doivent être arrêtées.

La mission « Plan de relance » n'est pas « lolfienne », c'est certain. Pour autant, nous ne condamnons pas ce dispositif, à condition qu'il soit exceptionnel. Comment aurait-on fait autrement ? On aurait disséminé les crédits de relance dans les missions budgétaires, avec un risque élevé de saupoudrage des crédits et de pérennisation des mesures.

Sur ces deux questions, après avoir pensé être un peu plus raides, nous avons considéré qu'il valait mieux aller jusqu'au bout, à condition d'arrêter cette mission rapidement.

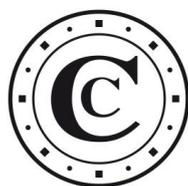
M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes. – La Cour des comptes est donc ferme, mais pas raide...

M. Claude Raynal, président. – Nous prenons note de ces nuances...

La commission a autorisé la publication de l'enquête de la Cour des comptes ainsi que du compte rendu de la présente réunion en annexe à un rapport d'information de M. Jean-François Husson.

ANNEXE :
COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES
À LA COMMISSION DES FINANCES

Cour des comptes



LA PRÉPARATION ET LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE RELANCE

Communication à la commission des finances du Sénat

Mars 2022

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES	5
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS	11
INTRODUCTION	13
CHAPITRE I LE CONTENU DU PLAN DE RELANCE	15
I - UN PLAN CONÇU RAPIDEMENT POUR RELANCER L'ÉCONOMIE APRÈS LA CRISE DE LA COVID 19	15
A - Un objectif de relance économique.....	15
B - Une conception rapide, facilitée par l'évolution de la réglementation européenne.....	20
II - UN ENSEMBLE DE NOMBREUSES MESURES, DÉJÀ EXISTANTES DANS LEUR MAJORITÉ	22
A - Un ensemble de mesures regroupées selon les trois priorités	22
B - Des mesures pour partie préexistantes, d'ampleur et de nature diverses	27
C - Une frontière parfois confuse avec d'autres plans ou programmes en cours	33
III - LE FINANCEMENT DU PLAN DE RELANCE	37
A - Un financement en provenance de l'État pour l'essentiel.....	37
B - Un financement partiel par l'Union européenne, sous fortes conditions.....	39
CHAPITRE II LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE RELANCE	49
I - DE MULTIPLES INSTANCES DE PILOTAGE	49
A - Des acteurs très divers	49
B - La gouvernance nationale et territoriale.....	50
C - Un pilotage qui a conduit à ajuster le plan de relance	52
II - L'ATTRIBUTION, LA GESTION ET LE SUIVI DES CRÉDITS	54
A - Les procédures d'attribution des crédits	54
B - Un dispositif budgétaire spécifique.....	60
C - Un important dispositif de suivi du plan de relance mais une information publique incomplète.....	65
III - DES COÛTS D'ACCOMPAGNEMENT NON NÉGLIGEABLES	69
A - Une charge de travail non prévue pour les administrations centrales et déconcentrées, ainsi que les opérateurs	69
B - De nombreuses actions de communication et d'accompagnement dont le coût global n'est pas établi.....	72
IV - UNE PRISE EN COMPTE DES TERRITOIRES EFFECTIVE MAIS DIFFICILE À MESURER	79
A - Un dixième des dépenses destiné directement aux collectivités territoriales.....	80
B - Un renforcement des échanges entre les acteurs dans les territoires	81
C - Une contractualisation en cours	82
D - Une analyse par territoire des effets de la relance difficile à réaliser faute de données exhaustives et détaillées.....	84

CHAPITRE III L'AVANCEMENT DU PLAN FIN 2021 ET LA POURSUITE DE SA MISE EN ŒUVRE	89
I - LA CONSOMMATION DES CRÉDITS À LA FIN DE L'ANNÉE 2021.....	89
II - LES QUESTIONS CLÉS POUR L'AVENIR	92
A - La poursuite du plan de relance dans un contexte macroéconomique modifié	92
B - Un bilan de l'efficacité encore à faire	93
C - La question de la pérennisation de certaines mesures	94
LISTE DES ABRÉVIATIONS	97
ANNEXES	99

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

**

Le Parlement peut demander à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes, sur la base du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (commissions des finances), de l'article LO 132-3-1 du code des juridictions financières (commissions des affaires sociales) ou de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières (présidents des assemblées).

La Cour des comptes a été saisie par le président de la commission des finances du Sénat, par lettre du 17 décembre 2020, en application de l'article 58 (2°) de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, d'une demande d'enquête sur la mise en œuvre du plan de relance. Cette demande a été acceptée par le Premier président le 15 janvier 2021. Ce dernier, par une lettre datée du 11 mai 2021, a précisé les modalités d'organisation des travaux demandés à la Cour (cf. Annexe n° 1 :).

Le lancement des travaux de la Cour a été notifié par lettres aux administrations et organismes publics concernés, à partir du mois de juillet 2021. En accord avec la commission des finances du Sénat, la date de remise du présent rapport a été fixée à la fin du mois de mars 2022.

Les rapporteurs ont conduit une soixantaine d'entretiens avec des représentants des directions et des secrétariats généraux de ministères, des services déconcentrés, des préfetures, des opérateurs de l'État et autres organismes en charge de la mise œuvre de mesures du plan de relance, des associations d'élus locaux. Dans de nombreux cas, des questionnaires ont été adressés aux mêmes interlocuteurs.

Les rapporteurs se sont également appuyés sur plusieurs contrôles ou enquêtes de la Cour portant sur des mesures du plan de relance.

*

**

Le projet de rapport a été délibéré, le 7 février 2022 par la formation interchambres « Comptes, budget de l'État et finances publiques » présidée par M. Charpy, et composée de MM. Laboureix, Glimet, Mme Périn, M. Rolland, Mme Soussia, MM. Giannesini, Boullanger, Fourier, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Pelé, conseiller maître en service extraordinaire, M. Vareille, conseiller référendaire, Mme Théry, conseillère référendaire en service extraordinaire, Mme Demagny, vérificatrice, et en tant que contre-rapporteur M. Géraud Guibert, conseiller maître.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 15 février 2022 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, Mme Camby, rapporteure générale du comité, MM. Morin et Andréani, Mme Podeur, MM. Charpy et Gautier, Mme Démier, M. Bertucci, présidents de chambre, MM. Martin, Meddah, Lejeune et Advielle, Mmes Bergogne et Renet, présidents de chambre régionale des comptes, ainsi que de Mme Hirsch, Procureure générale, entendue en ses avis.

Synthèse

La pandémie de covid 19 et les mesures de restrictions d'activité et de déplacement ont été à l'origine d'une contraction sans précédent du PIB en 2020, de 8,0 % en France. Face à ce choc économique, après avoir mis en œuvre des mesures d'urgence visant à limiter la contraction de l'activité pendant la crise, le Gouvernement a mis en place un plan de relance pour permettre un retour rapide de l'activité économique à son niveau d'avant crise. Annoncé le 3 septembre 2020, le plan France Relance consacre ainsi 100 Md€ à la relance de l'économie.

Un plan de relance qui vise plusieurs objectifs et comprend des mesures très diverses

Le plan de relance est structuré autour de deux objectifs et de trois volets. Il vise non seulement à assurer la relance de l'activité économique, mais également à transformer l'économie, avec trois priorités : le volet « écologie » rassemble, pour un volume budgétaire de 30,4 Md€, les mesures visant à soutenir la transition écologique ; le volet « compétitivité » dispose de 34,4 Md€ pour transformer le tissu productif et renforcer la souveraineté de la production nationale dans certains domaines stratégiques ; le volet « cohésion » pour 35,7 Md€ ambitionne de renforcer la cohésion sociale et territoriale.

Conçu dans des délais très courts à l'été 2020, le plan de relance prolonge dans de nombreux cas des dispositifs existants, en attribuant des crédits à des mesures en vigueur (par exemple l'aide MaPrimeRénov' à la rénovation énergétique des logements des particuliers) ou à des dispositifs en attente de financement (par exemple les investissements sur le réseau ferroviaire). S'agissant du volet investissement du Ségur de la santé, l'enveloppe de 6 Md€ décidée à l'été 2020 a été rattachée à France Relance. Mais le plan de relance est aussi le support de mesures nouvelles, comme l'aide au développement de la filière hydrogène, les fonds pour la transformation des friches urbaines et industrielles ou les aides à l'embauche des jeunes, aux contrats d'apprentissage et aux contrats de professionnalisation.

L'ensemble des crédits du plan se partage à parts à peu près égales entre les deux objectifs de relance et de transformation de l'économie. L'équilibre est toutefois différent suivant les volets, les mesures en faveur de l'écologie visant davantage la transformation alors que celles en faveur de la cohésion répondent plus souvent à un objectif immédiat de relance.

La porosité du plan de relance avec d'autres plans ou programmes en cours conduit à un affaiblissement de la lisibilité de France Relance et de ses mesures. Certaines d'entre elles ne relèvent pas de la relance (subvention exceptionnelle attribuée à France compétences, créations de places pour les études des néo-bacheliers). D'autres s'apparentent à des mesures d'urgence dès lors que leur objectif principal est de compenser les effets de la crise sanitaire (compensation des pertes de recettes des collectivités territoriales). Enfin, l'intégration au sein du plan de relance de mesures incluses dans le nouveau programme d'investissements d'avenir (PIA 4) crée une confusion entre les deux initiatives.

Le plan de relance se compose en définitive d'un très grand nombre de mesures, au bénéfice de nombreux secteurs économiques. Une difficulté importante pour son analyse réside dans l'absence de liste exhaustive, actualisée et partagée des mesures. Il est donc difficile aujourd'hui d'apprécier le plan dans son ensemble, aucune information complète, détaillée et à jour n'étant accessible.

Le financement du plan de relance repose pour l'essentiel sur l'État, qui porte 86 Md€ sur une enveloppe totale de 100 Md€. La France bénéficie d'une prise en charge partielle par l'Union européenne, pour 39,4 Md€. Le financement européen de certaines mesures, regroupées au sein du « Plan national de relance et de résilience » (PNRR), est toutefois conditionné à la réalisation de réformes structurelles, le plus souvent désignées en tant que « jalons », et à l'atteinte de cibles quantitatives pour certaines mesures. Ces exigences sont sources de risques sur les financements européens, en cas de non-respect des jalons ou de non-atteinte des cibles. De surcroît, le dispositif d'audit et de contrôle de la mise en œuvre des mesures fixé par l'Union européenne fait porter des coûts de gestion sur l'État, et peut être difficile à appliquer pour les mesures déconcentrées, en raison du nombre important d'intermédiaires, pas toujours familiers des exigences renforcées de contrôle et d'audit qui s'appliquent aux fonds européens.

Une mise en œuvre rapide mais complexe du fait du grand nombre de mesures et d'acteurs impliqués

La mise en œuvre du plan de relance fait intervenir un grand nombre d'acteurs, principalement les administrations centrales, les services déconcentrés, les opérateurs, les préfetures et les collectivités territoriales. Sa gouvernance repose sur plusieurs comités de pilotage, aux niveaux national et territorial. Le comité national s'assure du bon déploiement du plan, ajuste les mesures le cas échéant et organise les éventuels redéploiements. Les comités locaux ont pour mission de diffuser l'information sur les mesures et de faire remonter les difficultés de mise en œuvre. Leur fonctionnement semble variable d'un territoire à un autre, avec une implication inégale de leurs membres.

Les mesures du plan de relance suivent différentes modalités d'attribution : la commande publique simple (plusieurs évolutions sont intervenues dès le 1^{er} janvier 2020 simplifiant les formalités des marchés publics et facilitant leur accès aux PME) ; les dispositifs de guichet, qui permettent de distribuer rapidement les aides ; les appels à projets, éventuellement précédés d'appels à manifestation d'intérêt, qui servent à sélectionner les projets bénéficiaires, mais nécessitent des délais. Dans tous les cas, les mesures ont fait l'objet de processus de décision rapides, avec pour contrepartie le risque d'une moindre qualité des projets retenus et d'une priorité donnée aux projets déjà prêts aux dépens de ceux qui nécessitaient un temps de conception. La nécessité d'un recours à une ingénierie spécifique pour élaborer certains projets a pu défavoriser les acteurs qui n'en disposaient pas (par exemple les TPE ou les communes rurales).

S'agissant de la gestion budgétaire du plan de relance, une mission spécifique a été créée en 2021, comportant trois programmes, un pour chacune des priorités (écologie, compétitivité, cohésion). Ce choix n'est pas rigoureusement conforme aux principes de la LOLF (les programmes portent des dépenses relevant de diverses politiques publiques, les objectifs et indicateurs de performance sont limités et peu informatifs). Il permet néanmoins d'identifier et d'isoler les crédits du plan de relance dans le budget de l'État, et de ne pas créer de confusion avec les crédits ordinaires. Le dispositif souffre cependant du fait que certains crédits de ce plan ont été inscrits dans d'autres missions budgétaires.

La gestion budgétaire apparaît au surplus complexe avec de nombreuses délégations de gestion des crédits, conséquence de la répartition de la mise en œuvre du plan entre les ministères porteurs des différentes politiques publiques et, le cas échéant, avec des opérateurs. Un rôle inhabituel vis-à-vis des directions métier des ministères a été confié à la direction du budget, qui, en tant que responsable de programmes, s'est muée en promoteur de la consommation des crédits du plan de relance, afin de permettre sa mise en œuvre dans des délais brefs. Malgré ces inconvénients, le mode de gestion budgétaire choisi présente des avantages certains, en établissant une séparation claire des crédits de relance au sein du budget de l'État. Cette séparation devra être préservée à l'avenir, et la suppression de la mission *Plan de relance* devra être envisagée le plus tôt possible après la fin de l'année 2022.

Le suivi de la mise en œuvre du plan est réalisé à plusieurs niveaux. Le secrétariat général du plan de relance fait un suivi de l'avancement des mesures, en fonction de cibles fixées à l'avance par les ministères. L'outil de suivi « Pilote relance » ne donne toutefois qu'une vision très imparfaite du plan, car les cibles sont assez conventionnelles et l'ensemble des mesures n'est pas couvert par Pilote relance. De surcroît, cet outil n'est pas accessible au public : seule une trentaine de mesure font l'objet d'un suivi rendu public, via le « tableau de bord » de France Relance.

Le suivi budgétaire d'ensemble du plan est réalisé à partir de *Chorus*. Il est relativement simple pour la mission *Plan de relance*, avec une nomenclature détaillée des mesures. Il se limite toutefois à la consommation de crédits par l'État, ce qui ne renseigne pas sur le montant des crédits effectivement versés aux bénéficiaires finaux pour les crédits dont la gestion est confiée à des opérateurs. Les administrations se sont en général dotées d'un suivi très détaillé des mesures dont elles assurent la mise en œuvre, mais il n'y a aucune centralisation et concaténation de ces informations détaillées.

La mise en œuvre du plan de relance a constitué une charge de travail importante pour les administrations et opérateurs. Si les administrations centrales et les services déconcentrés ont majoritairement fonctionné à effectifs constants, des crédits de gestion supplémentaires et des autorisations de recrutements ont été accordés à certains opérateurs et entités publiques, avec une ampleur variable suivant les cas.

La mise en œuvre du plan de relance s'est aussi accompagnée d'actions de communication nombreuses qui ont visé à le faire connaître et à susciter des demandes de la part des bénéficiaires potentiels. De nombreux canaux de communication ont donc été utilisés pour diffuser l'information sur les mesures du plan de relance, aussi bien en direction des services en charge de leur mise en œuvre que des bénéficiaires potentiels. Ils ont conduit à mobiliser des moyens financiers particulièrement importants comparés à d'autres plans de communication menés par le Gouvernement. Sans méconnaître la nécessité de communiquer sur le plan France Relance, la justification d'un tel montant de dépenses apparaît incertaine.

Au sein du plan de relance, un peu plus de 10 Md€ sont consacrés à des actions dont l'attribution est décidée à l'échelle des territoires. La territorialisation du plan s'est en grande partie appuyée sur les préfets qui ont eu un rôle d'animation auprès de l'ensemble des acteurs locaux (collectivités territoriales, services déconcentrés, services locaux des opérateurs, etc.) et, pour certaines mesures, ont disposé du pouvoir de choisir les bénéficiaires. La Cour observe toutefois un manque de coordination des différents supports de contractualisation entre l'État et les collectivités : accords de relance avec les régions et les départements, contrats de relance

et de transition écologique, contrats de plan État-région. De surcroît, toutes les collectivités n'ont pas bénéficié du plan de relance dans les mêmes conditions, certaines demeurant à l'écart des contractualisations ou ne disposant pas de l'ingénierie nécessaire à la présentation d'un projet. Enfin, la Cour observe que le suivi du plan de relance ne permet pas actuellement d'identifier l'ensemble des bénéficiaires de toutes les mesures dans un territoire.

Une difficulté d'évaluation du plan de relance fin 2021 et des questions sur la poursuite de sa mise en œuvre

L'objectif du Gouvernement d'atteindre fin 2021 une consommation des engagements à hauteur de 70 Md€ a été atteint. Pour 2022, l'objectif est de consommer la totalité des engagements d'ici la fin de l'année. La consommation des crédits de paiement est logiquement plus lente, 42,1 Md€ à la fin 2021. La poursuite des décaissements devrait s'étaler bien au-delà de 2022, au moins jusqu'en 2026.

Compte tenu de l'ampleur du plan, et de l'étalement dans le temps des décaissements liés à certaines mesures, une information détaillée sur son avancement devrait être publiée à intervalles réguliers.

La poursuite de la mise en œuvre du plan au-delà de 2021 soulève plusieurs questions :

- alors que le plan de relance visait un retour de l'activité économique à son niveau d'avant crise à la mi-2022, cet objectif a été atteint dès la fin du troisième trimestre 2021. Cette reprise s'accompagne de l'apparition de tensions dans certains secteurs. Afin de ne pas accentuer ces difficultés, la mise en œuvre des crédits subsistants devrait désormais donner lieu à une plus forte sélectivité ;
- l'évaluation de l'efficacité des mesures du plan de relance, prévue dès l'origine par le Gouvernement, devra être conduite au regard des objectifs qui lui ont été assignés : relance de l'activité, transformation de l'économie, développement des territoires ;
- enfin, la pérennisation de certaines mesures du plan de relance, si elle est jugée souhaitable, ne peut être envisagée que dans le respect d'une trajectoire des finances publiques compatible avec la soutenabilité de la dette publique.

Recommandations

1. Afin de garantir le financement européen des dépenses inscrites au plan national de relance et de résilience jusqu'en 2026, mettre en place les moyens permettant d'assurer le respect des exigences relatives au contrôle interne et à l'audit des fonds européens (*SGPR, ministères*).
2. Pour la mission budgétaire *Plan de relance*, ne plus ouvrir d'autorisations d'engagement au-delà de fin 2022 ; prévoir sa suppression le plus tôt possible après cette date (*direction du budget*).
3. Mettre en place rapidement un dispositif de suivi des crédits du plan de relance décaissés par les opérateurs pour chaque programme budgétaire de la mission *Plan de relance* (*direction du budget*).
4. Afin de mesurer la territorialisation du plan de relance, publier au premier semestre 2022 un bilan d'ensemble du déploiement territorial des mesures (*SGPR*).
5. Publier à intervalles réguliers un état, détaillé par grandes composantes, de l'avancement budgétaire (dépenses, moindres recettes) du plan de relance (*direction du budget, SGPR*).
6. Faire une revue des projets et supprimer les mesures qui n'atteignent pas leur cible (*SGPR*).
7. N'envisager la pérennisation de certaines mesures du plan de relance que dans le cadre de la trajectoire des finances publiques prévue par la prochaine loi de programmation (*direction du budget*).

Introduction

La crise sanitaire qui a émergé en 2020 s'est rapidement transformée en crise économique, du fait des mesures de restrictions mises en œuvre en France et dans le monde pour lutter contre l'épidémie de covid 19, aboutissant à la plus forte contraction de la production annuelle depuis 1946 selon l'Insee (- 8,0 %¹).

Si des dispositifs d'urgence ont permis de soutenir l'emploi et la trésorerie des entreprises, la volonté d'un retour rapide de l'activité au niveau et à la tendance d'avant-crise a conduit le Gouvernement à mettre en place un plan de relance de l'économie, coordonné avec l'ensemble des partenaires européens.

Annoncé le 3 septembre 2020, le plan France Relance présente certaines singularités par rapport aux plans de relance antérieurs à la crise de la covid 19.

Les sommes en jeu s'élèvent à 100 Md€, soit presque un tiers du dernier budget général de l'État d'avant crise². Emboîtant le pas au plan d'urgence, le plan de relance est financé principalement par l'État. Les premières prévisions effectuées au moment de son lancement anticipent une majoration de la dépense publique de 73,6 Md€ en 2020 et 97,5 Md€ en 2021 sous l'effet conjugué des mesures de soutien et de relance³.

Par ailleurs, le plan français, comme celui de ses voisins européens, s'articule avec une intervention coordonnée des États membres. L'Union européenne a ainsi proposé en avril 2021 un plan de financement de 750 Md€, *via* le premier emprunt communautaire, qui viendra en complément des financements nationaux des États membres.

À la demande de la commission des finances du Sénat, la Cour a engagé une enquête sur la préparation et la mise en œuvre de ce plan de relance. Les principaux constats sont présentés dans les trois chapitres du présent rapport.

Le premier chapitre expose la conception du plan de relance. Il examine les objectifs et les mesures prévues ainsi que leur mode de financement. Le plan France Relance vise à assurer la reprise économique mais également la transformation structurelle du tissu productif. Cette ambition s'illustre à travers les mesures inscrites dans les trois volets du plan : l'écologie, la compétitivité et la cohésion. Le financement de l'ensemble de ces mesures, d'un montant total de 100 Md€⁴, comprend une contribution de 39,4 Md€ de l'Union européenne avec les subventions issues de la Facilité pour la relance et la résilience.

¹ Insee, « Reprise sous contraintes », *Note de conjoncture*, 14 décembre 2021.

² Les dépenses du budget général (hors fonds de concours et attributions de produits) se sont établies à 330,3 Md€ en 2019. Source : Cour des comptes, *rapport sur le budget de l'État en 2019, résultats et gestion*, avril 2020.

³ Hors financement du plan de relance par l'Union européenne. Source : Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2021.

⁴ Dont 20 Md€ au titre de la baisse des impôts de production, soit 10 Md€ par an en 2021 et 2022. Il convient cependant de noter que cette baisse a toutes les chances d'être en fait pérenne, entraînant une charge budgétaire qui se reproduirait tous les ans y compris après 2022.

Le deuxième chapitre analyse la mise en œuvre du plan de relance. Celle-ci repose sur l'association d'une pluralité d'acteurs, État, organismes publics et collectivités territoriales, qui sont réunis dans des comités nationaux, régionaux et départementaux de pilotage et de suivi. Le financement des 86 Md€ des mesures du plan de relance pris en charge par l'État (le reste étant financé par d'autres acteurs publics, tels que les administrations de sécurité sociale, la Banque des territoires ou Bpifrance) est porté, hors baisse des impôts de production, par les crédits budgétaires de l'État, intégrés en grande partie au sein de la mission *Plan de relance* créée par la loi de finances pour 2021.

La Cour examine également la charge administrative induite, pour les administrations et les opérateurs, par la mise en œuvre et le suivi du plan de relance, ainsi que les actions de communication qui l'accompagnent. Le choix de « territorialiser » environ 10 % de l'enveloppe totale a nécessité une coordination accrue des acteurs locaux.

Le troisième chapitre présente un point d'avancement du plan de relance à la fin de l'année 2021, du point de vue de l'engagement et de la consommation des crédits (ou des baisses d'impôts). Il examine également plusieurs questions soulevées par la poursuite du plan : son adaptation à l'évolution du contexte macroéconomique, la nécessité de l'évaluation de son efficacité et l'éventualité de la pérennisation de certaines des mesures.

Chapitre I

Le contenu du plan de relance

Décidé après la première vague de la crise sanitaire, le plan de relance a été mis en place très rapidement en 2020 pour limiter les effets de la crise économique (I). D'une grande ampleur (100 Md€), ce plan comprend un ensemble très vaste de mesures, qui parfois chevauchent d'autres programmes (II). Le plan de relance français bénéficie d'un financement européen, avec pour contrepartie des exigences fortes en matière d'audit et de contrôle de sa mise en œuvre (III).

I - Un plan conçu rapidement pour relancer l'économie après la crise de la covid 19

Le plan de relance, annoncé à l'automne 2020 dans un contexte espéré de sortie de crise, avait pour objectif d'assurer le rebond de l'économie après le choc résultant de la crise sanitaire. Dès son origine, il a également été conçu pour contribuer à la transformation de l'économie.

A - Un objectif de relance économique

Le plan, dénommé France Relance, vise d'abord à relancer l'économie grâce à l'injection d'un montant important d'argent public. Il se distingue de celui mis en place après la crise de 2008-2009 en raison des différences de nature des crises auxquelles la France a été confrontée. Il est également différent des plans de nos principaux partenaires.

1 - Un plan pour assurer le rebond de l'économie après la crise de la covid 19

Avec la mise en place de France Relance, le Gouvernement avait l'objectif de remédier aux conséquences majeures sur l'économie française de la pandémie de la covid 19, qui s'est propagée en France à partir de mars 2020.

a) Un double choc subi par l'économie française sous l'effet de la crise sanitaire

La lutte contre l'épidémie a nécessité des mesures de restrictions d'activités et de déplacements qui ont provoqué une contraction de l'activité économique d'une ampleur sans précédent depuis 1945, en agissant tant sur l'offre que sur la demande.

D'une part, les restrictions des déplacements et de l'activité ont réduit la capacité de production de biens et de services par les entreprises. La chute de l'offre a résulté à la fois de mesures de fermeture d'établissements ou du ralentissement de leur activité et de la persistance de tensions dans certaines chaînes d'approvisionnement internationales. Cette contraction de l'offre a été différenciée selon les secteurs : selon l'Insee⁵, l'hôtellerie – restauration, les services à la personne, la culture et le transport aérien ont subi l'essentiel des chocs lors du premier confinement.

D'autre part, le choc d'offre s'est doublé d'une contraction de la demande en raison de contraintes sur la consommation, les restrictions d'activités empêchant d'effectuer certaines dépenses. Les comportements attentistes liés à une hausse de l'incertitude ont également freiné la consommation. La hausse de l'épargne observée au 1^{er} semestre 2020 résulte ainsi d'une épargne « forcée » : la consommation des ménages a été fortement contrainte du fait des mesures de restriction, alors que la baisse du revenu disponible était limitée par d'importantes mesures de soutien aux ménages. D'après les comptes trimestriels de l'Insee, le flux d'épargne des ménages s'est élevé à 73 Md€ et 99 Md€ aux 1^{er} et 2^{ème} trimestres 2020, contre environ 55 Md€ pour chacun de ces trimestres en 2019.

Le double choc issu de la pandémie a provoqué en 2020 une contraction du PIB de 8,0 %, sans précédent depuis 1945. Selon les estimations d'octobre 2021 du FMI, la contraction de la production française est supérieure à celle de l'activité économique mondiale et à celle des pays développés (respectivement - 3,1 % et - 4,5 %). La France a également été davantage frappée que l'ensemble de la zone euro pour laquelle, selon Eurostat, la chute de l'activité économique a été de 6,4 % en 2020. Deux pays de la zone euro, aux caractéristiques comparables à la France, ont toutefois été davantage frappés, l'Italie et l'Espagne, qui ont perdu respectivement 8,9 et 10,8 points de PIB en 2020.

b) Des mesures de soutien atténuant la transmission du choc à l'économie réelle

L'ampleur du choc sur l'activité a conduit à engager un ensemble de mesures de soutien visant non seulement à contenir l'épidémie *via* une hausse des dépenses exceptionnelles de santé dans le champ de l'Ondam, mais également à soutenir la trésorerie des entreprises et les revenus des ménages, avec les mesures du plan d'urgence. Ces dépenses de soutien sont évaluées en comptabilité nationale à 69,7 Md€ et 63,2 Md€ pour les années 2020 et 2021.

Les dépenses exceptionnelles de santé couvrent notamment les mesures de dépistage de la covid 19, l'achat de masques de protection et le remboursement de la vaccination. Ces dépenses s'élèvent sur les exercices 2020 et 2021 à, respectivement, 14,0 Md€ et 15,9 Md€⁶.

Les mesures de soutien aux entreprises et aux ménages sont, pour l'essentiel, concentrées dans le plan d'urgence, porté par les lois de finances rectificatives adoptées au cours de l'année 2020. Les dépenses d'urgence en faveur des entreprises ont majoritairement concerné l'activité partielle (26,5 Md€ en 2020) et le fonds de solidarité (15,9 Md€ en 2020), dépenses auxquelles se sont ajoutés les prêts garantis par l'État (129,5 Md€ de prêts accordés au 31 décembre 2020).

L'évaluation finale du plan d'urgence par le Comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de covid 19 conclut à l'efficacité de ces dispositifs, qui ont bénéficié à 3,7 millions d'entreprises et permis d'atténuer la baisse de leur taux de marge⁷.

⁵ Insee, *L'impact de la crise sanitaire sur l'organisation et l'activité des sociétés*, Insee Première, n° 1830, 2020.

⁶ Selon la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022.

⁷ Comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien aux entreprises, *Rapport final*, juillet 2021.

c) Un plan de relance pour assurer le rebond de l'économie en sortie de crise

Les mesures du plan d'urgence ont permis de limiter les conséquences de la crise sur les ménages et les entreprises, mais elles n'avaient pas pour objectif d'assurer un retour du PIB à son niveau d'avant crise.

Les expériences antérieures de crises ont montré qu'un fort décrochage de l'activité pouvait avoir des effets à long terme sur le niveau de production *via* une hausse durable du chômage, des retards d'investissements et une perte de productivité liée à une mauvaise réallocation des facteurs de production et à la destruction d'entreprises innovantes⁸. Ces enseignements des crises précédentes ont ainsi montré la nécessité pour les gouvernements d'intervenir rapidement en sortie de crise sanitaire.

C'est précisément l'objet du plan de relance, annoncé par le Gouvernement en septembre 2020. Ce plan avait pour ambition de « *permettre à la France de retrouver d'ici l'été 2022 son niveau d'activité économique d'avant crise, en relançant l'ensemble des secteurs de l'économie, avec des mesures ciblées sur l'offre, non-pérennes (à l'exception de la baisse des impôts de production) et mises en œuvre rapidement et faire baisser le chômage dès 2021, par rapport à l'été 2020* »⁹. Il a été calibré pour injecter 100 Md€ d'argent public dans l'économie, correspondant globalement à la proposition qui avait été énoncée dans une note pour le Conseil d'analyse économique¹⁰ d'un plan de relance national de deux points de PIB sur 18 mois, hors financement européen et mesures de liquidités¹¹.

Au-delà de la relance économique, le plan avait également pour objectif d'améliorer le potentiel de croissance à moyen et long terme, en organisant une transformation de l'économie selon trois priorités (cf. *infra*).

Doté ainsi d'une double ambition contra-cyclique et structurelle, France Relance devait, selon le Gouvernement, contribuer à une augmentation du niveau d'activité de 4 points de PIB sur la période 2020 – 2025, avec une effectivité plus forte en 2021 et 2022¹² permettant de retrouver le niveau d'activité économique d'avant la crise.

⁸ FMI, Perspectives de l'économie mondiale, mars 2021.

⁹ Gouvernement, *France Relance - 1 an après le lancement, résultats et état des lieux du déploiement, Dossier de presse*, 6 septembre 2021.

¹⁰ Martin P., Pisani-Ferry J. et Ragot X., *Une stratégie économique face à la crise, Les Notes du Conseil d'analyse économique*, n° 57, juillet 2020.

¹¹ Soit au total 90 Md€ en tenant compte du financement de 39,4 Md€ en provenance de l'Union européenne.

¹² *Rapport social, économique et financier* annexé au projet de loi de finances pour 2021.

2 - Un contexte différent de celui du plan de 2009-2010

Le plan France Relance de 2020 repose sur une ambition différente du plan de relance voté en 2009.

La différence se manifeste d'abord par l'ampleur du plan : alors que le coût total du plan de relance sur les années 2009 et 2010 s'est élevé à 42,2 Md€¹³, soit 2,1 % du PIB de 2008, les mesures prévues par France Relance s'élèvent à 100 Md€, soit l'équivalent de 4,1 % du PIB de 2019¹⁴.

Cette différence résulte d'abord de la nature et de l'impact en volume des chocs. Le plan de relance de 2009 s'inscrivait en réponse à une crise économique consécutive à la crise financière de 2007-2008, qui s'est traduite par une contraction du PIB de 2,9 % en 2009. *A contrario*, France Relance résulte de la pandémie de covid 19 et des mesures de confinement, qui ont interrompu ou ralenti une partie de l'activité économique et ont provoqué une perte de PIB largement supérieure à celle de l'année 2009 (- 8,0 % sur l'année 2020).

La différence d'ampleur budgétaire des plans de relance résulte également d'un changement de contexte majeur quant à la possibilité pour les États de s'endetter. En 2009 l'Union européenne et les institutions internationales, à l'instar du FMI, se montraient réticentes à la hausse de l'endettement public en raison de potentiels effets d'éviction et de hausse des taux d'intérêt. En 2020, les recommandations se sont inversées : les effets défavorables à l'économie des politiques de consolidation budgétaire menées en Europe lors de la crise financière de 2008-2009 puis celle de la dette publique dans la zone euro en 2010 et le faible niveau des taux d'intérêt ont incité les autorités internationales à encourager les États à engager rapidement des relances budgétaires, ciblées et temporaires¹⁵, dans le contexte favorable d'achat par les banques centrales de titres publics sur les marchés secondaires

Les mesures et les objectifs des deux plans de relance diffèrent assez largement. France Relance ne propose ainsi, outre la diminution d'impôts de production pour 10 Md€ par an, que peu de mesures de soutien à la trésorerie des entreprises, en raison des mesures d'urgence spécifiques mises en place au plus fort de la crise sanitaire. Par ailleurs, contrairement aux objectifs affichés de France Relance, la préoccupation pour l'environnement était peu présente en 2009 : 514 M€ étaient certes consacrés en 2009 à l'aide au remplacement des véhicules anciens par des véhicules neufs émettant moins de 160 g de CO² par kilomètre, mais aucune conditionnalité environnementale ne figurait dans le pacte automobile introduisant des prêts garantis par Oséo et attribués aux équipementiers et sous-traitants pour un objectif de 1 Md€¹⁶. France Relance soutient également, pour un montant similaire, l'industrie aéronautique et automobile, mais avec pour objectif de favoriser leur transition vers les véhicules « propres ».

Les deux plans se distinguent enfin par leur gouvernance et leur processus de mise en œuvre. Le plan de relance de 2009 était entièrement piloté par l'État : près d'un quart des mesures étaient gérées par les ministères tandis que les trois quarts restants l'étaient par la direction du Budget¹⁷. Pour France Relance, la gestion des mesures est confiée aux ministères

¹³ Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, juillet 2011.

¹⁴ Comité d'évaluation du plan France Relance, Premier rapport, octobre 2021.

¹⁵ Selon la formule « *timely, targeted, temporary* ».

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Franck Mordacq, *La gestion du plan de relance en France*, Revue française des finances publiques, 1^{er} avril 2010, p.159.

et aux opérateurs et une partie d'entre elles fait l'objet d'une territorialisation, avec une mise en œuvre confiée aux acteurs locaux, préfetures, services déconcentrés et collectivités territoriales, alors que le plan de 2009 ne les sollicitait pas.

3 - Un plan différent de ceux de nos partenaires européens

Le premier rapport du Comité d'évaluation du plan de relance publié en octobre 2021¹⁸ propose une comparaison des plans de relance européens.

L'ampleur financière des plans de relance de l'Allemagne, du Royaume-Uni, de la France, de l'Italie et de l'Espagne diffère. Le montant minimal est de 3,7 % du PIB de 2019 pour l'Allemagne, mais il atteint jusqu'à 12,4 % du PIB de 2019 pour l'Italie. La France occupe une position intermédiaire entre le Royaume-Uni et l'Espagne avec des mesures de relance évaluées à 4,1 % du PIB de 2019.

En sus de l'hétérogénéité de l'ampleur budgétaire, des différences en matière de modalités de financement existent.

L'Allemagne et la France se caractérisent par un financement majoritairement assis sur les ressources nationales et un appel minoritaire aux subventions européennes, avec respectivement 0,8 % et 1,6 % du PIB de 2019. L'Espagne et l'Italie utilisent davantage les financements européens : l'intégralité du financement espagnol (5,6 % du PIB de 2019) est assurée par les subventions européennes, tandis que l'Italie a obtenu un prêt européen de 6,9 % du PIB de 2019 et des subventions atteignant 3,8 % du PIB.

Tableau n° 1 : comparaison financière des plans de relance de pays européens (en points de PIB 2019)

	France	Allemagne	Italie	Espagne	Royaume-Uni
Montant du plan de relance	4,1 %	3,7 %	12,4 %	5,6 %	3,9 %
Montant du financement européen – subventions	1,6 %	0,8 %	3,8 %	5,6 %	Non concerné
Montant du financement européen – Prêts	0 %	0 %	6,9 %	0 %	Non concerné

Source : Comité d'évaluation du plan de relance, Premier rapport, octobre 2021

L'Espagne consacre, relativement aux autres pays, une place plus importante à la rénovation énergétique des bâtiments et aux mobilités vertes, avec respectivement 11 % et 19 % du montant du plan, tandis que la France valorise davantage la cohésion des territoires et l'investissement dans la technologie et la résilience avec respectivement 30 % et 14 % du plan de relance. Le plan allemand se démarque par une moindre part de mesures consacrées à la rénovation énergétique des bâtiments et aux mobilités vertes.

Au sein des PNNR des pays européens, la France est le quatrième État membre pour le niveau des mesures « vertes », qui représentent 50 % de son plan (0,85 % du PIB).

¹⁸ Comité d'évaluation du plan France Relance, Premier rapport, octobre 2021.

Enfin, la France et l'Allemagne se distinguent de l'Espagne et de l'Italie par leur vitesse prévue de décaissement sur la période 2020-2022. Ainsi, respectivement 89 % et 80 % de l'enveloppe budgétaire des plans de relance allemand et français seraient décaissés sur cette période. *A contrario*, les rythmes de décaissement des plans de relance espagnol et italien seraient plus lents, seulement 28 % des fonds étant décaissés entre 2021 et 2022 pour l'Italie, en raison notamment du financement majoritaire par les prêts européens à partir de 2024.

B - Une conception rapide, facilitée par l'évolution de la réglementation européenne

Dans la perspective de la sortie de crise sanitaire, le plan de relance a été élaboré rapidement pour soutenir au plus vite la reprise économique. Le choix des mesures retenues a bénéficié d'un desserrement des contraintes européennes en matière d'aides d'État.

1 - Une élaboration du plan par le Gouvernement durant l'été 2020

L'élaboration du plan de relance s'est déroulée sur une période relativement courte, jusqu'à son annonce le 3 septembre 2020 par le Président de la République.

La première étape a été la décision initiale du Président de la République d'adopter un plan de relance de l'économie, après la période de confinement consécutive à la première vague de l'épidémie (mars-mai 2020)¹⁹. L'ampleur du plan (100 Md€) a été calibrée en fonction du « *stimulus* » jugé nécessaire au rebond de l'économie (cf. *supra*).

Au-delà de l'objectif de relance économique, le plan a également été conçu pour opérer une transformation de l'économie, selon trois priorités : la transition écologique, la compétitivité et la cohésion.

Les ministères ont été sollicités pour identifier les mesures répondant aux objectifs et priorités du plan. Cette phase, qui a donné lieu à des itérations entre les cabinets et les directions des ministères, s'est déroulée au cours de l'été 2020. Les mesures proposées par les ministères représentaient un coût total d'environ 150 Md€. Une phase d'arbitrage est intervenue au cours de la période estivale pour sélectionner un ensemble de mesures respectant l'enveloppe globale de 100 Md€ (soit 80 Md€ hors réduction des impôts de production).

La conception du plan de relance, dans un temps très court, s'est appuyée sur des réflexions déjà en cours dans les ministères, ce qui explique que les mesures du plan reprennent en grande partie des dispositifs existants ou déjà envisagés (cf. *infra*).

2 - Un assouplissement du cadre juridique européen des aides d'État

Les mesures d'aides aux entreprises prises par les États membres doivent respecter la réglementation de l'Union européenne en matière d'aides d'État.

¹⁹ Le Président de la République a publiquement évoqué pour la première fois le plan France Relance le 14 juillet 2020.

Cette réglementation n'impose aucune contrainte – et donc aucune intervention de la Commission – pour les mesures générales applicables à toutes les entreprises, donc exclues de la qualification d'aides d'État, telles que les subventions salariales, la suspension du paiement de l'impôt sur les sociétés, de la TVA ou des cotisations sociales, ou encore le soutien financier direct aux consommateurs. Elles sont listées dans la communication de la Commission européenne relative à une réaction économique coordonnée à la flambée de covid 19 du 13 mars 2020.

S'agissant des mesures relevant des aides d'État, dans le contexte de la crise sanitaire de 2020, et comme cela avait été le cas lors de la crise financière de 2008, un cadre temporaire de soutien en période de circonstances exceptionnelles a été élaboré par la Commission européenne en mars 2020. Le champ de ce cadre temporaire a été étendu à plusieurs reprises, ce qui a élargi les options possibles pour les mesures de relance en faveur des entreprises envisagées au cours de la phase de conception du plan de relance.

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit la compatibilité des aides d'État avec les règles du marché intérieur quand ces aides sont destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires²⁰ et à la perturbation grave de l'économie d'un État membre²¹. Dès mars 2020, la crise du coronavirus est qualifiée par la Commission européenne à la fois d'« événement extraordinaire » et de « perturbation grave des économies des États membres ». Le 19 mars 2020, un « cadre temporaire visant à soutenir l'économie dans le contexte de la flambée de covid 19 » est adopté par la Commission européenne. L'objectif était de permettre aux États membres de garantir la liquidité et l'accès au financement des entreprises, en particulier les PME, qui connaissaient des difficultés en raison de la crise sanitaire, tout en préservant l'intégrité du marché intérieur de l'UE avec des conditions égales pour tous.

Les mesures d'aides d'État temporaires concernent les aides sous forme de subventions directes, d'avances remboursables ou d'avantages fiscaux, de bonification de taux d'intérêt pour les prêts, de garanties et de prêts acheminés par des établissements de crédit ou d'autres établissements financiers, et l'assurance-crédit à l'exportation à court terme.

Le cadre temporaire a été étendu et prolongé à six reprises. La troisième modification a, en particulier, inclus le soutien aux entreprises de moins de 50 salariés et dont le chiffre d'affaires annuel ou le bilan annuel ne dépasse pas les 50 M€, même si elles étaient considérées comme relevant de la catégorie des entreprises en difficulté financière au 31 décembre 2019. La Commission estime que les aides d'État aux micro et petites entreprises sont moins susceptibles de fausser la concurrence dans le marché intérieur et d'affecter les échanges intra-UE que les aides d'État accordées aux moyennes et aux grandes entreprises, compte tenu de leur taille modeste et de leur participation limitée aux opérations transfrontières. La fin du cadre temporaire est prévue pour le 30 juin 2022.

Les mesures du plan de relance relatives à l'activité partielle et au plan aéronautique ont été prises dans ce cadre temporaire.

²⁰ Article 107(2) b du TFUE.

²¹ Article 107(3) b du TFUE.

Tableau n° 2 : chronologie des révisions et prolongations du cadre temporaire visant à soutenir l'économie adopté par la Commission européenne le 19 mars 2020

<i>Date</i>	<i>Champ concerné</i>
<i>03 avril 2020</i>	Permettre aux États membres d'accélérer la recherche, la mise à l'essai et la fabrication de produits utiles pour combattre le coronavirus, de protéger les emplois et de soutenir davantage l'économie dans le contexte de covid 19
<i>08 mai 2020</i>	Facilitation approfondie à l'accès au capital et aux liquidités pour les entreprises touchées par la crise
<i>29 juin 2020</i>	Mesures de soutien supplémentaire aux micro et petites entreprises et aux jeunes pousses et d'encouragement des investissements privés
<i>13 octobre 2020</i>	Prolongation du cadre au 30 juin 2021 et extension du cadre temporaire de soutien aux entreprises confrontées à des pertes de chiffre d'affaires importantes
<i>28 janvier 2021</i>	Prolongation du cadre temporaire au 31 décembre 2021 et extension des plafonds de certaines mesures
<i>18 novembre 2021</i>	Prolongation du cadre temporaire au 30 juin 2022 et extension du cadre au soutien à la solvabilité et au soutien à l'investissement en vue d'une reprise durable

Source : Cour des comptes, d'après la fiche technique 14Bis de la DAJ de Bercy relative aux aides d'État

II - Un ensemble de nombreuses mesures, déjà existantes dans leur majorité

Le choix des mesures à inclure dans France Relance a été effectué sur une période courte, à l'été 2020. Dans ces délais contraints, ce sont souvent des mesures déjà existantes qui ont été retenues pour figurer dans le plan de relance, en bénéficiant de crédits nouveaux.

A - Un ensemble de mesures regroupées selon les trois priorités

Conformément aux trois priorités retenues, le plan de relance, tel qu'annoncé le 3 septembre 2020²², se compose d'un ensemble de mesures répartis en trois volets de taille comparable : « écologie » pour 30,4 Md€, « compétitivité » pour 34,4 Md€ et « cohésion » de 35,7 Md€ (cf. Annexe n° 2 :).

²² Les montants cités dans cette partie sont toujours ceux du dossier de presse du 3 septembre 2020, pour la présentation du plan de relance, même si des modifications et redéploiements sont intervenues par la suite. Il n'y a pas eu, depuis cette date, de présentation actualisée de la ventilation des 100 Md€ du plan de relance.

1 - Le volet « écologie »

Le volet « écologie » traduit l'ambition d'accélérer la transition écologique de l'économie. Dans cette perspective, ce volet comprend notamment les mesures suivantes :

- la rénovation énergétique des bâtiments, qui concerne les bâtiments publics (État, collectivités locales), les logements sociaux, les locaux des TPE/PME, les logements des particuliers (crédits supplémentaires pour le dispositif MaPrimeRénov') ;
- la décarbonation de l'industrie ;
- les infrastructures et les mobilités vertes, avec des mesures en faveur du soutien à la demande de véhicules propres (bonus écologique, primes à la conversion), des crédits en faveur du secteur ferroviaire (notamment pour des investissements sur le réseau), des aides à la mobilité du quotidien (plan vélo et transports en commun) ;
- le développement des énergies et technologies vertes, avec le soutien au développement des technologies vertes (dans le cadre des PIA), les plans de soutien à l'aéronautique et à l'automobile, le développement d'une filière d'hydrogène vert.

L'élaboration du volet écologie du plan de relance

Peu après le déclenchement de la crise sanitaire, le commissariat général au développement durable a initié un travail conduisant à l'élaboration d'un « plan de rebond » reposant sur quatre axes majeurs (*Vers des mobilités sobres, propres et solidaires ; Vers des bâtiments économes en énergie et adaptés au changement climatique ; Vers une économie et une société décarbonée ; Vers une France résiliente et souveraine*). Ce plan initial apparaît ainsi comme l'ossature originelle du volet « écologie » du plan de relance, que les arbitrages interministériels sur le plan de relance n'ont pas fondamentalement remise en cause.

Le volet « écologie » du plan de relance a, par rapport à ce travail initial, été ensuite enrichi par certaines des propositions de la convention citoyenne pour le climat, qui avait dès avril souhaité peser sur le contenu des plans de sortie de crise et de reconstruction²³. Parmi les mesures proposées par cette dernière en juin 2020, plusieurs ont été, en totalité ou partiellement, reprises dans le plan de relance, comme le soutien aux cantines scolaires des petites communes servant des repas bio, le développement de la filière des protéagineux, l'accroissement des moyens du fonds vélo et le renforcement des investissements publics dans les infrastructures ferroviaires²⁴.

Une action emblématique de ce volet concerne la rénovation énergétique des bâtiments, et plus précisément des bâtiments publics, des logements sociaux, des logements privés et des locaux des TPE/PME²⁵. Elle comprend une enveloppe totale actualisée de 6,4 Md€ hors rénovation énergétique des collectivités territoriales portée par les dotations aux collectivités (dotation régionale d'investissement – 600 M€, dotation de soutien à l'investissement local – 950 M€).

²³ Convention citoyenne pour le climat, *Contribution de la convention citoyenne pour le climat au plan de sortie de crise*, 10 avril 2020.

²⁴ Convention citoyenne pour le climat, *Les propositions de la convention citoyenne pour le climat*, juin 2020.

²⁵ Pour information, l'enveloppe dédiée à la rénovation thermique des locaux TPE/PME s'élève à 200 M€ en AE et CP (portage MEFR/ DGE pour 120 M€ en AE/CP et 80 M€ par le MTE/ DGPR).

La rénovation énergétique des bâtiments

Sur les 6,4 Md€ prévus au total sur cette action, la rénovation énergétique des bâtiments publics est portée par une enveloppe de 4 Md€, pilotée par les services du ministère de l'économie, des finances et de la relance, dont 300 M€ sont destinés aux régions (rénovation des lycées). De surcroît, un appel à projets concernant les universités et laboratoires de recherche a été lancé, et un autre appel à projets concerne les autres bâtiments de l'État, avec une enveloppe globale de 2,7 Md€.

Par ailleurs, la rénovation énergétique des logements privés, au sein des aides à la réhabilitation des logements (2,1 Md€ dont 0,1 Md€ suite à redéploiement), est soutenue par l'élargissement de l'accès au dispositif MaPrimeRénov' et la création de primes supplémentaires, avec l'objectif de favoriser la relance économique par le biais de l'activité ainsi donnée aux artisans.

Le dispositif MaPrimeRénov' aide les propriétaires dans la réalisation des travaux de rénovation énergétique permettant de réduire leur facture énergétique et d'améliorer le confort de leur logement, tout en agissant positivement sur le climat en rejetant moins de gaz à effet de serre. L'objectif ciblé est le financement de la rénovation de 900 000 logements d'ici décembre 2022 (450 000 / an en 2021 et 2022).

Enfin, une mesure concerne aussi la rénovation énergétique et la réhabilitation lourde des logements sociaux (430 M€²⁶).

2 - Le volet « compétitivité »

Le volet « compétitivité » de France Relance vise à rendre l'économie française plus compétitive mais aussi plus indépendante notamment pour certains approvisionnements.

Le volet compétitivité comporte notamment :

- la baisse des impôts de production, pour un montant de 10 Md€ par an, qui constitue une mesure pérenne ; dans l'enveloppe de 100 Md€, le coût de cette mesure est décompté sur les deux années 2021 et 2022, soit pour 20 Md€ au total ;
- le renforcement des fonds propres des TPE/PME et ETI ;
- des mesures pour restaurer la souveraineté technologique (soutien à l'innovation, dans le cadre des PIA ; aides à la relocalisation des entreprises ; soutien au secteur spatial) ;
- la mise à niveau numérique de l'État et des territoires (dont la numérisation des services publics), et des entreprises (TPE, PME et ETI) ;
- des mesures en faveur du secteur culturel (soutien à la création ; rénovations patrimoniales) ;
- une accélération de la commande publique dans le cadre du plan aéronautique (commandes étatiques).

²⁶ Enveloppe actualisée après un redéploiement de - 70 M€ au sein du plan de relance.

Le renforcement des fonds propres des TPE/PME et ETI

Au-delà des mesures de soutien à court terme de la trésorerie des TPE-PME et ETI contenues notamment dans le plan d'urgence, le plan de relance favorise l'apport de fonds propres et quasi-fonds propres, afin de restaurer leur capacité d'investissement. Deux mesures sont déployées, pour un montant total de 3 Md€.

En premier lieu, une garantie publique peut être accordée aux placements financiers qui recevront un label France Relance, permettant d'orienter l'épargne vers les financements de long terme utiles aux PME et ETI, selon une approche d'investissement durable. La souscription de ces produits est encouragée en élargissant aux fonds labellisés l'accès à une garantie de fonds propres de Bpifrance (à hauteur de 1 Md€ d'investissements garantis sur la période), de manière à réduire le risque de perte en capital pour l'investisseur.

En second lieu, 10 à 20 Md€ de prêts participatifs peuvent être accordés aux TPE, PME et ETI. Les réseaux bancaires peuvent octroyer des prêts participatifs, c'est-à-dire des prêts de long terme, subordonnés et assimilés à des financements en quasi-fonds propres. Ce dispositif est soutenu par une garantie partielle de l'État.

L'État peut par ailleurs abonder les fonds d'investissement mis en place par les conseils régionaux, qui permettent de renforcer le capital des PME dans les territoires.

France Relance prévoit en outre un montant de 1 Md€ destiné à la relocalisation industrielle, autour des deux axes suivants :

- un fonds de 400 M€ sur la période 2020-2022, dont 150 M€ dès 2020, est créé pour soutenir des projets d'investissements industriels dans les territoires. La démarche est conjointement menée par l'État et les conseils régionaux et animée dans le cadre du programme « territoires d'industrie ». L'instruction financière est réalisée par Bpifrance ;
- une enveloppe de 600 M€ d'ici 2022 dont 100 M€ dès 2020 est également mobilisée pour soutenir plus particulièrement des investissements ciblés sur les cinq secteurs stratégiques suivants : la santé, les intrants critiques pour l'industrie, l'électronique, l'agroalimentaire et les applications industrielles de la 5G.

3 - Le volet « cohésion »

Le volet « cohésion » comporte plusieurs types d'actions :

- des mesures en faveur de l'emploi (notamment l'activité partielle de longue durée) ;
- des mesures en faveur des jeunes (formations, accompagnement, prime à l'embauche, aides à l'apprentissage et au contrat de professionnalisation) ;
- le développement de la formation professionnelle (crédits pour le Plan d'investissement dans les compétences ; moyens supplémentaires pour France compétences et Pôle emploi) ;
- des mesures de soutien à la recherche (renforcement des moyens de l'Agence nationale de la recherche - ANR ; financement des écosystèmes d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation) ;
- l'investissement public dans le cadre du Ségur de la santé, et le soutien à des projets de coopération sanitaire ;

- le renforcement de la cohésion territoriale, avec notamment un soutien financier aux collectivités territoriales²⁷ et des interventions de la Banque des territoires en faveur des logements sociaux et des petits commerces.

Les mesures en faveur de l'emploi des jeunes

Plusieurs mesures sont destinées à favoriser l'accès des jeunes à l'emploi.

1,6 Md€ est mobilisé pour augmenter le nombre de formations qualifiantes à disposition de l'ensemble des jeunes qui arrivent sur le marché du travail, avec l'objectif de former 223 000 jeunes, *via* :

- 100 000 formations qualifiantes *via* les pactes régionaux d'investissement dans les compétences ;
- 16 000 formations de la santé et du soin pour les infirmiers et les aides-soignants ;
- 15 000 actions d'évaluation et de formations certifiantes aux savoirs numériques *via* un abondement du compte personnel de formation ;
- 35 000 places à destination des jeunes de 16 à 18 ans *via* l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ;
- 30 000 places supplémentaires de formation dans l'enseignement supérieur ;
- et 27 000 places supplémentaires pour les néo-bacheliers pour accompagner les réorientations et les élèves en CAP vers le diplôme et une insertion professionnelle.

Par ailleurs, le plan de relance mobilise 3,2 Md€ pour stimuler l'embauche des jeunes sous forme de CDI, de CDD ou de contrats en alternance, et finance :

- une aide à l'embauche d'un montant maximal de 4 000 € visant à réduire le coût du travail pour les contrats conclus entre le 1^{er} août 2020 et le 31 janvier 2021²⁸. L'aide est attribuée aux entreprises, quels que soient leur taille et leur secteur, qui embauchent un salarié de moins de 26 ans, en CDI ou CDD de 3 mois et plus pour un salaire jusqu'à deux fois le SMIC ;
- une aide à l'apprentissage pour la première année du contrat de 5 000 € pour les mineurs et de 8 000 € pour les majeurs pour tout contrat conclu entre le 1^{er} juillet 2020 et le 30 juin 2022. L'aide est attribuée aux entreprises, quels que soient leur taille (sans condition pour les moins de 250 salariés) et leur secteur, pour préparer un diplôme ou un titre jusqu'au niveau master ;
- une aide au contrat de professionnalisation pour la première année du contrat de 5 000 € pour les mineurs et de 8 000 € pour les majeurs de moins de 30 ans pour tout contrat conclu entre le 1^{er} juillet 2020 et le 30 juin 2022. L'aide est attribuée aux entreprises, quels que soient leur taille (sans condition pour les moins de 250 salariés) et leur secteur, pour préparer un diplôme ou un titre jusqu'au niveau master ou un certificat de qualification professionnelle.

Les employeurs qui recrutent une personne handicapée peuvent en outre mobiliser les aides suivantes : aide à l'embauche sans limite d'âge jusqu'au 28 février 2021, aide à l'apprentissage sans limite d'âge, aide au contrat de professionnalisation.

²⁷ Ce soutien financier, qui a été porté par la troisième loi de finances rectificative pour 2020, comporte des compensations aux pertes de recettes fiscales, et une composante exceptionnelle de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) fléchée vers la transition écologique, la résilience sanitaire et la rénovation du patrimoine.

²⁸ L'aide a été prolongée jusqu'à fin mai 2021 pour les embauches dont le salaire est inférieur à 1,6 Smic.

Pour faciliter l'insertion des jeunes les plus éloignés de l'emploi, le plan de relance mobilise également 1,3 Md€, afin de proposer 300 000 parcours d'accompagnement et d'insertion sur mesure et de lutter contre la précarité à travers trois dispositifs : la garantie jeunes et l'accompagnement intensif des jeunes, les contrats aidés et l'insertion par l'activité économique, l'accompagnement à la création d'entreprises. Le plan de relance comprend ainsi :

- 400 M€ pour la garantie jeunes par les missions locales, l'accompagnement intensif jeunes par Pôle emploi, les moyens supplémentaires pour les parcours contractualisés d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) et l'accompagnement sur mesure vers les métiers du sport et de l'animation (SESAME) ;
- 900 M€ autour du parcours emploi compétence (PEC), du contrat initiative emploi (CIE) et du renforcement de l'insertion par l'activité économique (IAE) ;
- 49 M€ pour l'accompagnement à la création d'entreprises, dont 9 M€ intégralement dédiés au soutien de parcours de création d'entreprises dans les territoires ultramarins (PIJ).

B - Des mesures pour partie préexistantes, d'ampleur et de nature diverses

Une grande part des crédits de France Relance abonde des dispositifs déjà en place. Le double objectif de relance et de transformation de l'économie se traduit par la coexistence de mesures qui relèvent des deux objectifs pour des montants similaires à l'échelle du plan, mais d'ampleur différente au sein de chaque volet.

1 - Des mesures qui prolongent ou étendent des dispositifs existants

Le choix des mesures entrant dans le plan de relance s'est en grande partie appuyé sur des dispositifs existants. Mais des financements sont aussi apportés à des dispositifs qui n'en disposaient pas auparavant.

a) Des financements complémentaires pour des mesures existantes

L'examen des mesures du plan de relance montre qu'il s'agit souvent de dispositifs qui existaient déjà, auxquels des crédits supplémentaires sont apportés.

S'agissant du volet Écologie, il s'agit pour l'essentiel de faire bénéficier d'importants abattements financiers à des mesures préexistantes, permettant leur massification ou leur accélération, le cas échéant en aménageant leurs règles d'attribution. Il s'agit notamment de :

- la rénovation énergétique des bâtiments avec le dispositif MaPrimeRénov' (2 Md€) pour les particuliers, et les financements alloués pour la rénovation des bâtiments publics (4 Md€), ces actions conduisant à une massification des actions ;
- le soutien aux infrastructures et mobilités vertes : la massification du bonus écologique et de la prime à la conversion pour les particuliers (1,9 Md€ pour la demande en véhicules propres), l'accélération de projets d'infrastructures déjà retenus principalement dans le cadre des volets mobilités des contrats de plan État-régions 2013-2020 (0,670 Md€ pour l'Île-de-France), le renforcement du soutien aux collectivités dans le cadre du quatrième appel à projet pour les transports en commun en site propre (0,450 Md€) ;

- le soutien à hauteur de 1,5 Md€ à la recherche dans le domaine de l'aéronautique civile par l'abondement du fonds préexistant « conseil pour la recherche aéronautique civile » (CORAC) ;
- les mesures de soutien aux marchés clés des technologies vertes (3,4 Md€) à travers le 4^{ème} programme d'investissement d'avenir, qui était déjà programmé ;
- le soutien à l'économie circulaire et aux circuits courts (0,5 Md€) qui consiste principalement à abonder des fonds préexistants de l'Ademe dans ce domaine.

Pour ce qui concerne le volet Compétitivité, une grande partie des mesures s'appuie également sur des dispositifs déjà existants. Il s'agit notamment :

- d'importants financements²⁹, dans le cadre du programme d'investissement d'avenir (PIA4), au profit de l'innovation pour renforcer la position de la France dans des secteurs d'avenir stratégiques pour sa souveraineté et sa compétitivité (capacités industrielles, technologies numériques, santé, éducation, culture, etc.), de financements de projets de recherche et développement risqués, de développement de synergies entre le monde de la recherche et des entreprises ;
- du soutien au secteur spatial et à la recherche duale dans le domaine spatial ;
- du soutien aux exportations ;
- de l'accélération de la transition numérique des TPE/PME et ETI, et de l'État et des territoires ;
- du soutien aux industries culturelles et créatives ;
- de l'accélération de commandes étatiques dans le domaine aéronautique.

Enfin, *dans le volet Cohésion*, une majorité d'axes prolongent des mesures existantes assises sur des dispositifs pérennes.

Certaines mesures s'intègrent dans des initiatives en cours comme par exemple celles portées par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) à travers des programmes classiques comme « Action cœur de ville » et « Territoires d'industrie », ou des programmes d'appui spécifique comme « Petites villes de demain » et « Avenir Montagne ».

Les mesures relevant de l'éducation nationale, de la jeunesse, de la vie associative et du sport, d'un montant total de 1,7 Md€ et qui sont principalement tournées directement vers l'activité des jeunes (au sein du plan « 1 jeune, 1 solution »), consistent essentiellement à étendre des mesures déjà existantes. C'est par exemple le cas du renforcement des effectifs du service civique, pour un montant de 611 M€, correspondant à une hausse de 150 % du flux annuel de recrutement, soit 100 000 jeunes en service civique supplémentaires en 2020 et 2021.

Les mesures pilotées par le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, reposent aussi, dans la plupart des cas, sur des dispositifs déjà existants. L'une d'entre elles vise par exemple à accélérer le renforcement des moyens prévus pour l'Agence nationale de la recherche (ANR)³⁰ dans le cas de la loi de programmation de la recherche (LPR). Les financements programmés par la LPR viendront à terme se substituer à ceux du plan de

²⁹ 5,5 Md€ au total, dont 0,5 sont des investissements en fonds propres

³⁰ Il s'agit ici d'accroître le budget d'intervention de l'ANR pour financer 1 000 projets environ.

relance. Une autre mesure consiste en une augmentation de la dotation du fonds de garantie des prêts étudiants par l'État de 16 M€ en 2021 et en 2022, soit une multiplication par 5 de cette dotation dont le montant annuel est de 4 M€. Ce relèvement significatif permet d'augmenter le nombre de prêts octroyés mais également d'inclure dans le dispositif de nouveaux réseaux bancaires comme La Banque Postale.

L'élaboration rapide du plan explique l'intégration d'un grand nombre de mesures déjà existantes, mais n'a pas permis une réflexion spécifique sur chaque politique publique. Si le dispositif MaPrimeRenov' constitue un réel progrès en matière d'aide à la rénovation des logements, et a été à juste titre mobilisé dans le cadre du plan de relance, la réflexion sur la réorientation stratégique de la politique du logement reste à approfondir³¹.

b) Des dépenses déjà envisagées, en attente de décision ou de financement

Dans certaines situations, le plan de relance apporte des financements à des actions qui n'en disposaient pas auparavant.

Le cas le plus emblématique est celui du financement des investissements sur le réseau de la SNCF. Les crédits affectés à ces investissements proviennent en réalité de l'opération de recapitalisation de la SNCF (4,05 Md€), intervenue en 2020 dans le cadre du plan d'urgence, et qui a été suivie d'un reversement du même montant à l'État sur un fonds de concours³². Les investissements financés par ce versement correspondent en partie à des travaux déjà prévus (conformément aux orientations du nouveau pacte ferroviaire de juin 2018), répondant à des impératifs réglementaires ou de mise aux normes, qui n'avaient pu être financés jusqu'à présent. En dépit de cet apport significatif de l'État, de nouveaux besoins de financement pourraient apparaître à l'avenir. Dans son rapport public annuel de 2021, la Cour notait en effet à propos de ce soutien à SNCF réseau : « *Cet effort, parce qu'il ne fait que financer des besoins du gestionnaire d'infrastructure jusqu'alors non couverts par l'État, risque de ne pas suffire pour accompagner les investissements de renouvellement et de modernisation nécessaires à l'amélioration du réseau ferré national* »³³.

Toujours dans le volet écologie, de nombreuses actions ponctuelles répondent à des besoins identifiés mais non financés jusqu'à présent : actions en faveur de la biodiversité (1,2 Md€), aides aux investissements de protection contre les aléas climatiques dans le domaine agricole, soutien à la plantation des haies, plan de soutien aux cantines scolaires des petites communes, etc.

Enfin, dans le volet compétitivité, on peut signaler à titre d'exemple, au ministère de l'intérieur, certaines mesures qui financent simplement une mise en conformité par rapport à des règlements européens ou des directives européennes, concernant les systèmes d'information européens de gestion des frontières, des visas et de l'asile, ou le système « Reverse 112 »³⁴.

³¹ Cour des comptes, *Restaurer la cohérence de la politique du logement*, Note enjeux structurels, novembre 2021

³² Sur le programme 203 - *Infrastructures et services de transports* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*.

³³ Cour des comptes, *La SNCF face à la crise sanitaire : une mobilisation réussie, un modèle économique fragilisé*, Rapport public annuel 2021.

³⁴ Ce nouveau système permettra de notifier des alertes immédiates aux usagers de manière localisée *via* la téléphonie mobile.

c) Des mesures nouvelles

Au-delà des financements apportés à des actions déjà identifiées, le plan de relance comporte des mesures au bénéfice de dispositifs nouveaux.

Parmi les mesures du volet écologie qui peuvent être considérées comme nouvelles figurent par exemple les mesures de soutien à la décarbonation de l'industrie et l'accélération significative de la stratégie nationale en faveur de l'hydrogène : alors que le plan de soutien à la filière hydrogène présenté en 2018 était doté de 100 M€, la stratégie nationale pour le développement de l'hydrogène décarboné annoncée le 8 septembre 2020 prévoit une enveloppe de 7 Md€ d'ici 2030 dont 2 Md€ au titre du plan de relance. Cet axe prévoit en particulier 1,275 Md€ pour le financement de projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC).

Par ailleurs, dans le prolongement de la loi climat et résilience³⁵ et des travaux de la convention citoyenne pour le climat³⁶, qui avaient mis en exergue des sujets prioritaires (rénovation thermique, lutte contre l'artificialisation des sols notamment), le plan de relance a eu un effet accélérateur dans la mise en œuvre des politiques publiques en finançant des mesures porteuses et innovantes, par exemple le fonds friche³⁷ et l'aide à la relance de la construction durable³⁸.

Enfin la dotation régionale d'investissement en faveur notamment de la rénovation thermique des bâtiments publics et des mobilités, prévue par l'accord de partenariat État-régions du 28 septembre 2020, peut être considérée comme une innovation dans la mesure où les régions ne bénéficiaient pas jusqu'alors d'un soutien direct à leurs opérations d'investissement.

Dans le volet compétitivité, la baisse des impôts de production, qui allège de 10 Md€ les prélèvements sur les entreprises, peut également être considérée comme une mesure nouvelle.

La baisse des impôts de production

Concernant 600 000 entreprises selon le ministère chargé de l'économie, cette mesure du plan de relance se décompose en trois sous-mesures :

- la réduction de moitié de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour leurs établissements industriels évalués selon la méthode dite « comptable », respectivement évaluées à 1,5 Md€ et 1,7 Md€ ;

³⁵ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

³⁶ Convention citoyenne pour le climat, *Les propositions de la convention citoyenne pour le climat*, juin 2020.

³⁷ Le fonds finance des opérations de recyclage des friches urbaines et industrielles.

³⁸ Le dispositif, à destination des communes, a pour objectif de favoriser une utilisation plus efficiente du foncier disponible. Il prévoit le versement d'une aide forfaitaire de 100 € par m² de surfaces de logement construit au-delà d'un seuil de densité pour les programmes d'au moins deux logements autorisés à la construction.

- la réduction de moitié de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), qui correspond à la part dite « régionale³⁹ » de cet impôt, évaluée à 7,2 Md€ ;
- l'abaissement de 3 % à 2 % de la valeur ajoutée du plafonnement de la contribution économique territoriale, de manière à éviter que tout ou partie des deux mesures précédentes ne soit neutralisé par ce plafonnement.

L'effet cumulé de ces mesures est estimé à 10 Md€ annuels, décomptés deux fois dans l'enveloppe de 100 Md€ du plan de relance, pour les années 2021 et 2022.

De même, les mesures d'aides à la relocalisation des entreprises, qui sont en partie la conséquence de difficultés apparues lors de la crise sanitaire⁴⁰, sont des dispositifs nouveaux.

Enfin dans le volet cohésion, le plan de relance comprend d'importantes mesures nouvelles en faveur de l'embauche des jeunes, de l'apprentissage, et des contrats de professionnalisation.

d) Le cas particulier du volet investissement du Ségur de la santé

France Relance comprend, pour une enveloppe de 6 Md€, le volet *investissement* ou « Pilier 2 » du Ségur de la santé, résultant de la concertation conduite à l'été 2020 et présenté par le ministre le 21 juillet 2020. Cette composante du Ségur de la santé, décidée lors de la phase de conception du plan de relance, lui a été rattachée. Le Gouvernement a en effet indiqué vouloir intégrer dans France Relance tous les plans et annonces d'investissement depuis la troisième loi de finances rectificative pour 2020 (adoptée au mois de juillet).

Les investissements prévus dans le cadre de cette enveloppe de 6 Md€ se subdivisent en trois composantes :

- le volet sanitaire (pour les établissements de santé publics et privés), qui s'élève à 2,5 Md€, dont 1,5 Md€ pour les investissements courants dits « du quotidien » et 1 Md€ pour des « projets prioritaires » d'investissement structurels ;
- le volet médico-social (pour les Ehpad⁴¹ et autres structures d'accompagnement de la dépendance) qui s'élève à 2,1 Md€, dont 1,5 Md€ d'investissement (rénovation et création de places en établissement, investissement courant) et 0,6 Md€ pour l'équipement numérique des établissements ;
- le volet numérique (1,4 Md€ hors médico-social) qui porte, en ville et à l'hôpital, sur l'équipement en logiciels spécialisés, sur l'espace numérique de santé et le dossier médical partagé, et sur les incitations des professionnels à l'usage de ces outils.

Les crédits du volet sanitaire (2,5 Md€) viennent en complément d'une dotation nouvelle aux hôpitaux publics de 13 Md€ sur 10 ans, hors plan France Relance. Cette enveloppe, dont le principe avait été acté fin 2019 avant la crise sanitaire, et qui a par la suite été intégrée au Ségur de la santé, correspond environ au tiers du total de la dette des établissements publics de santé qui était alors constatée. Les fonds proviennent de nouveaux emprunts souscrits sur les marchés

³⁹ Compensée par l'affectation aux régions d'une fraction de taxe sur la valeur ajoutée.

⁴⁰ L'un des deux volets de ces mesures vise ainsi la relocation d'entreprises en France pour sécuriser les approvisionnements critiques. L'autre volet répond directement à l'un des objectifs du plan de relance en soutenant le développement des projets industriels dans les territoires.

⁴¹ Établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes.

par la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades). Ils sont déployés dans les établissements de santé publics selon deux modalités : 6,5 Md€ servent à la restauration de leurs capacités financières par injection directe dans leurs bilans et 6,5 Md€ seront employés pour financer des projets prioritaires d'investissements structurants. Sur cette dernière enveloppe, 5,5 Md€ ont d'ores et déjà été répartis de façon prévisionnelle aux agences régionales de santé (ARS) et 1 Md€ est mis en réserve à l'échelle nationale.

L'ensemble du plan d'investissement dans le cadre du Ségur de la santé », en cumulant toutes les mesures dont la mise en œuvre a débuté en 2021, s'élève à 19 Md€ sur 10 ans.

2 - Des mesures de relance et de transformation de l'économie

En termes d'enveloppe budgétaire⁴², une analyse des mesures du plan de relance (hors baisse des impôts de production, donc sur un total de 80 Md€), conduit à faire ressortir un quasi-équilibre entre les deux objectifs de relance et de transformation de l'économie : 39 Md€ pour la relance, 37 Md€ pour la transformation de l'économie, et 4 Md€ de mesures mixtes⁴³.

Parmi les mesures de relance figurent par exemple le renforcement du bonus écologique et de la prime à la conversion, qui visent à soutenir la filière automobile particulièrement touchée par la crise. Il s'agit également de la rénovation énergétique des bâtiments ou du soutien au secteur de la culture.

Les mesures de transformation de l'économie incluent notamment les plans de soutien aux secteurs aéronautique et automobile, la mesure en faveur de la filière hydrogène vert, le soutien aux relocalisations, les investissements d'avenir.

La répartition entre mesures de relance et mesures de transformation est sensiblement différente selon les trois volets du plan. Le volet écologie comporte davantage de mesures de transformation que de relance, en lien avec les importantes évolutions de l'appareil productif qu'il prévoit. À l'inverse, les mesures du volet cohésion relèvent principalement de la relance, avec un objectif d'effets plus immédiats.

Tableau n° 3 : répartition des mesures du plan de relance (hors baisse des impôts de production) entre les objectifs de relance et de transformation de l'économie (Md€)

	Relance	Mixte	Transformation	Total
Cohésion	25		11	36
Compétitivité	3	3	8	14
Écologie	11	1	18	30
Total général	39	4	37	80

Source : Cour des comptes

⁴² Cette analyse est conduite à partir des enveloppes présentées dans le dossier de presse du 3 septembre 2020.

⁴³ Sont considérées comme mixtes les mesures de décarbonation de l'industrie (1,2 Md€) et de renforcement des fonds propres des TPE/PME et ETI (3 Md€).

C - Une frontière parfois confuse avec d'autres plans ou programmes en cours

France Relance est présenté par le Gouvernement comme un ensemble homogène de mesures répondant à des objectifs concordants de relance et de transformation de l'économie. Le contexte de mise en place du plan (après la première vague de l'épidémie) et le choix de mesures en grande partie déjà en vigueur conduisent toutefois à brouiller les frontières avec d'autres types ou ensembles de dépenses.

1 - Des dépenses ordinaires

Quelques cas de dépenses ordinaires intégrées dans le plan de relance peuvent être observés.

Le plan de relance comporte une subvention exceptionnelle de 750 M€ pour France compétences. Si cette subvention a été adoptée dans la loi de finances pour 2021 pour abonder les mesures exceptionnelles de soutien à l'alternance (apprentissage, contrats de professionnalisation) dans le cadre de la relance, elle était également motivée par les difficultés financières de l'opérateur souffrant d'un déficit conjoncturel, du fait de la crise sanitaire, mais aussi structurel.

Le plan de relance inclut pour 2,05 Md€ des crédits rattachés au PIA 4, et qui correspondent au versement d'intérêts à des tiers pour des dotations bien antérieures à 2020 (cf. *infra*). L'inclusion de ces sommes sans lien avec la relance est très discutable, d'autant plus qu'elles sont décomptées sur une période plus longue que la durée du plan (2021-2023).

La mesure « poursuite d'études pour les néo-bacheliers » (92 M€) a pour objectif de répondre au besoin de places supplémentaires en raison du taux de réussite au baccalauréat exceptionnellement élevé à la session 2020. Cette mesure difficilement évitable n'a pas non plus de lien avec la relance.

De même, une partie des crédits 2021 du programme 112 - *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* de la mission *Cohésion des territoires* destinée à la nouvelle génération de contrats de plan État-région (CPER) et de contrats de plan interrégional État-région (CPIER) est incluse dans le plan de relance⁴⁴. Ces crédits correspondent cependant pour partie au simple élargissement du périmètre des CPER, sans lien direct avec le plan de relance.

2 - Des dépenses qui relèvent de l'urgence

Parmi les mesures du plan de relance, certains s'apparentent davantage à des mesures d'urgence.

C'est par exemple le cas de celles adoptées dans la LFR3 pour 2020 visant à compenser les pertes de recettes des collectivités territoriales dues à la crise sanitaire : pour les communes et intercommunalités (EPCI), la compensation des pertes de recettes fiscales et domaniales (750 M€) ; pour les départements, le dispositif d'avance remboursable sur les recettes de droits de mutation à titre onéreux (2,7 Md€, dont 2 Md€ dès 2020). Ce dernier dispositif n'a toutefois été utilisé par les départements en 2020 qu'à hauteur de 0,4 Md€.

⁴⁴ Plus précisément, une enveloppe de 155,2 M€ en AE sur deux ans est prévue dans la mission *Plan de relance* pour les CPER et CPIER 2021-2027, dont 123,2 M€ pour les CPER et 32 M€ pour les CPIER. Ces montants correspondent à une partie des crédits de la nouvelle génération de CPER 2021-2027.

De même, toujours dans le volet cohésion du plan de relance, la majoration de l'allocation de rentrée scolaire en 2020 (versée en août 2020 avant l'annonce du plan) et la distribution de tickets de repas universitaires à 1 €⁴⁵ relèvent également davantage de l'urgence.

Il en est de même des mesures en faveur du secteur de la Culture. Ce secteur a été particulièrement affecté par la crise sanitaire : fermetures administratives à deux reprises, au printemps 2020 et du 30 octobre 2020 au 19 mai 2021, qui ont conduit à des annulations de spectacles, d'expositions, de la production et de la distribution de films, puis à des mesures de jauge limitée dans les lieux culturels fréquentés par le public lors de leur réouverture et enfin, pour l'audiovisuel public, à des baisses de recettes publicitaires. La sortie de crise se révèle assez longue et contrastée, certaines activités culturelles continuant d'être durablement touchées par une chute de la fréquentation et des précautions sanitaires. Pour ces raisons, la frontière semble assez artificielle entre les crédits ordinaires, les crédits d'urgence et les crédits du plan de relance.

3 - Des recouvrements incertains entre France Relance, le programme d'investissements d'avenir et « France 2030 »

Engagé en 2010, le programme d'investissements d'avenir (PIA) finance des investissements sur des secteurs stratégiques (transition écologique, compétitivité des entreprises, enseignement supérieur et recherche, souveraineté industrielle, économie numérique, etc.). Il se déploie en quatre étapes successives de financement : 35 Md€ de crédits ouverts en 2010 (PIA 1) ; 12 Md€ de crédits supplémentaires ouverts en 2014 (PIA 2) ; 10 Md€ ouverts en 2017 (PIA 3) ; 20 Md€ ouverts en 2020 (PIA 4).

Sur les 20 Md€ ouverts en 2020 pour le PIA4, 11 Md€ sont intégrés au plan de relance, en 2021 et 2022 dans les crédits de la mission *Investissement d'avenir* (8,95 Md€), et sur les trois années 2021, 2022 et 2023 dans les crédits de la mission *Engagements financiers de l'État* (2,05 Md€⁴⁶). Les 9 Md€ restants seront consommés jusqu'en 2026, hors calendrier prévisionnel du plan de relance.

Les crédits du PIA intégrés dans le plan de relance

Les 11 Md€ du PIA 4 intégrés dans le plan de relance sont répartis de la manière suivante :

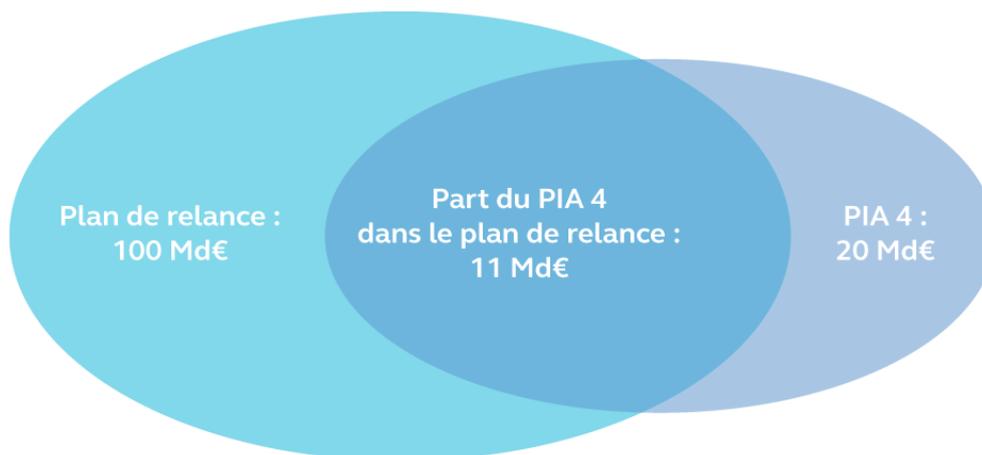
- 2,5 Md€ sur le volet « cohésion » du plan de relance, essentiellement consacrés au financement de l'écosystème de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (ESR) ;
- 5,05 Md€ sur le volet « compétitivité » du plan de relance, destinés à assurer la souveraineté et la résilience de secteurs économiques clefs en matière numérique et dans le domaine de la santé ;
- 3,4 Md€ sur le volet « écologie » du plan de relance.

⁴⁵ La mesure, en vigueur jusqu'au 30 août 2021, a été prolongée pour les étudiants boursiers.

⁴⁶ Ces 2,05 Md€ recouvrent les versements sur trois années (2021 à 2023) des intérêts sur les dotations non consommables des PIA 1 et 2 (600 M€ par an) et des intérêts sur les dotations du Fonds pour l'innovation et l'industrie (87,5 M€ par an). Ils sont inscrits sur le programme 117 – *Charge de la dette et trésorerie de l'État*, et versés *via* le compte de commerce *Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État* (903).

Le plan de relance, qui reprend une large partie des thématiques des PIA successifs (transition écologique, accès à l'emploi, compétitivité, innovation, santé et État numérique) s'est donc ajouté au label PIA sur la période 2021-2022, même si la comparaison de la répartition des crédits du PIA 4 et de la mission *Plan de relance* selon les trois axes précités fait apparaître une priorité plus importante sur l'axe compétitivité pour le PIA 4.

Schéma n° 1 : plan de relance et PIA 4



Source : Cour des comptes

Ce constat d'une certaine confusion entre France Relance et les PIA est accentué par le basculement dans le PIA 4 de certaines mesures prises lors de la crise sanitaire financées par le PIA 3. La présentation synthétique des crédits mobilisés lors de la crise dans le « jaune budgétaire » relatif aux investissements d'avenir annexé au PLF 2022, préconisée par la Cour⁴⁷, ne permet pas de distinguer clairement les crédits relevant du plan de relance de ceux qui se poursuivront au-delà dans le PIA4.

Parmi les principales mesures financées par le PIA dans le cadre de la crise sanitaire, on constate que la plupart d'entre elles ont vocation à terme à être reprises dans les 11 Md€ du PIA alimentant le plan de relance selon le PLF 2022.

⁴⁷ Cour des comptes, *Note d'exécution budgétaire sur la mission Investissements d'avenir*, avril 2021.

**Tableau n° 4 : panorama des principales mesures financées par le PIA
lors de la crise sanitaire reprises dans le plan de relance**

	Montant engagé en CP (M€) durant la crise sanitaire	Programme PIA 3	Intitulé action	Crédits ouverts en LFI 2021	Poursuite dans PIA 3 et 4	Intitulé action	Montant cible des CP demandés PLF 2022
<i>Enveloppe French Tech Bridge</i>	160	422	Fonds national post-maturation	160	422	Fonds national post-maturation	160
<i>Appel à manifestation d'intérêt « capacity building » (fabrication et production de médicaments COVID en France)</i>	165	423	Concours innovation	90	424	Soutien au déploiement	300
<i>Concours Innovation I Now sur thématique santé</i>	7	423	Concours innovation	90	425	Aides à l'innovation	500 sur 5 ans
<i>Enveloppe « French Tech Souveraineté »</i>	60	423	Grands défis	100	424	Grands défis	100
<i>Soutien aux filières industrielles (PSCP Covid 19)</i>	130	423	Soutien à l'innovation collaborative	144	424	Aides à l'innovation	91

Source : Cour des comptes d'après le Jaune « Investissements d'avenir 2022 et le bleu budgétaire 2021 et 2022 »

L'intégration des crédits de France 2030 au sein de la mission *Investissements d'avenir*, désormais intitulée « Investir pour la France de 2030 »⁴⁸, ne va pas non plus dans le sens d'une meilleure lisibilité du suivi des mesures de la relance relevant du PIA4.

À titre d'illustration, l'hydrogène fait à nouveau partie des priorités affichées dans le plan France 2030. Cette présence apparaît logique au regard des enjeux et des dynamiques observées (réelles mais plus lentes notamment pour le volet industrialisation, les principaux secteurs concernés – raffinerie et sidérurgie – demandant plus de temps pour réussir à s'adapter). Une bonne coordination des deux plans (France Relance et France 2030) et une identification précise des financements issus de chacun des plans seront nécessaires afin d'éviter toute confusion⁴⁹. 2,3 Md€ d'AE sont à ce jour prévus pour l'hydrogène décarboné et le développement des technologies d'énergies renouvelables à la pointe sur le plan France 2030, dont 340 M€ de crédits de paiement dès 2022.

**

L'examen du plan de relance montre qu'il se compose d'un très grand nombre de mesures, au bénéfice de nombreux secteurs économiques. Sa conception rapide a conduit à privilégier des dispositifs existants.

⁴⁸ Cette modification a été adoptée par amendement au cours du débat sur la loi de finances pour 2022.

⁴⁹ Une situation identique s'observe pour les actions en faveur du repeuplement des forêts, qui bénéficient de 200 M€ dans le plan de relance, et de 450 M€ dans France 2030.

Une difficulté importante d'analyse du plan de relance vient du fait qu'il n'existe pas de liste exhaustive des mesures, à jour. La seule vue d'ensemble disponible, sur laquelle s'appuie la description qui précède, date de la présentation du plan en septembre 2020, qui n'est d'ailleurs pas détaillée au niveau fin des mesures.

Toutes ces limites, conjuguées au grand nombre de mesures, font que le plan de relance est un objet difficile à apprécier dans son ensemble, d'autant plus qu'il présente des recouvrements, dont l'identification n'est pas toujours simple, avec d'autres programmes comme les Investissements d'avenir ou France 2030.

III - Le financement du plan de relance

Plusieurs acteurs contribuent au financement des mesures de France Relance, mais l'État en assume la plus grande partie. La France bénéficie toutefois d'une prise en charge à hauteur de près de 40 Md€ par l'Union européenne.

A - Un financement en provenance de l'État pour l'essentiel

L'État, avec une contribution de 86 Md€, porte l'essentiel de coût total de 100 Md€, selon la présentation initiale du plan de relance, en septembre 2020. Il s'agit pour 64 Md€ de crédits budgétaires.

Afin de faciliter le pilotage et le suivi de ces crédits, la mission budgétaire *Plan de relance* a été créée en 2021, comportant trois programmes : 362 – *Écologie*, 363 – *Compétitivité*, 364 – *Cohésion*. Cette mission porte des crédits à hauteur de 36 Md€. Les autres crédits de l'État sont gérés sur des missions existantes, dont les 11 Md€ du PIA 4 sur les missions *Investissements d'avenir* et *Engagements financiers de l'État*, 2 Md€ sur des missions portant des dispositifs abondés par France Relance, principalement la mission *Travail et emploi*, ainsi que 2 Md€ sur la mission *Engagements financiers de l'État* pour financer des appels en garantie⁵⁰ et la contribution de la France au Fonds de garantie paneuropéen de la banque européenne d'investissement. Outre les crédits budgétaires, l'État contribue également au plan de relance par la réduction des impôts de production (20 Md€).

Les autres financeurs sont :

- les administrations de sécurité sociale, pour 9 Md€ : il s'agit du volet investissement public du Ségur de la santé (6 Md€), de la part de l'activité partielle prise en charge par l'Unedic (2,2 Md€) et de la majoration exceptionnelle de l'allocation de rentrée scolaire financée par la CNAF en 2020 (0,5 Md€) ;
- des entités hors administrations publiques, la Banque des territoires de la Caisse des dépôts (3 Md€, cf. *infra*) et Bpifrance au titre de la distribution de ses nouveaux produits « Climat » (5,5 Md€ au total).

⁵⁰ Dans le cadre des dispositifs exceptionnels de garanties de l'État mis en place en 2020 pour soutenir le financement bancaire des entreprises.

Tableau n° 5 : financements du plan de relance (PLF 2021)

Plan de relance (en Md€)	100	Financement européen attendu (PNRR)
État	86	33
Crédits budgétaires	64	33
<i>dont mesures engagées dès 2020</i>	<i>15</i>	
<i>dont mission budgétaire "Plan de relance" (AE 2021)</i>	<i>36</i>	
<i>dont Programme d'investissements d'avenir (PIA 4)</i>	<i>11</i>	
<i>dont autres vecteurs budgétaires</i>	<i>2</i>	
Mesures fiscales	20	
<i>dont baisse des impôts de production</i>	<i>20</i>	
Crédits évaluatifs – garanties	2	
Administrations de sécurité sociale	9	
Ségur de la santé - investissement public	6	6
Unedic - activité partielle de longue durée	2	
Cnaf - majoration exceptionnelle de l'allocation de rentrée scolaire	1	
Hors administrations publiques	5	
Banque des territoires (Caisse des dépôts)	3	
Bpifrance	2	

Source : projet de loi de finances pour 2021

D'autres « plans de relance »

En marge de France Relance organisé par l'État, d'autres acteurs ont également décidé de mettre en place leur propre plan. Des plans de relance ont notamment été engagés par les régions, parfois avant celui de l'État. Les actions des régions et de l'État se complètent plus ou moins bien, et la coexistence d'initiatives qui portent le même nom peut être source de confusion pour les bénéficiaires.

La Caisse des dépôts et consignations (CDC) a également lancé son propre plan de relance en juillet 2020, avec un total de 26 Md€ de fonds propres mobilisés, dont 17,4 Md€ pour la Banque des territoires. Sur ce total, 3 Md€ intégralement financés par la CDC (et relevant de la Banque des territoires) ont été retenus dans France Relance et portent sur les mesures suivantes : 0,2 Md€ sur le soutien au secteur de la santé et du médico-social ; 0,8 Md€ sur la sécurisation et le financement des entreprises ; 0,5 Md€ sur la transition écologique et énergétique des territoires ; 1,8 Md€ de soutien au secteur de l'habitat⁵¹.

⁵¹ Le total des mesures s'établit à 3,3 Md€, mais seuls 3 Md€ seront réellement décaissés à partir des fonds propres de la CDC, suite à des redéploiements internes de 0,3 Md€.

B - Un financement partiel par l'Union européenne, sous fortes conditions

France Relance doit être partiellement financé par des subventions en provenance de l'Union européenne, dans un calendrier s'étalant de 2021 à 2026, à hauteur de 39,4 Md€ sur les 100 Md€ de dépenses prévues. Le montant total à recevoir par la France est susceptible d'évoluer : il sera actualisé par la Commission européenne, d'ici le 30 juin 2022 au plus tard, en tenant compte de la variation réelle du PIB des États membres sur la période 2020-2021⁵².

Les actions devant être financées par l'Union européenne sont regroupées dans une partie *ad hoc* de France Relance intitulée « Plan national de relance et de résilience » (PNRR), qui fait l'objet d'une présentation et d'un suivi distincts, compte tenu des exigences de contrôle applicables aux financements européens.

Les versements en provenance de l'Union européenne sont conditionnés à l'atteinte progressive de 175 indicateurs, sous forme de « cibles » quantitatives (par exemple, le nombre de dossiers MaPrimeRénov' validés) et de « jalons » qualitatifs (par exemple, la mise en œuvre de réformes structurelles, telles que la réforme de l'assurance chômage), sur la période 2021-2026 selon le tableau présenté *infra*.

La France a fait le choix de préfinancer les mesures du PNRR à partir du budget de l'État (et des administrations de la sécurité sociale, pour ce qui concerne le Ségur de la santé) ; les versements européens viennent donc, sur la période 2021-2026, refinancer les dépenses engagées au niveau national ; la mécanique nouvelle des cibles et des jalons à atteindre diffère de celle du remboursement traditionnel des fonds européens.

1 - Un plan européen de 750 Md€, qui finance 40 % de France Relance

À la demande des chefs d'État ou de Gouvernement de l'Union européenne⁵³, la Commission européenne a présenté fin mai 2020 un ensemble de mesures associant le futur cadre financier pluriannuel (CFP) et un effort de relance spécifique. Le Conseil européen du 17 au 21 juillet 2020 a validé⁵⁴ ce plan « *Next Generation EU* » avec les caractéristiques suivantes :

- montant total : 750 Md€⁵⁵, empruntés sur les marchés financiers par la Commission européenne en fonction des besoins annuels et remboursés en 2058 au plus tard ; sur ce total, 672,5 Md€ sont affectés au nouveau programme intitulé « Facilité pour la reprise et la résilience » (FRR), le reste (77,5 Md€) étant destiné à financer d'autres programmes européens existants⁵⁶ ;

- mobilisation des fonds par les États membres soit sous la forme de subventions (pour un montant maximal de 390 Md€, dont 312,5 Md€ pour la FRR), soit sous la forme de prêts (360 Md€ au maximum) ;

⁵² Conformément aux dispositions du 2 de l'article 11 du règlement (UE) 2021/241 du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience.

⁵³ À la suite de l'« initiative franco-allemande pour la relance face à la crise du coronavirus » du 18 mai 2020.

⁵⁴ Cf. conclusions EUCO 10/20 du 21 juillet 2020.

⁵⁵ Tous les montants relatifs à *Next Generation EU* sont établis en euros de 2018.

⁵⁶ REACT-EU (politique régionale de l'UE via les fonds structurels : 47,5 Md€), fonds pour une transition juste (mis en place à la suite du pacte vert pour l'Europe : 10 Md€), Développement rural (FEADER : 7,5 Md€), InvestEU (investissement stratégique : 5,6 Md€), Horizon Europe (recherche et innovation : 5 Md€), RescEU (mécanisme européen de protection civile : 1,9 Md€).

• engagement des dépenses par la Commission avant le 31 décembre 2023 et versement aux États membres avant le 31 décembre 2026 ;

- allocation de la FRR aux États membres selon une combinaison de plusieurs critères⁵⁷ :
 - population ;
 - proportion inverse du PIB par habitant (plafonnée à 150 % de la moyenne de l'Union, pour éviter la concentration des ressources) ;
 - taux de chômage moyen sur les cinq dernières années par rapport à la moyenne de l'Union (2015-2019) (également plafonné à 150 % de la moyenne européenne, et même à 75 % pour les États membres dont le revenu national brut est supérieur à la moyenne de l'Union), pour une partie de l'enveloppe des subventions (70 %) ;
 - perte de PIB en 2020 et perte cumulée de PIB sur 2020 et 2021, pour une autre partie de l'enveloppe des subventions (30 %).

L'application mécanique de ces critères aboutit à un montant total de 39,4 Md€ de subventions attribuées à la France qui, comme d'autres États (l'Allemagne par exemple), a fait le choix de ne mobiliser que des subventions, et non des prêts en provenance de la FRR.

La répartition des montants de la FRR par pays est présentée en Annexe n° 7 :

Les 750 Md€ empruntés sur les marchés financiers devront par ailleurs faire l'objet d'un remboursement par la Commission, à partir de deux types de ressources :

- de nouvelles ressources propres, dont le contenu avait été proposé par la Commission aux États membres à la date du présent rapport⁵⁸ ;
- une augmentation des contributions existantes des États membres, en particulier les contributions assises sur la taxe sur la valeur ajoutée et le revenu national brut.

Les conditions de financement des plans de relance nationaux par la FRR portent sur 11 critères, dont les quatre suivants sont spécifiques, les autres pouvant aussi s'appliquer à d'autres dispositifs européens⁵⁹ :

- 37 % des dépenses doivent contribuer « dans une large mesure » à la transition écologique, y compris la biodiversité ;
- 20 % doivent contribuer « dans une large mesure » à la transition numérique ;
- les dépenses ne doivent pas causer de « préjudice important » à l'environnement⁶⁰, chaque mesure présentée devant être évaluée à cette aune ; ce principe est nouveau et spécifique à la FRR dans l'approche de la Commission ; en particulier, les mesures ne doivent pas causer des émissions importantes de gaz à effet de serre, ni une augmentation des incidences négatives du climat actuel et de son évolution attendue sur l'activité elle-même ou sur la population, la nature

⁵⁷ Cf. annexe 1 du règlement (UE) 2021/241 précité.

⁵⁸ Les pistes portent sur la fiscalité environnementale, l'économie numérique ou la taxation des grandes entreprises. Selon l'annexe au projet de loi de finances pour 2022 (« jaune » relatif aux relations financières avec l'Union européenne), à défaut de l'introduction de nouvelles ressources propres d'ici la fin du prochain cadre, ce remboursement pourra représenter pour la France environ 2,5 Md€ courants/an de contribution supplémentaire au budget européen, s'ajoutant aux contributions nationales.

⁵⁹ Les autres critères concernent : l'équilibre de la réponse apportée à la crise, les effets sur la croissance et l'emploi, l'incidence durable des mesures, le système de jalons et de cibles, la justification du coût des mesures, le système de contrôle et la cohérence d'ensemble du plan.

⁶⁰ Cf. la Communication 2021/C 58/01 du 18 février 2021 de la Commission européenne.

ou les biens, ni un préjudice important à l'utilisation durable et à la protection des ressources aquatiques, à l'économie circulaire, ni une augmentation notable de la production, de l'incinération ou de l'élimination de déchets, ni une augmentation notable des émissions de polluants dans l'air, l'eau ou le sol, ou nuire au bon état et à la résilience d'écosystèmes ;

- les États membres bénéficiaires s'engagent sur un calendrier de mise en œuvre de réformes législatives ou réglementaires, qui correspondent *de facto* aux recommandations de la Commission européenne adressées à chaque État membre à l'occasion des « semestres européens » de 2019 et de 2020.

Enfin, le financement apporté par le plan « *Next Generation EU* » est exclusif de tout double financement issu d'autres programmes européens, ce qui nécessite une analyse mesure par mesure, y compris au niveau déconcentré lorsque des mesures sont susceptibles d'être financées *via* certains programmes des fonds structurels, dont les conseils régionaux sont autorités de gestion (fonds européen de développement régional et fonds européen agricole pour le développement rural).

De manière générale, il convient de relever que le calendrier affiché du plan de relance (2021-2022, voire 2023 pour quelques mesures) est différent de celui retenu pour les versements en provenance de l'Union qui s'étaleront jusqu'en 2026. Cela nécessitera de maintenir jusqu'à cette date une vigilance sur l'atteinte des objectifs (jalons et cibles).

2 - Un financement européen conditionné à la mise en œuvre de réformes par la France

Le respect des critères précités par le plan de relance de la France a été évalué par la Commission européenne puis approuvé par les ministres des finances de l'UE lors du Conseil Ecofin du 13 juillet 2021 en juin 2021 : en particulier, la part de l'enveloppe qui soutient la transition écologique est estimée à 46 % (pour un objectif de 37 %), et celle qui concerne la transition numérique à 21 % (pour un objectif de 20 %), même si le Gouvernement français présente des chiffres un peu plus élevés (total de 50 % sur la transition écologique et 25 % sur la transition numérique). Cette différence de montant est liée au calendrier : le montant total des mesures (41,0 Md€) correspond à la version du PNRR initialement présentée par le Gouvernement, le financement finalement accordé par l'Union européenne représentant 39,4 Md€, compte tenu des ajustements intervenus ultérieurement⁶¹.

Sur les 11 critères concernés, le plan français reçoit la note maximale⁶² (« A ») pour 10 d'entre eux, sauf pour la partie « justification du coût des mesures », qui reçoit la note moyenne de « B », la justification des coûts des mesures étant jugée trop globale par la Commission pour obtenir la note maximale. Cette note de « B » est d'ailleurs attribuée sur le même critère à tous les autres PNRR européens évalués par la Commission.

⁶¹ La version initialement présentée par le Gouvernement était évaluée à 41 Md€, avant discussion avec la Commission sur l'application de la méthode de calcul, conduisant à limiter le montant à 39,4 Md€.

⁶² Trois niveaux de cotation sont possibles : A (« dans une large mesure »), B (« dans une mesure moyenne ») ou C (« dans une faible mesure »).

Tableau n° 6 : les mesures du plan national de relance et de résilience

Volet du plan de relance	Composante du PNRR	Montant estimé dans le plan de relance (Md€)	Financement européen estimé (Md€)
Transition écologique	Rénovation énergétique	6,7	5,8
	Écologie et biodiversité	3,2	2,1
	Infrastructures et mobilités vertes	8,8	7,0
	Énergies et technologies vertes	7,2	5,3
Compétitivité	Financement des entreprises	0,25	0,25
	Souveraineté technologique et résilience	5,2	3,2
	Mise à niveau des territoires, de l'État, des entreprises, Culture	3,1	2,1
Cohésion	Sauvegarde de l'emploi, jeunes, handicap, formation professionnelle	11,3	7,5
	Recherche, Ségur de la santé et dépendance, Cohésion territoriale	9,8	7,7
Sous-total		55,6	41,0
Axes du plan de relance ne bénéficiant pas de financements européens		44,4	-
TOTAL		100,0	41,0

Source : Synthèse Cour des comptes d'après le dossier de présentation du plan national de relance et de résilience

Ces mesures financières s'accompagnent d'objectifs chiffrés (cibles), et de réformes (jalons) devant être mises en œuvre sur la période 2021-2026, pour permettre leur financement par l'Union européenne.

Ces réformes, pour l'essentiel issues de recommandations de la Commission adressées à la France à l'occasion des « semestres européens » de 2019 et 2020, sont regroupées sous six thématiques : finances publiques, compétitivité et innovation, intégration sur le marché du travail et compétences, santé, dimension écologique, dimension numérique.

Dans le PNRR, le Gouvernement français a choisi de présenter des jalons de mise en œuvre de certaines « réformes clefs » qui répondent à ces défis, et notamment :

- le renforcement du cadre de gouvernance des finances publiques et la mise en œuvre « dès 2021 » de certaines recommandations de la commission sur l'avenir des finances publiques⁶³, ainsi que la stratégie de gestion de la dette covid ;
- une trajectoire pluriannuelle de redressement des finances publiques ;
- la publication en 2021 du bilan des réformes de productivité de l'action publique ;
- la poursuite de la réforme de l'assurance chômage.

La réforme du système de retraites est également citée dans le PNRR mais ne donne toutefois pas lieu à des jalons de mise en œuvre conditionnant le versement d'une partie des fonds en provenance de l'Union européenne.

⁶³ Ainsi que la publication par la Cour de la communication au Premier ministre *Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise* en juin 2021.

Au total, 175 cibles et jalons devront être atteints selon le calendrier suivant, pour permettre le versement des montants par la Commission européenne.

La Commission dispose en théorie d'une marge d'appréciation, en cas de non-atteinte de certaines cibles ou de jalons, pour déterminer si le versement des fonds doit être suspendu ou retardé. En particulier, les cibles et jalons n'étant pas directement liés à un montant de ressources, l'impact financier éventuel de la non-atteinte d'un objectif ne peut être déterminé de manière précise.

À la date du présent rapport, aucune doctrine de la Commission n'avait été rendue publique sur ce point, la France étant, avec un envoi le 26 novembre 2021, le second État bénéficiaire à effectuer une demande de paiement⁶⁴, hors le préfinancement d'août 2021 qui n'était pas lié au mécanisme des jalons et des cibles.

Tableau n° 7 : calendrier de déboursement de la facilité européenne pour la reprise et la résilience - France

Calendrier indicatif de déboursement		Cibles et jalons associés		Montants attendus
		Nombre	%	Md€
2021	Préfinancement 13 % (perçu le 19 août 2021)			5,1
2022	Cibles et jalons 2021 (demande 26/11/21, déboursement T1 2022)	38	22 %	7,4
2023	Cibles et jalons 2022 (demande fin 2022, déboursement T1 2023)	65	37 %	12,7
2024	Cibles et jalons 2023 (demande fin 2023, déboursement T1 2024)	35	20 %	6,9
2025	Cibles et jalons 2024 (demande fin 2024, déboursement T1 2025)	17	10 %	3,3
2026	Cibles et jalons 2025 + 2026 (demande mi-2026, déboursement T4 2026)	20	11 %	4,0
Total		175	100 %	39,4

Source : Ministère de l'économie, des finances et de la relance (direction du budget)

La première demande de paiement du Gouvernement français, présentée le 26 novembre 2021, a été, après analyse, acceptée par la Commission le 26 janvier 2022 et devait être soumise à l'accord des États membres, pour donner lieu à un versement de 7,4 Md€ prévu en mars 2022.

3 - Les risques pesant sur le financement européen

Plusieurs risques pèsent sur le financement attendu de l'Union européenne.

Certains résultent de la structure du plan de relance dans son ensemble, déclinée dans le PNR, avec une addition de mesures très diverses, mises en œuvre par de nombreux acteurs, et des modalités de mise en œuvre complexes.

⁶⁴ L'Espagne a adressé une demande de paiement le 11 novembre 2021 et a reçu le 27 décembre 2021 un versement de 10 Md€.

Par ailleurs, une forte redevabilité est imposée par la Commission européenne pour garantir le financement des mesures du PNRR. Cette exigence comporte à la fois des éléments traditionnels et des éléments nouveaux, susceptibles d'occasionner un coût de gestion supplémentaire pour les administrations et une forte mobilisation des ministères concernés par chaque demande de versement.

Cette attention portée aux dispositifs de redevabilité est en grande partie liée à la mention, dans le règlement européen (art. 22), de la « *protection des intérêts financiers de l'Union européenne* », qui entraîne un dispositif d'audit et de contrôle similaire à celui utilisé dans le cadre des fonds structurels européens. Une attention particulière est portée aux conflits d'intérêt, à la fraude et à la traçabilité des versements jusqu'aux bénéficiaires finaux, qui peuvent être le cas échéant sollicités pour vérifier qu'ils répondent bien aux critères d'attribution des aides et mesures du PNRR.

En France, l'autorité désignée pour auditer la mise en œuvre de la FRR et pour coordonner les audits et contrôles sur le PNRR est la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC), par ailleurs autorité d'audit pour les fonds européens en France⁶⁵. Elle a obtenu 10 emplois temporaires pour réaliser cette nouvelle mission.

Le secrétariat général chargé du plan de relance (SGPR) est par ailleurs l'autorité de coordination nationale du PNRR.

Une circulaire du Premier ministre⁶⁶ décrit de manière très détaillée les dispositifs à mettre en place. Pris tardivement (la circulaire a été signée le 30 août 2021, tout en prévoyant une première remontée d'informations de la part des ministères dès le 1^{er} septembre), ce texte présente les étapes nécessaires à la formalisation des demandes de financement auprès de la Commission européenne. Une synthèse des éléments demandés aux ministères est présentée dans l'encadré suivant.

**Les principaux éléments de contrôle interne et d'audit relatifs au PNRR
devant être transmis par chaque ministère concerné**

La circulaire du 30 août 2021 détaille les différents éléments du dispositif de contrôle et d'audit du PNRR, parmi lesquels :

- des remontés trimestriels (au SGPR, à la CICC, à la DG Trésor et au SGAE selon les cas) et avant chaque demande de versement sur l'avancée des indicateurs qualitatifs et quantitatifs du PNRR ;
- la description du système de gestion et de contrôle interne des ministères ;
- les cartographies des risques et les plans d'action ministériels ;
- le dispositif de conservation et d'archivage des pièces justificatives (qui doivent être conservées cinq ans après le décaissement opéré par l'administration ou l'opérateur, et doivent être accessibles aux services de la Commission européenne, à l'Office européen de lutte anti-fraude, à la Cour des comptes européenne et au Parquet européen) ;
- les audits de systèmes et les tests de performance effectués par les auditeurs internes ou inspections ;
- les déclarations de gestion de chaque ministère concerné, puis la déclaration de gestion unique signée par le ministre chargé des finances avant chaque demande de versement ;
- des rapports semestriels de suivi du PNRR, établis dans le cadre du semestre européen.

⁶⁵ Un autre organisme, la Commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par les fonds européens agricoles (C3OP) intervient sur le champ de la politique agricole commune.

⁶⁶ Circulaire n°6300/SG du 30 août 2021 relative à la mise en œuvre et au suivi des mesures du plan national de relance et de résilience.

La fourniture de ces éléments à la CICC permet à cette autorité d'effectuer ses propres audits, fondés sur une stratégie élaborée conjointement avec la Commission européenne.

À ces obligations s'ajoutent celles qui découlent de l'examen de chaque demande de paiement par la Commission européenne dans les deux mois qui suivent son dépôt : la Commission réalise dans ce cadre une deuxième série de tests de performance avec un échantillon différent de celui de la CICC et se réserve le droit de procéder *ex post* à des audits approfondis pour chaque mesure.

Le point le plus nouveau porte sur l'audit de l'atteinte des 175 jalons et cibles de performance, qui s'ajoute à la régularité des décaissements opérés par l'administration ou l'opérateur : la vérification de l'atteinte de ces objectifs nécessite un travail supplémentaire, qui repose sur une disponibilité complète des données de base, qu'elles relèvent d'une administration centrale, d'un service déconcentré, d'un opérateur ou d'un autre acteur (Banque des territoires ou Bpifrance par exemple). Le dispositif concerne à la fois des ministères ou opérateurs familiers des procédures de contrôle des fonds européens (Agence de services et de paiement par exemple) et des entités moins habituées à ces procédures (ministère de l'éducation nationale par exemple), ce qui peut occasionner des difficultés et des risques, qui pourraient, s'ils n'étaient pas maîtrisés, remettre en cause les financements européens⁶⁷.

Les exigences européennes ne sont cependant pas toujours aisées à remplir lorsqu'il s'agit d'un circuit budgétaire de crédits déconcentrés et de consommations rapides, certaines mesures gérées au niveau déconcentré pouvant le cas échéant nécessiter des contrôles au niveau des préfetures. Ce peut également être le cas pour les mesures gérées par des opérateurs, ce qui peut occasionner une difficulté à centraliser l'information.

À titre d'illustration, la part du plan de relance gérée par le ministère de la culture a été globalement déléguée, et le contrôle *a posteriori* risque de présenter des difficultés pour près de 50 % de l'enveloppe de 1,6 Md€. Le risque de perte d'information est modéré pour les grands opérateurs et lorsque le ministère est lui-même maître d'ouvrage. En revanche, il est plus élevé au regard du nombre de bénéficiaires et de la modicité des subventions (parfois plusieurs milliers de bénéficiaires pour certains dispositifs : kiosques à journaux, salles de cinéma, etc.). De même, le suivi doit être effectué jusqu'aux bénéficiaires finaux pour les subventions accordées à des opérateurs qui sont avant tout des organismes payeurs (Centre national du cinéma, Centre national de la musique, Centre national du livre, SAS Deloitte Conseil, Association de soutien au théâtre privé, etc.), ou pour les sommes distribuées aux départements ; ces derniers organisent en effet leurs propres processus d'attribution des sommes, en particulier lorsque le financement européen est prévu entre 2023 et 2025. Ce cas de figure représente 710 M€, soit 45 % du total des 1,6 Md€ alloués au secteur culture et communication.

⁶⁷ Les accords opérationnels avec l'Union européenne comprennent toutefois des modalités permettant d'éviter une situation de blocage pour un État membre. De fait, si une cible ou un jalon n'est pas atteint, un État membre a la possibilité de demander un report de six mois pour soumettre sa demande de paiement, afin d'assurer le respect des cibles et jalons.

De même, dans le domaine de l'emploi, la Cour relève dans son récent rapport public annuel que les 15 mesures portées par le ministère du travail nécessitent un important dispositif de suivi pour satisfaire aux obligations de remontée d'informations et de contrôle interne⁶⁸.

Il convient donc d'attacher une importance particulière au respect des exigences de contrôle et d'audit de la Commission européenne, pour éviter d'obérer la capacité de la France à bénéficier de l'ensemble des financements européens prévus jusqu'en 2026. Cette forte exigence devra être maintenue jusqu'à la dernière demande de versement, en 2026, de manière à s'assurer de la préservation des intérêts financiers de l'État.

⁶⁸ Cour des comptes, *L'utilisation des moyens mis à disposition par l'Union européenne pour soutenir l'emploi*, Rapport public annuel, février 2022.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

La pandémie de covid 19 et les mesures de restrictions d'activité et de déplacement ont été à l'origine d'une contraction sans précédent du PIB en 2020, de 8,0 % en France. Face à ce choc économique, la France a mis en œuvre des mesures d'urgence visant à limiter la contraction de l'activité économique, puis un plan de relance pour permettre un retour rapide au niveau de production d'avant crise.

Le Gouvernement a ainsi annoncé, le 3 septembre 2020, le plan dénommé France Relance, d'un montant total de 100 Md€. Avec des moyens représentant 4,1 % du PIB de 2019, il est d'une ampleur équivalente à ceux des pays comparables de la zone euro. Il vise non seulement à assurer la relance mais également à transformer l'économie. Le volet « écologie » rassemble, pour un volume budgétaire de 30,4 Md€, les mesures visant à assurer la transition écologique. Le volet « compétitivité » dispose de 34,4 Md€ pour transformer le tissu productif et renforcer la souveraineté de la production nationale dans certains domaines stratégiques. Le volet « cohésion » pour 35,7 Md€ ambitionne de renforcer la cohésion sociale et territoriale.

Même s'il comporte un certain nombre de mesures nouvelles, le plan de relance prolonge dans de nombreux cas des dispositifs existants et en accroît les financements. Il attribue également des crédits budgétaires à des mesures déjà identifiées mais ne disposant avant crise d'aucun financement. Enfin, un cas particulier concerne les mesures du volet investissement du Ségur de la santé, incluses dans le volet « cohésion », dont l'enveloppe de 6 Md€ décidée à l'été 2020 a été rattachée à France Relance.

Les nouveaux crédits se partagent à parts à peu près égales entre les deux objectifs de relance et de transformation de l'économie. L'équilibre est toutefois différent suivant les volets, les mesures en faveur de l'écologie visant davantage la transformation alors que celles en faveur de la cohésion ont plus souvent un objectif immédiat de relance.

La porosité du plan de relance avec d'autres plans ou programmes en cours participe d'un affaiblissement de la lisibilité de France Relance et de ses mesures. Le plan regroupe en effet des mesures qui relèvent des crédits ordinaires du budget de l'État, parce qu'elles sont la simple conséquence d'évolutions conjoncturelles. Par ailleurs, certaines mesures relèvent plutôt de l'urgence, leur objectif principal étant de répondre rapidement à des difficultés financières liées directement à la situation sanitaire. L'intégration des mesures relevant des investissements d'avenir (PIA4) entraîne également une confusion quant aux frontières du plan de relance.

Enfin, au-delà de cette complexité, l'analyse du plan de relance est rendue encore plus difficile par l'absence d'une liste exhaustive et à jour des mesures qu'il comprend.

Le financement du plan de relance repose en grande partie sur l'État, à hauteur de 86 Md€ sur le total de 100 Md€. La France bénéficie toutefois d'un financement du plan de relance par l'Union européenne, avec la facilité pour la relance et la résilience, à hauteur de 39,4 Md€, ce qui constitue une innovation majeure.

Le financement européen pour certaines mesures regroupées au sein du « Plan national de relance et de résilience » (PNRR) est néanmoins porteur de certains risques. La conditionnalité du versement des subventions à la réalisation de réformes structurelles, désignées en tant que « jalons », et de « cibles » quantitatives, est source de risques d'inexécution qui pourraient obérer le versement d'une partie des fonds européens. De surcroît, le dispositif d'audit et de contrôle de l'utilisation de la facilité pour la relance et la résilience entraîne des risques supplémentaires au regard des exigences de contrôle des fonds européens, ainsi que des coûts de gestion pour l'État. La vérification et le contrôle des dépenses peuvent également être rendus difficiles pour les mesures déconcentrées en raison du nombre important d'intermédiaires.

La Cour formule en conséquence la recommandation suivante :

- 1. Afin de garantir le financement européen des dépenses inscrites au plan national de relance et de résilience jusqu'en 2026, mettre en place les moyens permettant d'assurer le respect des exigences relatives au contrôle interne et à l'audit des fonds européens (SGPR, ministères).*
-

Chapitre II

La mise en œuvre du plan de relance

Faisant appel à de nombreux acteurs sur l'ensemble du territoire, la mise en œuvre du plan de relance a fait l'objet d'un pilotage à la fois national et local (I). L'exécution et le suivi des dépenses ont donné lieu à la mise en place de dispositifs spécifiques, notamment la création d'une mission budgétaire propre (II). La mise en œuvre des mesures s'est traduite par une charge de travail supplémentaire pour les administrations et s'est accompagnée d'importantes actions de communication (III). Enfin, la mise en œuvre du plan dans les territoires a mobilisé de nombreux acteurs locaux, mais avec certains défauts de coordination (IV).

I - De multiples instances de pilotage

A - Des acteurs très divers

La mise en œuvre de France Relance, en raison de la diversité de ses mesures et des politiques publiques visées, fait intervenir un grand nombre d'acteurs.

Il s'agit notamment des administrations centrales, chargées du pilotage de la mise en œuvre des mesures. Pour la seule mission budgétaire *Plan de relance*, les délégations de gestion de crédits visent plus d'une vingtaine de directions d'administration centrale.

Ces directions font elles-mêmes appel à leurs services déconcentrés dans les régions et départements, ainsi qu'aux opérateurs et autres entités publiques chargées de mettre en œuvre des mesures. Les agences régionales de santé interviennent dans la mise en œuvre du volet investissement du Ségur de la santé.

Au niveau territorial, les préfetures de région et de département jouent un rôle important, notamment dans la « territorialisation » du plan de relance, à laquelle prennent part les collectivités territoriales et leurs groupements.

Pour leur part, la Banque des territoires (Caisse des dépôts) et Bpifrance ont mis en œuvre plusieurs dispositifs financés sur leurs fonds propres.

Enfin, sans être en charge de la mise en œuvre des mesures, certains acteurs exercent un rôle d'accompagnement auprès des bénéficiaires potentiels des mesures. C'est par exemple le cas des réseaux consulaires qui sont mobilisés pour relayer le plan auprès des entreprises (cf. encadré).

Le rôle d'accompagnement des chambres consulaires

Les chambres de commerce et d'industrie (CCI) et les chambres de métiers et d'artisanat (CMA) ont joué un rôle d'accompagnement et d'explication des mesures du plan de relance auprès des entreprises, tout en faisant remonter aux administrations déconcentrées et centrales les difficultés rencontrées, notamment sur la complexité des dispositifs. L'État leur a ponctuellement⁶⁹ confié un rôle de prestataire de services à l'occasion de la crise sanitaire et de la mise en œuvre du plan de relance.

Le réseau des 125 CCI et des 450 points de contact des CMA s'est particulièrement mobilisé autour des thématiques suivantes :

- l'accès des petites et moyennes industries (PMI) aux mesures du plan de relance (33 500 contacts à l'automne 2020, 6 600 PMI suivies ou accompagnées par les CCI) ;
- l'accompagnement des commerces vers la transition numérique⁷⁰ (70 000 entreprises sensibilisées et 7 000 accompagnées à fin septembre 2021 par les CCI, 10 000 diagnostics et accompagnements effectués par les CMA) ou écologique (48 000 entreprises sensibilisées et 5 500 accompagnées par les CCI, objectif de 17 500 diagnostics à réaliser d'ici fin 2022 et de 5 000 à 10 000 accompagnements à réaliser par les CMA) ;
- l'accompagnement d'entreprises du secteur du tourisme ou exportatrices en matière de développement commercial.

D'autres mesures sont portées par les chambres consulaires, sans être formellement reliées au plan de relance, telles que la mise à jour de la base de données sur les aides aux entreprises (CMA).

B - La gouvernance nationale et territoriale

Des instances de pilotage du plan de relance ont été instaurées au niveau national et dans les territoires, pour assurer sa bonne mise en œuvre⁷¹.

1 - Un pilotage à l'échelon national autour du Premier ministre et du ministre de l'économie, des finances et de la relance

Si les mesures du plan de relance sont principalement conduites par des services de l'État et les opérateurs, un pilotage consolidé à l'échelle nationale est assuré par trois entités.

Le Comité national de suivi de la relance constitue la principale organisation de suivi de l'ensemble des mesures du plan de relance. Prévues par l'article 246 de la loi de finances pour 2021, cette instance réunit autour du Premier ministre l'ensemble des parties prenantes intéressées au plan de relance, le Gouvernement (ministères, le secrétaire général chargé du plan de relance – SGPR, et le secrétaire général pour l'investissement – SGPI), un préfet de région, les assemblées parlementaires (deux députés, deux sénateurs) et des parlementaires européens, des élus locaux (les trois principales associations représentatives des collectivités territoriales), et des partenaires issus de la société civile (représentants d'ONG environnementales, partenaires sociaux). Les réunions⁷² du comité donnent lieu à une présentation de l'avancement du plan, et permettent un dialogue entre toutes les parties prenantes.

⁶⁹ Cf. Cour des comptes, « *Les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers et de l'artisanat : des réseaux en mutation, un avenir à mieux définir* », Rapport public annuel, février 2021.

⁷⁰ Via le dispositif « France Num » du plan de relance.

⁷¹ Gouvernement, *Rapport au Parlement sur le plan de relance*, février 2021.

⁷² Le comité s'est réuni les 14 octobre 2020, 8 février 2021 et 19 juillet 2021.

Le Comité de pilotage de la relance a une composition plus restreinte puisqu'il ne comprend que des acteurs issus du ministère de l'économie, des finances et de la relance. Y participent ainsi le ministre et les ministres délégués ou secrétaires d'État selon l'ordre du jour, le Secrétaire général chargé du plan de relance, ainsi que les directeurs ou les représentants de certaines directions. Le Comité de pilotage de la relance assure un suivi de la mise en œuvre du plan de relance, identifie des blocages éventuels et organise les redéploiements de crédits.

En dernier lieu, structure de taille modeste (6 à 7 ETP), le Secrétariat général au plan de relance est chargé du pilotage et du suivi du plan de relance *via* des échanges avec les ministères et les préfets. Il gère notamment un outil de suivi de l'avancement des mesures du plan de relance, partiellement rendu public *via* le « tableau de bord » de la relance.

2 - Une territorialisation s'appuyant sur des comités régionaux et départementaux

La mise en œuvre territorialisée du plan de relance, annoncée dans la circulaire du Premier ministre du 23 octobre 2020, est pilotée par deux institutions situées aux échelons régional et départemental. Cette modalité de pilotage du plan de relance permet d'ajuster les mesures et les modalités de gestion au plus proche des bénéficiaires.

D'une part, la mise en œuvre territorialisée, la synthèse et le suivi budgétaire à l'échelon régional sont assurés par le Comité régional de pilotage et de suivi, qui regroupe le préfet de région, des représentants des collectivités territoriales, des partenaires sociaux et des représentants des services déconcentrés de l'État⁷³ et des opérateurs. Il produit une synthèse mensuelle de ses travaux.

D'autre part, l'animation du déploiement du plan de relance et le recensement des difficultés de mises en œuvre à l'échelle des départements sont effectués par les Comités départementaux du plan de relance. Ces comités sont composés de représentants des collectivités départementales (président du conseil départemental, présidents d'EPCI, représentants des associations départementales communales), du préfet de département et/ou du sous-préfet à la relance ainsi que de parties prenantes économiques (présidents des chambres consulaires, partenaires sociaux) et environnementales.

Le comité régional de pilotage et de suivi a conféré aux préfets de région la conduite de certaines mesures du plan de relance. Ainsi, la mesure relative aux réhabilitations des friches industrielles et urbaines (mesure dite « fonds friches » pour 588,9 M€), incluse dans le volet écologie, a été pilotée par les préfets de région qui ont organisé le processus de sélection des bénéficiaires, le calendrier et le rôle de chaque acteur.

Le bon fonctionnement du pilotage à l'échelon régional ou départemental nécessite une forte cohésion entre les différents acteurs, tout particulièrement entre les collectivités territoriales, l'État et les représentants du milieu socio-économique. En outre, il suppose également de disposer d'une ingénierie spécifique pour assurer la collecte et la centralisation des remontées d'informations. Pour cette mission, les comités locaux ont pu bénéficier de l'apport des sous-préfets à la relance.

⁷³ Notamment le directeur régional des finances publiques.

C - Un pilotage qui a conduit à ajuster le plan de relance

Les instances de pilotage ont notamment pour mission d'identifier les difficultés et retards de mise en œuvre de certaines mesures, en complément du même travail réalisé par les administrations centrales dans le cadre d'échanges avec les services déconcentrés.

Plusieurs corrections ont ainsi été apportées aux dispositifs prévus pour certaines mesures, comme par exemple dans le cas du soutien aux cantines scolaires des petites communes (cf. encadré ci-dessous), ou de la prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale⁷⁴.

Un exemple de correction de mesure : le soutien aux cantines scolaires des petites communes (50 M€)

Devant le constat d'une montée en charge moins rapide que prévu, le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) a diligenté une « mission flash » qui a débouché sur des mesures correctrices de plusieurs ordres :

- mise en place d'une assistance téléphonique afin d'accompagner les porteurs de projets ;
- réduction du délai de réponse des services de l'État (de 15 à 8 jours) ;
- assouplissement des critères d'éligibilité ;
- allongement de la mesure jusqu'au 30 juin 2022 ;
- réaffectation de crédits (3 M€, soit 6 % de l'enveloppe initiale) vers la mesure « Projets alimentaires territoriaux ».

S'agissant de cette dernière, à l'inverse de l'action en faveur des petites communes, son succès a conduit à ce que des crédits complémentaires soient redéployés en sa faveur, provenant donc pour 3 M€ du dispositif de soutien aux cantines scolaires et pour 1,8 M€ du dispositif en faveur de l'alimentation locale et solidaire.

Par ailleurs, le suivi de la mise en œuvre du plan à l'échelon national a permis d'organiser le redéploiement de crédits au profit des dispositifs qui fonctionnent le mieux. De tels redéploiements ont notamment été opérés dans les deux lois de finances rectificatives de l'année 2021, ainsi que dans la loi de finances initiale pour 2022.

Ainsi, deux dispositifs pilotés par le ministère de l'économie, des finances et de la relance ont fait l'objet d'abondement conséquents en 2021 pour répondre aux besoins constatés en cours de gestion.

⁷⁴ La prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (Palulos) était peu, voire pas mobilisée car le dispositif de subvention était complexe. En complément de l'enveloppe, un décret a simplifié le dispositif de subvention amélioré avec une circulaire de cadrage. Cela fonctionne à présent comme un AAP. Les 375 M€ devraient finalement être consommés dès fin 2021 (couvrant un peu moins des besoins des dossiers déposés au 16 juillet 2021).

Tableau n° 8 : financement de l'extension de dispositifs du plan de relance (en M€)

Nom du dispositif	LFI 2021 (AE)	LFI 2021 (CP)	Reports entrants (AE)	Reports entrants (CP)	LFR 2021 n° 1 (AE)	LFR 2021 n° 1 (CP)	LFR 2021 n° 2 (AE)	LFR 2021 n° 2 (CP)	Total des ressources 2021 (AE)	Total des ressources 2021 (CP)
Industrie du futur	238	130	0	0	534	392	66	43	838	565
Relocalisation : soutien aux projets industriels dans les territoires	211	165	0	3	0	50	325	0	536	218

Source : direction du budget

Les crédits affectés au dispositif « industrie du futur » en 2021 ont été multipliés par 3,5 pour les autorisations d'engagements et par 4,3 pour les crédits de paiement par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2021. La subvention « industrie du futur » permet aux PME et ETI du secteur industriel de bénéficier d'un appui de trésorerie concomitamment à leurs investissements pour numériser ou robotiser leur production. Le réabondement de crédits est lié au succès du dispositif lors du premier guichet, en décembre 2020, à la décision de revaloriser la part de subvention à 20 % de l'investissement éligible (au lieu des 10 % initialement pour le guichet de décembre 2020) et à l'ouverture d'un second guichet en mai 2021⁷⁵.

De même, en raison du succès rencontré, les crédits affectés en 2021 au dispositif « relocalisation : soutien aux projets industriels dans les territoires » ont été multipliés par 2,5 pour les autorisations d'engagement et par 1,3 pour les crédits de paiement par rapport aux crédits initialement ouverts en loi de finances initiale pour 2021.

Ces redéploiements se traduisent par des augmentations de crédits sur la mission *Plan de relance*, gagés par des annulations sur la même mission (LFR1 2021) ou hors cette mission (LFI 2022, LFR2 2021).

⁷⁵ En 2021, l'aide est de 20 % du coût de l'investissement : sans limite pour une petite entreprise, limité à 200 000 euros par le règlement de minimis sur les aides d'État, ou 800 000 euros par le régime temporaire covid 19 SA.56985 2020/N (sous réserve d'éligibilité) pour une entreprise moyenne et une ETI.

Tableau n° 9 : redéploiements opérés au sein du plan France Relance

<i>Montant en Md €</i>		LFR de juillet 2021	PLF pour 2022	PLFR pour 2021 n°2
<i>Mission Plan de relance</i>	Abondements	+ 0,6	+ 1,2	+ 2,3
	Écologie	+ 0,1	+ 0,1	+ 0,5
	Compétitivité	+ 0,5	+ 0,5	+ 0,3
	Cohésion		+ 0,5	+ 1,5
	Gages	- 0,6		
	Écologie	- 0,5		
	Compétitivité			
	Cohésion	- 0,1		
	Solde sur la mission Plan de relance	+ 0,0	+ 1,2	+ 2,3
<i>Hors mission Plan de relance</i>	Gages		- 1,2	- 2,3
	Écologie		- 0,2	
	Compétitivité		- 1,0	- 0,1
	Cohésion			- 2,2
	Solde hors mission Plan de relance	+ 0,0	- 1,2	- 2,3
Ensemble	Solde sur l'ensemble du plan France Relance	0,0	0,0	0,0

NB : l'axe Écologie a également été renforcé en LFR 1 par des redéploiements internes au PIA 4, conduisant à relever de 0,5 Md€ le montant des dépenses du PIA 4 relevant de cet axe.

Source : Projet de loi de finances rectificative n°2 pour 2021 (3 novembre 2021)

II - L'attribution, la gestion et le suivi des crédits

A - Les procédures d'attribution des crédits

Différents modes de sélection des bénéficiaires des mesures sont utilisés dans le cadre du plan de relance : commande publique, aides de guichet, appels à manifestation d'intérêt, appel à projets nationaux et régionaux. Ces différentes modalités d'attribution des aides se traduisent par des délais de mise en œuvre plus ou moins longs.

1 - La commande publique

Dans le cadre de la commande publique, ce sont les règles classiques de mise en concurrence qui s'appliquent, en tenant compte des seuils de montant au-delà desquels des formalisations particulières des marchés doivent être suivies. Les délais de traitement peuvent être relativement rapides pour des montants faibles mais, au-delà des seuils, ils restent soumis aux règles d'élaboration et de publication des marchés, puis d'analyse et de sélection des offres reçues.

À cet égard, la loi d'accélération et de simplification de l'action publique⁷⁶ (loi « Asap ») a accéléré les procédures et simplifié l'accès des PME à la commande publique. Le relèvement temporaire à 100 000 € du seuil de dispense de publicité et de mise en concurrence pour les marchés de travaux, la possibilité pour les entreprises en redressement judiciaire bénéficiant d'un plan de redressement de soumissionner aux marchés publics, la part minimale de 10 % réservée aux PME dans le cadre des marchés globaux ont permis d'élargir les bénéficiaires du plan de relance *via* la commande publique.

Ces mesures ont été complétées par une modification du cadre réglementaire des avances : seuil minimal de 20 % pour les marchés de l'État conclus avec les PME (et 10 % pour les marchés des grosses collectivités territoriales), déplafonnement total du montant des avances, suppression de l'obligation de demander une garantie à la première demande.

2 - Les mesures de guichet

L'instruction des dossiers se limite à la seule vérification juridique de l'éligibilité du bénéficiaire et peut s'avérer extrêmement rapide, sous réserve des moyens dont dispose l'instructeur pour faire face à l'afflux de demandes.

Schéma n° 2 : aides dites « de guichet »

Exemple du dispositif « Industrie du futur »



Source : Cour des comptes

Certains dispositifs revêtent même un caractère automatique ne nécessitant pas le dépôt d'une demande par le bénéficiaire. C'est le cas par exemple de l'aide à la relance de la construction durable (ARCD⁷⁷) qui ne nécessite aucun dépôt de dossier de la part de la commune. L'aide est calculée automatiquement⁷⁸, sur la base des permis de construire délivrés entre le 1^{er} septembre 2020 et le 31 août 2021 et enregistrés dans la base de données Sitadel⁷⁹.

⁷⁶ Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020.

⁷⁷ Doté de 350 M€, ce dispositif prévoit le versement d'une aide forfaitaire de 100 € par m² de surfaces de logement construit au-delà d'un seuil de densité pour les programmes d'au moins deux logements autorisés à la construction. En complément de ce forfait, les opérations de transformation de bureaux en logements et les opérations dans des opérations d'aménagement exemplaires bénéficient d'un bonus.

⁷⁸ Décret n°2021-1070 du 11 août 2021, et arrêté d'application du 12 août 2021.

⁷⁹ Sitadel est le « Système d'Information et de Traitement Automatisé des Données Élémentaires sur les Logements et les locaux ». Cette base de données recense l'ensemble des opérations de construction à usage d'habitation (logement) et à usage non résidentiel (locaux) soumises à la procédure d'instruction du permis de construire.

Le versement des aides est réalisé au niveau départemental. Il est à noter cependant que l'automatisme et la simplicité de l'aide semble avoir réduit sa visibilité, les maires n'ayant pas toujours eu connaissance de son existence. Une sous-consommation de l'enveloppe budgétaire a été constatée, et une évolution du dispositif a été annoncée par le Premier ministre lors du congrès HLM des 28-30 septembre 2021.

3 - Les appels à projet

Dans le cadre des appels à projets, les dossiers sont sélectionnés sur la base de critères précisés dans des circulaires spécifiques. Ils nécessitent des phases d'instruction plus longues et l'éventuelle concertation entre plusieurs acteurs⁸⁰.

Par exemple, dans le cas du fonds de modernisation du secteur aéronautique, la sélection des dossiers a été opérée au terme d'une confrontation des avis de l'administration centrale (la direction générale des entreprises – DGE), des services déconcentrés (les Dreets⁸¹) et de l'opérateur (Bpifrance). Pour assurer la rapidité de mise en œuvre de l'aide, le délai d'instruction a été restreint, notamment en limitant l'audition des porteurs de projets.

De même, dans le cas des dotations d'investissements aux collectivités territoriales, avec une enveloppe totale de 2,5 Md€, les préfetures ont été chargées de fixer un calendrier contraint de candidatures et de sélection des projets. Cette sélection a été confiée aux préfets de région, en lien avec les préfets de département⁸². En ce qui concerne les critères de sélection, la capacité du porteur du projet à le mettre en œuvre rapidement – afin de permettre une consommation rapide des crédits – figure en première position des critères rappelés dans les instructions des dotations exceptionnelles mises en œuvre en juillet et novembre 2020⁸³. En août 2021, plus de 2,3 Md€ (en AE) au titre des trois dotations exceptionnelles avaient été consommés, soit 91 % de l'enveloppe totale

L'itération de certains dispositifs en plusieurs appels à projets successifs a permis d'améliorer la procédure d'attribution des crédits. Les enseignements de la première édition du fonds friches ont par exemple conduit à la simplification des modalités de mise en œuvre lors de la deuxième édition, en assurant une convergence de l'appel à projets national opéré par l'Ademe et des appels à projets régionaux pilotés par les préfets de région. De même, en matière de modernisation de l'appareil de production aéronautique, l'instruction des projets a été modifiée en 2021 pour tenir compte des difficultés rencontrées lors de l'appel à projet 2020 (délais d'instruction non complètement maîtrisés compte tenu du nombre très important de dossiers, nécessité d'harmoniser et standardiser les critères de sélection des projets etc.).

⁸⁰ 89 appels à projets nationaux liés au plan de relance ont été ouverts (au 15 décembre 2021) et sont listés sur la page internet [Appels à projets | economie.gouv.fr](https://economie.gouv.fr). À titre d'exemple, la liste des appels à projets relatifs au volet compétitivité figure en Annexe n° 6 :

⁸¹ Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités. Les Dreets sont issues de la fusion, au 1^{er} avril 2021, des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) et des directions régionales de la cohésion sociale (DRCS).

⁸² Les DSIL exceptionnelles et de rénovation thermique suivent le même canal que la DSIL classique.

⁸³ Pour la mesure de rénovation thermique des bâtiments de l'État, ce critère de rapidité d'exécution des travaux a également été pris en compte, complété du nombre de kWh économisés grâce aux travaux.

Schéma n° 3 : appels à projet dans le cadre du soutien à la filière aéronautique – modalités en 2021

Exemple du dispositif de soutien aux investissements de modernisation dans le secteur de l'aéronautique



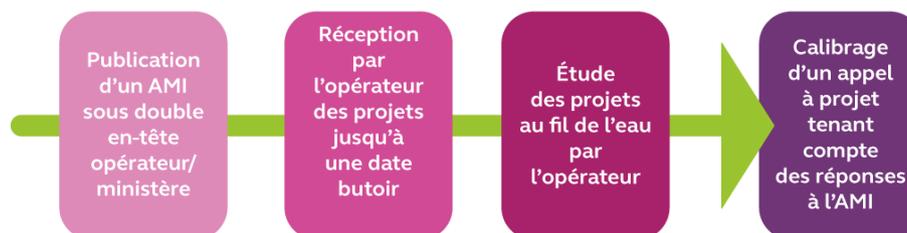
Source : Cour des comptes

4 - Les appels à manifestation d'intérêt

L'appel à projet peut parfois être précédé d'une phase d'appel à manifestation d'intérêt, visant à faciliter l'identification de la cible du dispositif, sa portée et les orientations des critères de sélection. Il peut également permettre d'inciter le public cible à préparer des projets en amont de la phase concrète d'appels à projet.

Schéma n° 4 : appel à manifestation d'intérêt (AMI)

Exemple de l'identification des projets d'investissement envisagés par des entreprises de la filière aéronautique et s'inscrivant dans cette perspective de transformation de la filière, en amont de la mise en place d'un dispositif de soutien



Source : Cour des comptes

Le recours à un appel à manifestation d'intérêt permet de mieux définir l'appel à projet et, *in fine*, de choisir les projets répondant le mieux aux besoins⁸⁴. Il a néanmoins l'inconvénient d'allonger les délais avant l'engagement des opérations.

5 - Une mise en œuvre rapide du plan, cohérente avec l'objectif de relance mais qui n'est pas sans inconvénients

La mise en œuvre du plan de relance a dans l'ensemble répondu à un objectif de rapidité, avec l'ambition de parvenir à engager 80 Md€ de dépenses⁸⁵ dans un délai de deux ans. Le respect de cet objectif a notamment reposé sur la recherche active de candidats pour les aides, la mise en place de concertations *ad hoc* entre acteurs et le choix de critères de sélection privilégiant la rapidité d'engagement des projets, avec toutefois un risque de moindre exigence sur la qualité de la dépense. De fait, beaucoup d'appels à projet ont rencontré un vif succès et se sont terminés très vite au cours de l'année 2021.

⁸⁴ La liste des 9 AMI ouverts dans le cadre du plan de relance est exposée en Annexe n° 5 .

⁸⁵ Hors baisse des impôts de production.

Même si l'administration s'en défend, cette rapidité d'exécution a pu avoir pour contrepartie une moindre exigence dans la sélection des projets retenus, avec un risque d'effet d'aubaine, notamment parce qu'elle a reposé sur des critères simples, avec une conditionnalité limitée et sans ciblage. C'est le cas, par exemple, des mesures de soutien à la demande en véhicules propres. Elle a également conduit à retenir les projets déjà existants, qui ne nécessitaient pas d'expertise longue, et à l'inverse à écarter certains projets, pourtant en accord avec les priorités du plan, mais dont le temps de préparation n'était pas compatible avec les délais du plan de relance. Les exigences de rapidité apparaissent même dans certains cas difficiles à respecter (*cf.* encadré ci-dessous).

La mesure de soutien à la transition énergétique des équipements sportifs

Le plan de relance gouvernemental prévoit une enveloppe de 50 M€ pilotée par l'Agence nationale du sport (ANS) dont 25 M€ sont gérés au niveau national lorsque la demande de subvention est supérieure ou égale à 0,5 M€, l'autre part étant gérée par les services déconcentrés. L'objectif est de permettre une économie d'énergie de 30 % après travaux d'équipements sportifs détenus par les collectivités qui sont les bénéficiaires de ce dispositif.

Pour cette enveloppe nationale, 54 projets ont été adressés à l'ANS dont 33 seulement ont été déclarés éligibles et complets⁸⁶, pour un montant sollicité de 32,1 M€, en regard des 25 M€ disponibles. La Cour a contrôlé un échantillon de 12 dossiers ayant fait l'objet d'un rejet pour inéligibilité ou d'une attribution. Elle a pu dresser les constats suivants :

- le cadre d'instruction a été clairement fixé par une note de service et l'ANS a formé les correspondants départementaux ;
- l'instruction des projets à deux niveaux (d'abord territorial puis national) a permis d'écarter 21 projets qui n'étaient pas éligibles⁸⁷ ; cette situation interroge toutefois sur la qualité des instructions menées dans les services territoriaux, qui semblent avoir laissé le niveau national arbitrer certains dossiers déclarés éligibles à leur niveau ;
- pour certains dossiers retenus, la présentation de la performance énergétique après travaux pouvait reposer sur des éléments déclaratifs ;
- le calendrier très tendu entre la publication de la note de service, le 25 février 2021, et la date butoir pour déposer les dossiers, le 16 avril 2021, fragilise l'effet incitatif du dispositif qui aura moins suscité de nouveaux projets que facilité le financement de projets existants, produisant mécaniquement des effets d'aubaine ;
- il apparaît que certaines conditions de financement ne sont pas tenables : les porteurs de projet devaient en principe notifier les marchés de travaux aux entreprises avant le 31 décembre 2021, ce qu'un nombre croissant d'entre eux jugeait intenable⁸⁸.

⁸⁶ 3 dossiers avaient par ailleurs été retirés en amont.

⁸⁷ Les dossiers sont déposés par les porteurs de projets auprès des services déconcentrés de l'État en charge des sports qui les instruisent en termes d'éligibilité, de conformité et de complétude puis les transmettent au Service des équipements sportifs de l'ANS.

⁸⁸ Le principe selon lequel les travaux pouvant être subventionnés devront impérativement être terminés le 31 décembre 2022 sera également à ajuster. Dans sa réponse à la Cour sur le plan de relance, l'ANS précise que depuis septembre 2021, un état des demandes de paiement reçues et des versements effectués est établi à chaque fin de mois. Au 21 octobre 2021, 690 000 € ont été décaissés. Au niveau régional, un reliquat non attribué d'un montant de 1 968 314 € devait être redistribué aux territoires demandeurs d'ici la fin d'année conformément à la décision du Conseil d'administration de l'Agence du 7 octobre 2021.

Enfin, si de nombreux services en charge des mesures du plan de relance ont engagé une recherche active de candidats et si l'assouplissement des règles de la commande publique a élargi ce périmètre (notamment aux PME, *cf. supra*), il n'est pas certain que, dans les faits, tous les bénéficiaires potentiels du plan de relance en aient profité dans les mêmes conditions, s'agissant notamment des communes rurales ou des TPE.

Pour les communes rurales, les difficultés proviennent notamment d'un déficit de moyens en ingénierie nécessaire à la préparation des dossiers de candidature. Des dispositifs de soutien ont été mis à disposition en 2021 pour aider certains bénéficiaires potentiels à concevoir et à consolider des projets. Ces dispositifs ont pu ou non être abondés financièrement par le plan de relance. L'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) a ainsi adopté le 10 mars 2021 les principes de soutien à l'ingénierie, afin « d'en assurer l'équité et de répondre au mieux aux besoins des collectivités en fonction de leur fragilité objective »⁸⁹. Toutefois, selon l'association des maires ruraux de France, les aides à l'ingénierie mises en place par l'ANCT ne l'ont pas été suffisamment aisément et rapidement en 2021 pour inciter certaines communes, notamment rurales, et les EPCI à construire des projets susceptibles d'être financés par le plan de relance.

Le soutien à l'ingénierie au bénéfice des collectivités territoriales outre-mer (30 M€)

Le fonds outre-mer 5.0 (FOM) destiné à financer des études et des projets contribuant à l'atteinte des objectifs de la trajectoire outre-mer 5.0, a été doté en 2021 de 30 M€ en AE, issus du plan de relance, afin de financer des actions d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) et d'ingénierie, avec un objectif d'engagement de CP de 15 M€ par année.

La lettre d'engagement de l'opérateur, l'Agence française de développement (AFD), prévoit pour 2021 que les actions financées par le FOM visent en priorité l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la mise en œuvre des projets des collectivités dans le cadre de leurs programmations pluriannuelles d'investissement. Les projets en lien avec le plan de relance doivent être priorités. Pour bénéficier du fonds, les collectivités prennent contact avec l'AFD, la préfecture ou le haut-commissariat afin d'exprimer leur demande. 100 % des autorisations d'engagement ont été consommées en 2021 (soit 30 M€) et 31 % des crédits de paiement (4,5 M€)⁹⁰.

S'agissant des TPE et des artisans, même si certaines mesures leur étaient ouvertes (par exemple la rénovation énergétique des bâtiments publics), celles qui leur étaient directement accessibles sont restées limitées : le fonds de transition doté de 3 Md€⁹¹ vise principalement les entreprises de taille intermédiaire et grandes entreprises ; les « obligations relance » et les « prêts participatifs relance » visent principalement les PME et ETI ; la baisse de CVAE concerne les entreprises réalisant plus de 500 000 € de chiffre d'affaires hors taxes ; concernant le développement des compétences, la priorité a été donnée davantage aux salariés (abondement du fonds national pour l'emploi) qu'aux indépendants et artisans. En tout état de cause, aucune évaluation chiffrée de l'accès des très petites entreprises et des artisans aux mesures du plan de relance n'était disponible au moment de la rédaction de ce rapport.

⁸⁹ Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2021*, fascicule 2, novembre 2021.

⁹⁰ Sources : Cour des comptes, *note d'exécution budgétaire 2020 relative à la mission Outre-mer*, disponible sur www.ccomptes.fr, et Cour des comptes d'après DGOM (* décret n°2021-84 du 28 janvier 2021).

⁹¹ Lancé officiellement le 27 septembre 2021, le fonds de transition doit permettre d'accompagner de façon ciblée les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire et dont le rebond risque d'être plus long. Il s'agit notamment des entreprises des secteurs tels que ceux de l'hôtellerie-café-restauration, tourisme, événementiel, commerce, distribution, transports, etc.

B - Un dispositif budgétaire spécifique

Les dépenses budgétaires de l'État (66 Md€) ont commencé à peser sur le budget de l'État dès 2020. Elles ont vu leur traitement changer en loi de finances pour 2021, avec la création de la mission *Plan de relance*. Cette modification, qui vise à rationaliser le suivi budgétaire du plan de relance, a pour contrepartie de complexifier les circuits de gestion des dépenses et ne résout pas les difficultés de suivi de leur exécution.

1 - La création d'une mission budgétaire propre en 2021

En 2020, les premiers crédits destinés à la relance ont été ouverts sur les programmes de droit commun du budget de l'État. À partir de 2021, une nouvelle mission budgétaire, intitulée *Plan de relance*, est créée pour regrouper les crédits du plan de relance.

Si les trois programmes créés au sein de la mission *Plan de relance* regroupent des crédits budgétaires destinés à mettre en œuvre des actions couvrant un objectif global commun – un des trois volets, l'écologie, la compétitivité ou la cohésion –, ces crédits relèvent en réalité de politiques publiques multiples, gérées par des ministères différents, et donnant lieu systématiquement à des délégations de gestion (cf. *infra*). Il en résulte, dans le projet annuel de performance de la mission, un ensemble d'objectifs et d'indicateurs de performance assez divers et qui ne couvrent que partiellement le champ très vaste de la mission (cf. Annexe n° 3 :). La création d'une mission temporaire spécifique au plan de relance n'apparaît ainsi pas parfaitement en accord avec les principes de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001⁹².

Néanmoins, dans le cas d'un dispositif spécifique et temporaire comme le plan de relance, la création d'une mission budgétaire spécifique présente des avantages certains : créer des supports de la dépense pour la durée d'exécution du plan, qui pourront être supprimés lorsque le plan arrivera à son terme ; permettre d'identifier le poids du plan de relance dans le budget de l'État ; ne pas affecter les autres missions budgétaires pendant la durée d'exécution du plan.

Ces objectifs ne sont toutefois pas parfaitement atteints, dès lors que le regroupement des crédits de relance n'est pas exhaustif. Dans la loi de finances pour 2021, outre les crédits ouverts sur la mission *Plan de relance* (36,2 Md€ en AE, 21,8 Md€ en CP), des crédits pour le plan de relance sont également ouverts sur d'autres missions : 11 Md€ en AE sur la mission *Investissements d'avenir*, et 1,7 Md€ en AE et CP sur d'autres missions. La mission budgétaire *Plan de relance* ne donne ainsi qu'une vision partielle de l'avancement du plan, et de nombreux mouvements de crédits ont été opérés entre cette mission et d'autres missions du budget général.

⁹² En effet, aux termes de l'article 7 de la LOLF : « Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation. ».

2 - Des circuits de gestion multiples

Même si la création d'une mission budgétaire spécifique a dans un premier temps favorisé la lisibilité et la rapidité d'exécution, le suivi de l'exécution des crédits budgétaires du plan de relance est à l'usage rendu complexe par la diversité des circuits financiers mis en place, tant sur la mission *Plan de relance* elle-même que sur les autres supports budgétaires.

Les trois programmes de la mission sont sous la responsabilité de la direction du budget⁹³, mais des délégations de gestion des crédits confient l'exécution opérationnelle des dépenses aux différents ministères compétents pour la mise en œuvre. Un rôle inhabituel vis-à-vis des directions métier des ministères a ainsi été confié à la direction du budget, qui s'est muée, en tant que responsable de programmes, en promoteur de la consommation des crédits du plan de relance, afin de répondre à l'objectif d'exécution rapide et complète de celui-ci.

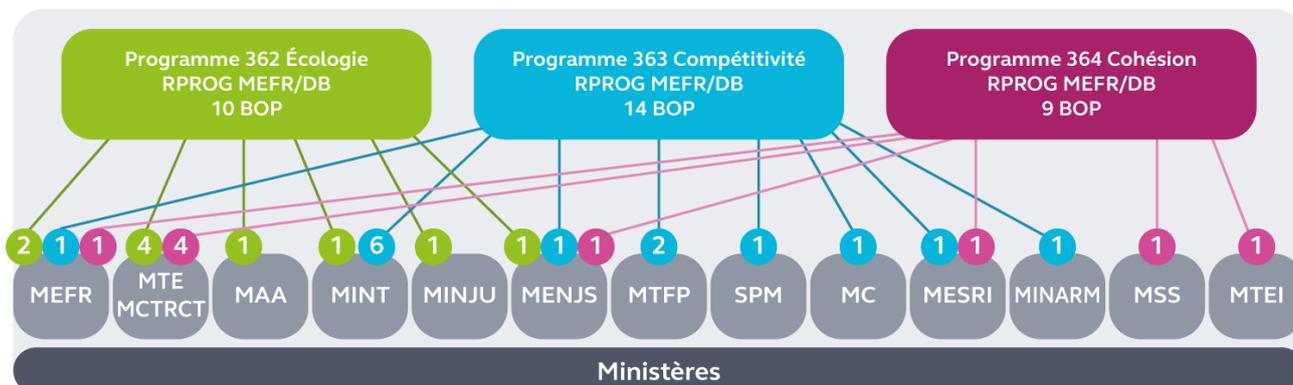
Pour les directions d'administration, la gestion de crédits délégués peut être source de complexité, en ce qu'elle impose de nouveaux circuits d'exécution de la dépense, parfois très sophistiqués, qui s'ajoutent aux circuits déjà existants. Un programme de la mission *Plan de relance* peut être décliné en 15 budgets opérationnels de programme, eux-mêmes déclinés en de nombreuses unités opérationnelles (d'une dizaine à une cinquantaine) en administration centrale ou dans les services déconcentrés⁹⁴.

Cette architecture budgétaire traduit la multiplicité des ministères en charge de la mise en œuvre des mesures portées par chaque programme de la mission *Plan de relance*.

⁹³ Les trois responsables de programme sont des sous-directeurs de la direction du budget.

⁹⁴ À titre d'exemple, la DGCL a mis en œuvre une nomenclature budgétaire *ad hoc* sur le programme 362 de la mission *Plan de relance*, pour se rapprocher au maximum du circuit budgétaire « classique » de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) sur le programme 119 - *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements*, dont la DGCL est responsable. Co-responsable de budget opérationnel sur le programme 362, la DGCL a dû élaborer des séries d'unités opérationnelles dont les préfets sont responsables. La DGCL n'a pas déploré de difficulté une fois l'organisation mise en place.

Schéma n° 5 : délégations de gestion des crédits de la mission *Plan de relance* aux ministères



AC : administrations centrales

DB : direction du budget

MAA : ministère de l'agriculture et de l'alimentation

MC : ministère de la culture

MEFR : ministère de l'économie, des finances et de la relance

MENJS : ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports

MESRI : ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation

MINARM : ministère des armées

MINJU : ministère de la justice

MINT : ministère de l'intérieur

MSS : ministère de la solidarité et de la santé

MTE – MCTRCT : ministère de la transition écologique, ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

MTEI : ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion

MTFP : ministère de la transformation de la fonction publique

SPM : services du premier ministre

Source : Cour des comptes d'après cartographies budgétaires de la direction du budget (janvier 2021)

Plusieurs difficultés liées à la complexité de la gestion par délégation ont ainsi été identifiées :

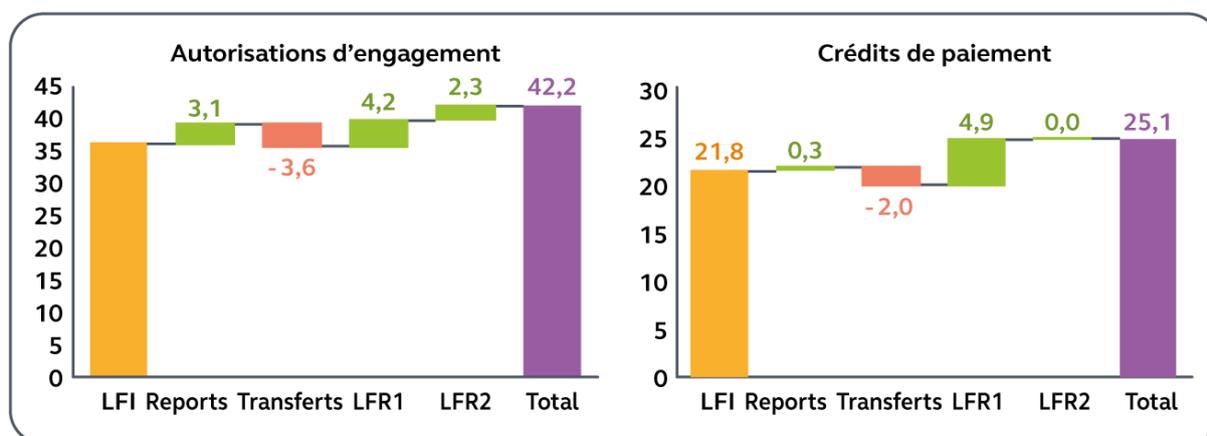
- des situations dans lesquelles un même dispositif bénéficie d'un financement partagé entre des crédits relevant du plan de relance et du budget « classique » du ministère, ce qui soulève la question de la répartition des dépenses entre les deux financements et de leur comptabilisation séparée⁹⁵ ;
- si la mise en œuvre des mesures se poursuivait au-delà de la fermeture de la mission *Plan de relance*, il serait nécessaire d'effectuer une bascule de crédits d'un programme budgétaire à un autre, ce qui peut constituer une opération technique complexe.

⁹⁵ S'agissant des contrats d'apprentissage, la budgétisation initiale pour 2021 prévoyait ainsi de distinguer le financement de droit commun, à partir de la mission *Travail emploi*, de l'abondement au titre de l'aide exceptionnelle aux contrats, financé par le programme 364 - *Cohésion*. Cette distinction entre financement socle et part exceptionnelle s'est révélée impossible à pratiquer en gestion. La DGEFP a donc fait le choix de porter sur le seul programme 364 la part du financement État de ces contrats. Il en résulte une sous-exécution artificielle des crédits du programme 103 - *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* et, a contrario, une surexécution au titre du programme 364 qui ne restitue qu'en partie l'effort supplémentaire réalisé au titre du Plan de relance.

Pour ces raisons notamment, de nombreux (70) transferts de crédits⁹⁶ ont été réalisés dès le mois de janvier 2021, mais également en juin et en novembre 2021, afin de basculer une partie des crédits de la mission *Plan de relance* vers des missions « ordinaires » du budget de l'État⁹⁷. Ces opérations sont justifiées, selon la direction du budget⁹⁸, par le caractère exceptionnel de certains dispositifs mobilisant des circuits de gestion complexes, qui ont été privilégiés sur la base d'une analyse partagée entre les ministères et la direction du budget⁹⁹.

En cours d'année 2021, la mission *Plan de relance* a ainsi fait l'objet d'importants mouvements de crédits vers ou en provenance d'autres missions budgétaires¹⁰⁰.

Graphique n° 1 : ouverture de crédits sur la mission *Plan de relance* en 2021, en AE et CP (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après textes réglementaires et lois de finances au 31 décembre 2021

Même en cas de transferts de crédits, l'architecture des programmes ministériels classiques a pu être revue pour créer des supports budgétaires spécifiques dédiés à la relance. Sur le programme 135 - *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*, les crédits transférés de la mission relance l'ont ainsi été sur des BOP et des UO spécifiquement créés pour le suivi du plan de relance.

⁹⁶ Décrets de transfert n° 2021-84 du 28 janvier 2021, pour des crédits provenant - outre trois programmes de la mission *Plan de relance* - du programme 119 - *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements*, n° 2021-831 du 28 juin 2021, et n° 2021-1508 du 19 novembre 2021.

⁹⁷ Deux transferts ont été opérés en sens inverse, de missions ordinaires vers la mission *Plan de relance*.

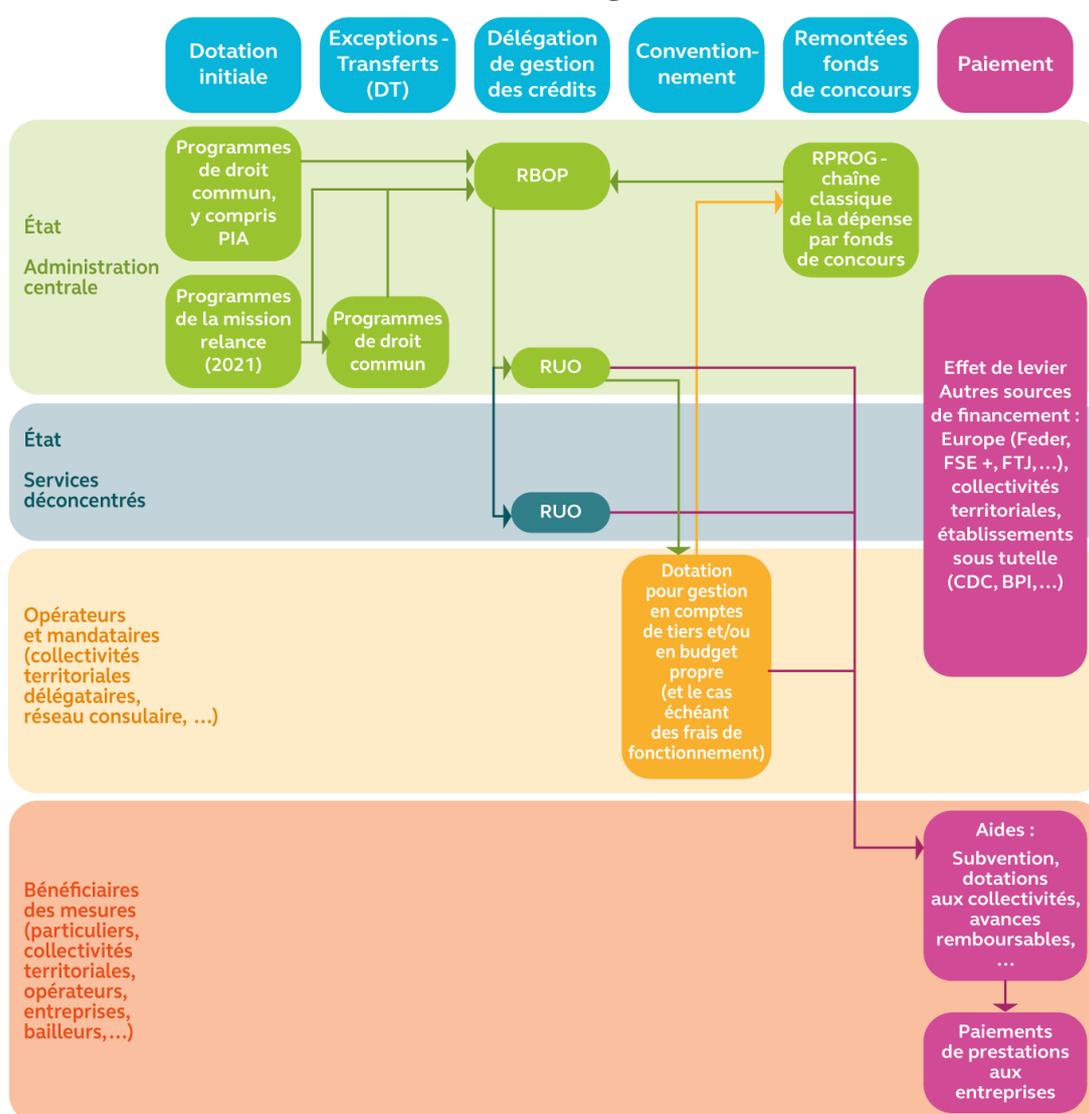
⁹⁸ Circulaire de gestion budgétaire du plan de relance du 11 janvier 2021, qui prévoit des transferts pour « des cas très limités (moins de 15 % des crédits) ».

⁹⁹ Le ministère de l'intérieur, qui a en 2021 géré des crédits par délégation sur les programmes de la mission *Plan de relance*, a jugé cette gestion particulièrement complexe. Il a obtenu que l'ensemble des crédits 2022 relevant du volet « compétitivité » lui soient transférés sur les programmes ministériels classiques dès le début de gestion.

¹⁰⁰ La mission *Plan de relance* a bénéficié en 2021 de reports de crédits non consommés en 2020 en provenance d'autres missions budgétaires (3,1 Md€ en AE, 0,3 Md€ en CP). Les ouvertures de crédits en LFR1 sur la mission ont pour principale justification le remboursement de la prise en charge au premier semestre de l'activité partielle d'urgence pour 4,2 Md€ (qui relève en principe de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*). Les ouvertures de crédits en LFR 2 (2,3 Md€ en AE) correspondent à des redéploiements de crédits de relance en provenance d'autres missions budgétaires.

C'est aussi la diversité des circuits et des modalités de consommation des crédits qui rendent complexe la mise en œuvre budgétaire du plan de relance. Les crédits de la mission *Plan de relance* ou des programmes budgétaires classiques sont consommés en administration centrale, en services déconcentrés ou délégués à des opérateurs et mandataires. Parmi les crédits gérés en services déconcentrés, certaines consommations budgétaires sont des subventions et dotations à des collectivités territoriales auxquelles incombe ensuite le choix des bénéficiaires finaux. Et dans certains cas particuliers, les crédits versés par l'État à l'opérateur reviennent dans le budget de l'État sous forme de « fonds de concours » pour être consommés par les administrations en services déconcentrés¹⁰¹.

Schéma n° 6 : les circuits d'exécution de la dépense des dispositifs financés sur crédits budgétaires



Source : Cour des comptes

¹⁰¹ Octroi de dotations globales notamment à l'AFITF et au FNAP qui reversent à l'État par voie de fonds de concours respectivement sur les programmes 203 - *Infrastructures et services de transports* et 135 - *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*.

La mise en œuvre du plan de relance se traduit donc par la juxtaposition de nombreux circuits budgétaires déterminés au cas par cas, pour chaque dispositif (cf. Annexe n° 4 :).

*

**

La création d'une mission budgétaire spécifique au plan de relance, même si elle n'en regroupe pas tous les crédits et si elle se traduit par certaines complexités en gestion, apparaît néanmoins justifiée dès lors que le plan de relance est une opération ponctuelle (sur les années 2021 et 2022), qui n'a donc pas vocation à être prolongée. Il convient en conséquence de prévoir l'extinction de cette mission, d'une part en n'ouvrant plus de nouvelles autorisations d'engagement après 2022, et d'autre part en la supprimant ensuite le plus tôt possible.

C - Un important dispositif de suivi du plan de relance mais une information publique incomplète

La mise en œuvre du plan de relance fait l'objet de deux types de suivi : d'une part un suivi de l'avancement des mesures, et d'autre part un suivi des dépenses budgétaires, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Trois acteurs contribuent à ce suivi : le secrétariat général chargé du plan de relance, la direction du budget et les administrations en charge des mesures.

1 - Le suivi du secrétariat général chargé du plan de relance

Le secrétariat général chargé du plan de relance (SGPR) a mis en place un outil centralisé de suivi d'une partie des mesures, appelé « Pilote-relance », qui permet d'évaluer l'avancement de leur mise en œuvre, avec une ventilation territoriale au niveau départemental ou régional.

Pour les 109 mesures concernées, le taux d'avancement est calculé en rapport à une cible, qui peut être, selon les cas, un nombre de bénéficiaires, un montant d'aides versées, la réduction d'émissions de gaz à effet de serre, etc.

Cet outil est alimenté par des informations transmises par les administrations et services en charge des mesures. Il permet à tout moment d'en apprécier le degré d'avancement. Pour certaines mesures, la répartition géographique est disponible par région, par département.

Cet outil présente également une « météo » du plan de relance, en dénombrant les mesures pour lesquelles un obstacle à leur mise en œuvre a été identifié¹⁰².

Si les informations regroupées renseignent sur l'avancement des mesures suivies, il est difficile d'en tirer une appréciation sur l'avancement du plan de relance dans son ensemble, notamment parce que toutes les mesures ne sont pas suivies, que les mesures suivies n'ont pas toutes des cibles¹⁰³, mais aussi parce que certaines cibles sont en partie conventionnelles :

- un taux d'avancement élevé peut résulter d'une réelle réussite de la mesure, ou de la fixation d'une cible peu ambitieuse ; c'est par exemple le cas de la prime exceptionnelle à l'apprentissage, pour laquelle le suivi porte sur le nombre de contrats bénéficiant de la prime : la cible fixée à l'horizon de décembre 2022 était de 284 422 contrats ; au mois de novembre 2021, ce nombre était déjà de 1 040 484 ;

¹⁰² Selon trois degrés de gravité : obstacle modéré, situation à risque, risque avéré.

¹⁰³ C'est notamment le cas de la baisse des impôts de production et de nombreuses mesures relevant des PIA.

- à l'inverse, à la mi-décembre 2021, le taux d'avancement était inférieur à 10 % pour 12 mesures. Mais pour les raisons évoquées précédemment, il semble difficile d'en déduire une appréciation : dans cet ensemble figurent des mesures qui ne sont pas encore mises en œuvre¹⁰⁴, d'autres dont la mise en œuvre prend du temps¹⁰⁵, et certaines dont les indicateurs ne sont pas à jour¹⁰⁶.

L'outil Pilote-relance présente un taux moyen d'avancement calculé sur l'ensemble des mesures (69 % au 19 janvier 2022) qui, compte tenu des limites vues précédemment, n'est pas une information pertinente sur l'avancement du plan.

Si les informations contenues dans l'outil Pilote-relance sont utiles au pilotage des mesures, et notamment à l'identification de celles dont la montée en charge est plus lente que prévu, elles ne sont pas rendues publiques. Ce n'est le cas que de celles qui sont reprises dans le tableau de bord du plan de relance présenté sur le site internet du ministère de l'économie, des finances et de la relance¹⁰⁷. Cet outil présente les informations sur l'avancement d'une trentaine de mesures, avec une ventilation territoriale par département ou région. Toutefois, en se limitant à une petite partie du plan, le tableau de bord ne permet pas d'en donner une vue d'ensemble.

2 - Un suivi budgétaire centralisé mais partiel

Le suivi budgétaire centralisé du plan de relance s'appuie sur les informations disponibles dans l'outil Chorus sur la consommation des crédits (en autorisations d'engagement et en crédits de paiement).

Ce suivi suppose que les dépenses relevant du plan de relance soient identifiées. Dans les informations transmises à la Cour sur la mission *Plan de relance*, les dépenses sont identifiées par leur code « activité »¹⁰⁸. L'identification détaillée de l'ensemble des dépenses du plan de relance suppose que chacune d'elles dispose d'un code « activité » propre.

Hors mission *Plan de relance*, l'instruction conjointe de la direction du budget et de la direction générale des finances publiques relative aux « *suivi et restitutions des dépenses relatives au plan de relance exécutées sur les programmes du budget général et comptes spéciaux* », en date du 16 juin 2021, précise le cadre d'exploitation des données disponibles dans Chorus. Sont en effet distinguées :

- les programmes pour lesquels la consommation en AE et CP est restituée à partir des dépenses fléchées en comptabilité analytique avec l'utilisation d'un codage spécifique en « axe ministériel 1 » ;

¹⁰⁴ La mise en place d'un mécanisme de soutien à l'hydrogène produit par électrolyse de l'eau doit faire l'objet d'une notification auprès de la Commission européenne prévue 31 décembre 2021.

¹⁰⁵ L'installation de bornes électriques a pour indicateur principal d'avancement le nombre de points de recharge livrés, qui est encore nul en décembre 2021. La mesure avance lentement, notamment en raison des délais des appels d'offre lancés par les sociétés concessionnaires d'autoroute pour sélectionner les opérateurs de recharge.

¹⁰⁶ Dans l'outil Pilote-relance, le nombre de « prêts verts » dénombrés au mois de décembre 2021 a près de 6 mois de retard (l'indicateur est daté du mois de juillet). Il est de 155, alors que Bpifrance en dénombrait 425 à la fin du mois de septembre 2021.

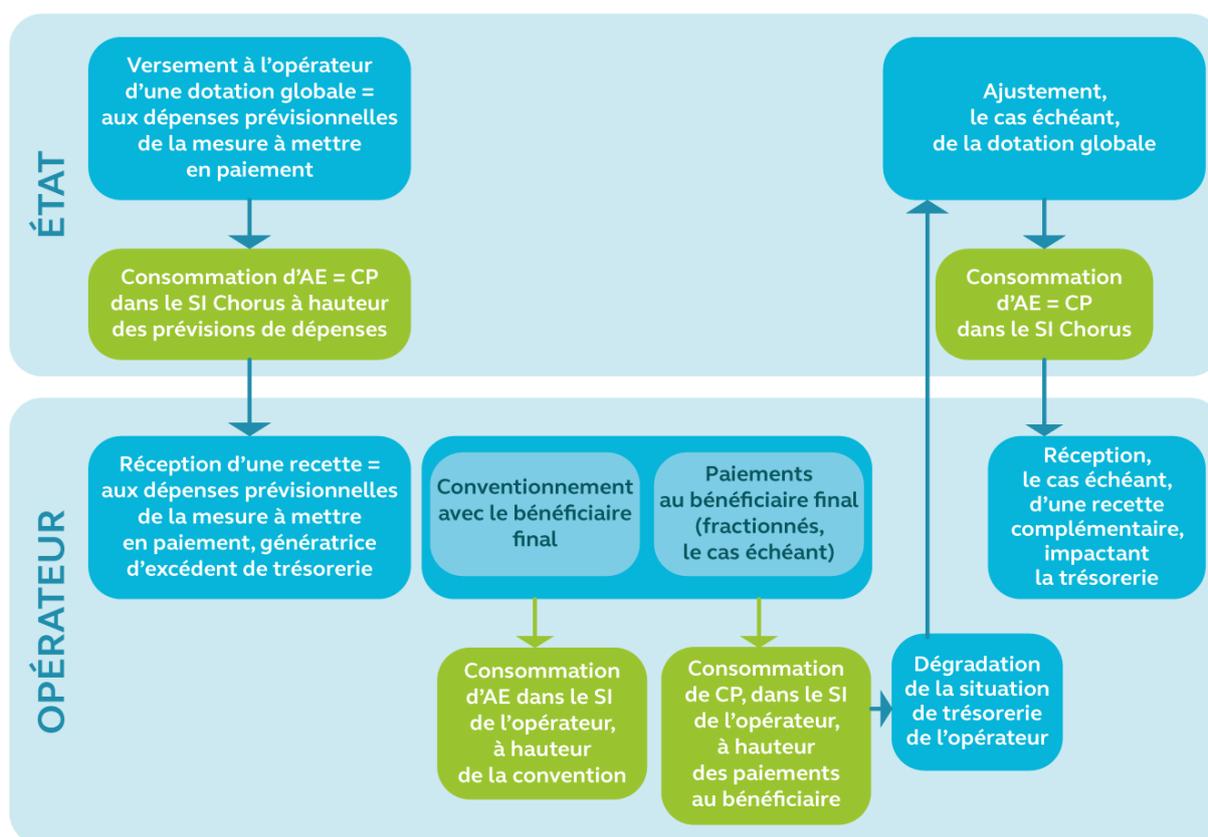
¹⁰⁷ <https://www.economie.gouv.fr/plan-de-relance/tableau-de-bord>

¹⁰⁸ Dans Chorus, la nomenclature d'« activité » est la nomenclature la plus fine des dépenses. Elle est notamment utilisée pour la programmation budgétaire.

- les programmes pour lesquels les spécificités en matière budgétaire rendent indispensable la mise en place d'un dispositif de suivi spécifique.

Le suivi à partir de Chorus permet de connaître les consommations de crédits (en AE et CP) pour l'État. Cette information ne rend néanmoins qu'imparfaitement compte des dépenses au titre du plan de relance, lorsque les crédits sont versés à des opérateurs ou des entités publiques qui ne sont pas les bénéficiaires finaux des mesures. Dans ce cas en effet, le niveau réel de décaissement des aides auprès des bénéficiaires finaux n'est disponible qu'auprès des opérateurs eux-mêmes, qui utilisent des systèmes d'information distincts de celui de l'État. Le suivi des crédits au sein de l'opérateur est par ailleurs différencié selon que le dispositif est suivi en comptabilité budgétaire (cf. schéma ci-dessous) ou en comptes de tiers (suivi en trésorerie uniquement). Dans ces conditions, et dès lors que l'État n'a pas d'accès au système d'information de l'opérateur, ce dernier doit lui-même identifier dans ses comptes les consommations de crédits au titre du plan de relance, et transmettre cette information à l'État¹⁰⁹.

Schéma n° 7 : consommation différenciée des crédits dans les SI État et opérateurs, dans le cas de dispositifs suivis en comptabilité budgétaire au sein des opérateurs

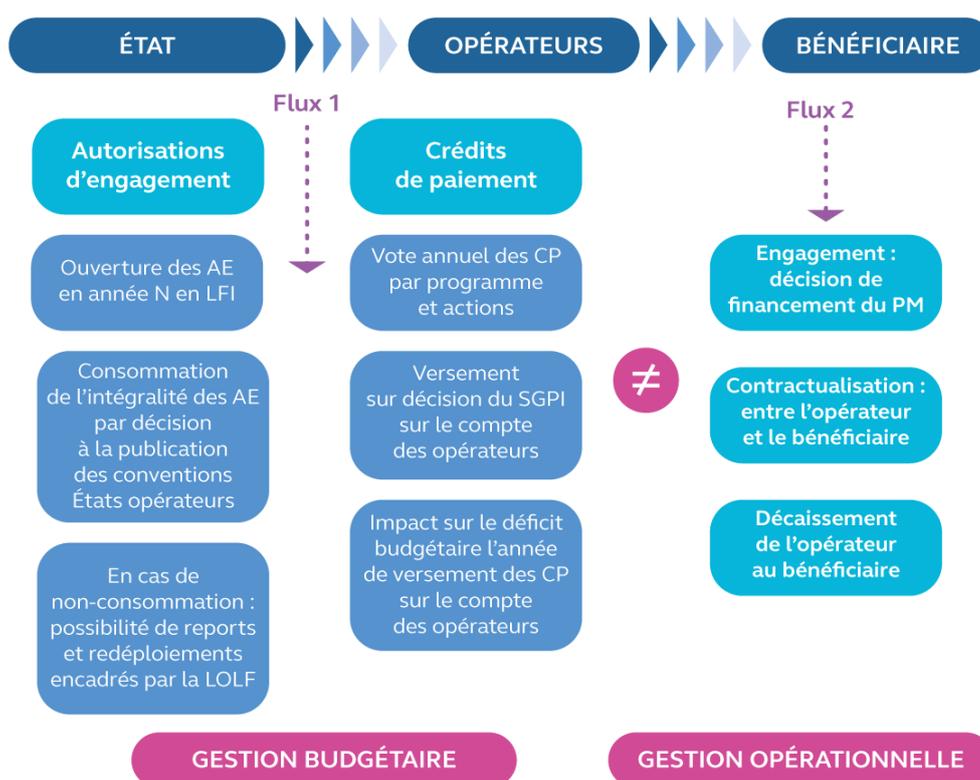


Source : Cour des comptes

¹⁰⁹ La Cour a ainsi récemment souligné les difficultés liées à l'absence d'interfaçage entre le système d'information de l'Agence de services et de paiement et Chorus (Cour des comptes, *La gestion par l'ASP de dispositifs pour le compte du ministère du travail, observations définitives*, juillet 2021).

De surcroît, le PIA 4, qui porte une partie des mesures du plan de relance (à hauteur de 11 Md€) conserve le même processus budgétaire que les précédents PIA, qui présente le même inconvénient de ne pas renseigner sur la consommation de crédits chez les opérateurs.

Schéma n° 8 : circuit du financement du PIA



Source : Secrétariat général pour l'investissement

La Cour a déjà, à plusieurs reprises, constaté le manque de visibilité de ce processus, invitant le responsable de programme à renforcer le suivi des sommes décaissées par les opérateurs. Ce constat peut donc s'étendre désormais aux crédits du plan de relance, dès lors que leur gestion est confiée à des organismes extérieurs à l'État.

3 - Les modalités de suivi des mesures par les administrations

Les administrations ont, pour leurs propres besoins, mis en place un suivi plus détaillé des mesures, mais qui leur est spécifique. Ces suivis par direction ne donnent pas lieu à une centralisation.

L'exemple du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion (MTEI) permet d'illustrer la richesse du suivi mis en place à l'occasion du plan de relance.

Au sein de ce ministère, la DGEFP assure le pilotage de l'ensemble des mesures relevant du champ du MTEI et élabore un tableau de bord exhaustif des mesures du volet emploi-formation, selon une fréquence hebdomadaire, qu'elle partage avec les services déconcentrés (Dreets), les opérateurs et en interministériel. Ce tableau de bord, dont le détail a

été défini par la DGEFP, permet d'assurer le suivi, non seulement du plan de relance, mais également d'autres dispositifs dont la délégation générale à l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP) a la charge (plan d'investissement dans les compétences – PIC, Stratégie pauvreté, mesures d'urgence). Le tableau de bord du plan de relance est ainsi élaboré à partir d'informations transmises par les services et opérateurs gérant les mesures. En outre, la DGEFP renseigne les indicateurs spécifiques suivis par le secrétariat général au plan de relance dans son outil Pilote-relance (cf. *supra*), ce qui entraîne pour partie une saisie manuelle.

Les informations à collecter se sont enrichies après la décision de solliciter l'inscription de certaines mesures du volet emploi-formation sur le plan national de relance et de résilience (PNRR), postérieurement à l'annonce du plan de relance. Elle a conduit le SGPR à créer de nouveaux sous-indicateurs spécifiques afin d'assurer un suivi de mise en œuvre lisible pour les autorités européennes et les services de contrôle¹¹⁰. Cet ajout d'indicateurs postérieurement à la mise en œuvre des mesures (la circulaire précisant ces demandes a été publiée à l'été 2021) est à l'origine de difficultés. En effet, certains éléments sollicités n'ont pas été intégrés dans les formulaires de demandes renseignés par les bénéficiaires. L'ASP, ayant mis en œuvre des mesures dès l'été 2020, a été confrontée à la difficulté de devoir produire des éléments non prévus au moment du lancement des mesures, sur des dossiers pour certains clôturés.

Les actions liées aux obligations de redevabilité vis-à-vis de l'Union européenne conduisent à des sollicitations importantes des administrations centrales et des opérateurs¹¹¹. S'agissant de ces nouvelles exigences, si certains acteurs y voient une charge administrative lourde à mettre en place pour la durée limitée du plan de relance, d'autres estiment que le plan de relance constitue, pour l'administration française, une occasion de se moderniser en incitant les services à davantage rendre compte de leurs activités et à développer leurs outils de contrôle interne.

III - Des coûts d'accompagnement non négligeables

La mise en œuvre du plan de relance a fortement mobilisé les équipes en charge des mesures, aussi bien au sein de l'administration que des opérateurs. Elle s'est par ailleurs accompagnée d'importantes actions de communication.

A - Une charge de travail non prévue pour les administrations centrales et déconcentrées, ainsi que les opérateurs

L'administration dans son ensemble a été mobilisée pour le plan de relance. En parallèle de la mise en œuvre des mesures d'urgence, les administrations centrales ont eu moins de cinq mois pour concevoir le plan (début de réflexion sur la sortie de crise en avril 2020, présentation du plan de relance début septembre 2020). Elles ont eu ensuite la charge d'assurer le pilotage budgétaire et financier, de soutenir l'appropriation des mesures par les bénéficiaires potentiels et, dans certains cas, d'assurer leur mise en œuvre opérationnelle.

¹¹⁰ Notamment la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC).

¹¹¹ Pour le ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, la charge supplémentaire particulièrement forte a nécessité le recours à un prestataire externe.

L'implication et la réactivité ont été fortes et constantes de la part des différents acteurs : administration centrales, services déconcentrés et opérateurs. Les principales critiques recueillies par la Cour de la part des administrations et opérateurs portent sur l'ampleur de la redevabilité et des comptes rendus d'avancement des mesures. Ceux à fournir à la direction du budget (RProg pour la mission du *Plan de relance*), au SGPR créé pour le pilotage du plan de relance, et aux instances de contrôle (notamment dans le cadre de l'emploi des fonds européens du PNRR) ont alourdi les missions, notamment pour les actions territorialisées dont les administrations centrales doivent également organiser la remontée d'informations.

Les administrations centrales et les services déconcentrés ont majoritairement assumé cette charge de travail à effectifs constants. Le ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion constitue une exception : les renforts accordés, dès la phase d'urgence, aux services territoriaux des Dreets et Deets pour renforcer les capacités d'instruction des demandes d'activité partielle, ont été prolongés en 2021. Jusqu'à 300 ETP, sous la forme de contrats courts d'une année, ont pu être recrutés, sans pour autant revenir sur la baisse des schémas d'emplois¹¹². Les préfetures constituent une autre exception, avec le recrutement de trente sous-préfets à la relance et la désignation de référents relance dans les préfetures¹¹³.

De nombreux opérateurs ont également été sollicités pour déployer les mesures, dans des conditions diverses en termes de moyens. La Cour a en effet constaté une différence de traitement quant aux frais de gestion que les opérateurs ont été autorisés à prélever pour la mise en œuvre du plan de relance. Pour le volet écologie, les frais de gestion pour le plan de relance se sont ainsi élevés à 1 % des financements pour FranceAgriMer, 1,5 % pour l'Office français de la biodiversité (OFB), entre 2 et 2,5 % selon les mesures pour l'Ademe, tandis que l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) n'a bénéficié d'aucun crédit supplémentaire.

Ces différences de traitement ont également été constatées pour les autres volets. Les frais de gestion s'élèvent par exemple à 5 % au titre de la convention France Relance signée entre l'État et l'Opco Interindustries¹¹⁴ et 4,5 % pour la SAS Deloitte Conseil en charge du paiement de l'aide à la modernisation des diffuseurs de presse¹¹⁵. Ces différences appellent à une politique coordonnée en 2022 en la matière.

112 À titre d'exemple, dans la Drieets Île-de-France où la DEFM des jeunes a progressé de 16 %, le plafond d'emploi a baissé de 4 % en 2021.

113 Cour des comptes, Les finances publiques locales 2021, *fascicule 2*, novembre 2021, page 62

114 Au titre de la convention France Relance signée entre l'État et l'Opco Interindustries (Opco 2i), les frais de gestion ont été fixés à 5 % de la subvention soit 7,5 M€ et sont imputés sur l'enveloppe globale de 150 M€.

115 Le taux de 4,5 % a été fixé en avril 2021. Il était auparavant de 6,45 % ; ce taux continue à s'appliquer aux dossiers attribués avant avril 2021.

Les moyens supplémentaires accordés dans le cadre des mesures du plan de relance liées à l'emploi

Au titre des mesures du plan de relance, des dotations complémentaires ont été accordées :

- 750 M€ au bénéfice de France compétences, pour le financement des contrats d'apprentissage en 2021 ; cette dotation ne s'apparente toutefois pas à une mesure de relance, elle contribue seulement à résorber partiellement le déséquilibre financier structurel de l'organisme (cf. *infra*) ;
- 250 M€ à Pôle emploi, dont 75 M€ au titre du renfort des effectifs de l'opérateur (hors « accompagnement intensif des jeunes ») soit 1 500 ETPT en 2021, et 175 M€ au titre des dépenses d'intervention (financement d'une prestation destinée aux « permitteurs »¹¹⁶ et élargie à des demandeurs autonomes) ;
- 140 M€ pour les missions locales, pour financer les moyens nécessaires (en termes de ressources humaines et de locaux principalement) à l'augmentation en volume des dispositifs (augmentation de 80 000 entrées en Pacea¹¹⁷ et de 100 000 garanties jeune).

De même, certains opérateurs ont été ponctuellement autorisés à recruter des personnels, par voie de contrats à durée déterminée ou de contrats courts. Le plafond d'emploi autorisé de Pôle emploi a été relevé en loi de finances initiale pour 2021 pour permettre le recrutement de 1 500 équivalents temps plein travaillés (ETPT) supplémentaires affectés à la mise en œuvre des mesures du plan de relance. Les recrutements ont débuté dès septembre 2020, sous la forme de 1 000 CDD et 500 CDI. En ce qui concerne l'Anah, la montée en charge de MaPrimeRénov' a conduit à l'ouverture de huit équivalents temps plein (ETP) supplémentaires dans le cadre du plan de relance. L'Ademe (cf. encadré ci-dessous) et l'Agence de Services de Paiements (ASP) ont également effectué des recrutements. Ce fut aussi le cas pour l'ANR, dont le contrat d'objectifs et de performance 2021-2025 a été amendé pour relever le plafond d'emplois de 6 ETPT dès 2021, compte tenu de l'augmentation d'activité induite par le plan de relance, tant scientifique pour assurer la sélection des projets, qu'administrative pour la contractualisation et le financement.

L'exemple de l'Ademe

L'Ademe a été chargée de porter 24 dispositifs du plan de relance à destination d'acteurs divers : les mesures de décarbonation de l'industrie (fonds chaleur et fonds efficacité énergétique), le renforcement du fonds économie circulaire, l'appel à projet pour les écosystèmes territoriaux de la stratégie hydrogène, une mesure du fonds friches pour les sites pollués, le fonds en faveur du tourisme durable, le diagnostic bilan carbone pour la transition agricole et les dispositifs dédiés à la transition écologique des TPE/PME.

Cette mise en œuvre s'est opérée dans un contexte social difficile lié à la réduction des ETP accordés à l'opérateur depuis plusieurs années tandis que son budget d'intervention croissait (834 M€ en 2020, hors compte de tiers pour le programme d'investissement d'avenir et le plan de relance). Pour mettre en place les mesures du plan de relance (s'élevant à plus de 1,3 Md€), seul le recrutement d'intérimaires pour une durée maximale de 18 mois des contrats, a été autorisé. Le coût estimé (par l'Ademe à partir des données de facturation à fin septembre 2021) du recrutement de 140 intérimaires équivalent à 92,4 ETPT pour l'année 2021 est de 8,4 M€, équivalent à un coût mensuel moyen de 7 602 € par ETPT. L'Ademe estime que le surcoût constaté de l'intérim est de 28,7 % par rapport au coût d'embauche en CDD. Cela se traduit par un écart budgétaire de 1,9 M€ répartis entre 1,4 M€ au titre de la TVA et 0,5 M€ de rémunération du prestataire.

¹¹⁶ Salariés qui enchaînent des contrats courts et des périodes de chômage.

¹¹⁷ Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie.

Si la mise en œuvre du plan de relance a pu mettre sous tension des opérateurs, les suites parfois favorables données à certaines de leurs demandes de renfort temporaire en effectifs (même sous forme d'intérim) contrastent avec la position prise vis-à-vis de la majorité des administrations centrales et services déconcentrés.

B - De nombreuses actions de communication et d'accompagnement dont le coût global n'est pas établi

Au-delà des actions de communication visant à susciter des projets et transmettre aux bénéficiaires potentiels les informations techniques sur les modalités de candidatures aux aides, une campagne nationale de grande ampleur a été conduite pour informer les Français sur l'ambition du plan de relance, sur la vision sous-jacente qui explique sa structuration et sur résultats. Seule la campagne nationale a fait l'objet d'un suivi budgétaire spécifique.

1 - Au niveau national, une communication coûteuse

a) Une communication générale de promotion du plan et de son bilan à 17 M€

La campagne nationale de communication du plan de relance a été conçue par le service d'information du Gouvernement (SIG¹¹⁸) pour faire comprendre aux Français la vision qui a guidé la définition du plan, faire connaître les mesures du plan et présenter leurs effets.

Le coût de cette campagne de communication s'élève à 17 M€ en 2021. Il a été financé par un transfert de 17 M€ de crédits depuis la mission *Plan de relance* en juin 2021. Le SIG a été doté de 10,7 M€, *via* le programme budgétaire 129 – *Coordination du travail gouvernemental*, pour mener les actions transversales et de soutien aux actions de communication locale sur la relance. Les préfetures ont reçu 6,3 M€ en provenance du programme 354 – *Administration territoriale de l'État*, pour financer leurs dépenses de communication au titre de la relance et déployer la stratégie de communication fixée par le SIG¹¹⁹. Les dotations sont de 100 000 € par préfeture de région et de 50 000 € par préfeture de département.

Sur les 11,7 M€ de crédits ouverts pour le SIG sur le programme 129 à partir de juin 2021, la consommation a été rapide et s'élevait à 9,9 M€ en AE et 3,6 M€ en CP au 31 octobre 2021. Le SIG prévoit une consommation à 10,2 M€ sur l'ensemble de l'année 2021. Au 17 novembre 2021, les consommations des préfetures représentaient 65 % des crédits ouverts, soit environ 4 M€ sur les 6,6 M€ affectés.

Les dépenses de communication du plan de relance se distinguent par leur ampleur et le cadre temporel resserré d'exécution, de celles d'autres plans de communication. Ainsi, le plan de communication lié à la réforme du prélèvement à la source, mené par la DGFIP entre 2017 et 2020 inclus, a coûté 13 M€¹²⁰. Il était destiné aux contribuables de l'impôt sur le revenu et

¹¹⁸ Créé en 1989 et placé sous l'autorité du Premier ministre, le SIG a notamment pour mission d'entreprendre des actions d'information d'intérêt général à caractère interministériel sur le plan national et, en liaison avec les préfets, dans le cadre des services déconcentrés de l'État (Cf. décret n° 2000-1027 du 18 octobre 2000 relatif au Service d'information du Gouvernement).

¹¹⁹ Rapport relatif au décret n° 2021-831 du 28 juin 2021 portant transfert de crédits.

¹²⁰ Bilan de la phase pilote du PAS, rapport au Parlement, septembre 2017, www.impots.gouv.fr.

aux collecteurs de revenus. Les principes de cette réforme complexe ont été diffusés *via* différents médias (affichage, TV, réseaux sociaux, supports imprimés, digital, etc.). Le montant des dépenses de communication nationale relative au plan de relance se démarque également des autres plans de communication menés par le SIG, au regard des choix opérés en matière de public cible, de nombre d'opérations mises en œuvre et de médias choisis pour la diffusion.

Tableau n° 10 : coûts des dispositifs de communication récents du SIG

<i>Dispositifs de communication</i>	Montant global	Médias
<i>Plan Très haut débit*</i>	6 012 180 €	TV, Print, Digital et Affichage
<i>Lutte contre les stupéfiants</i>	3 985 690 €	TV, Print, Digital et Affichage
<i>Tenir ensemble (COVID)</i>	1 490 248 €	Affichage, Print, Digital et TV diffusion gracieuse
<i>Grande cause du quinquennat 2021 – Violences faites aux Femmes</i>	965 156 €	TV diffusion gracieuse, Digital et Print
<i>Élections régionales et départementales</i>	524 614 €	Digital

Source : SIG, d'après le progiciel interne au 17 décembre 2021

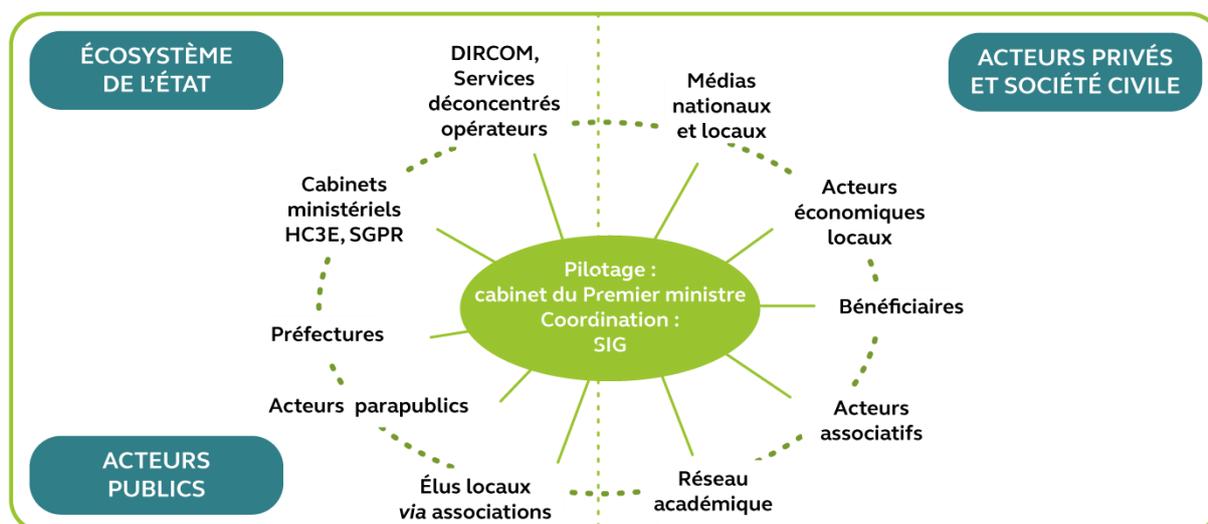
Selon le SIG, la stratégie de communication relative au plan de relance s'est fondée sur le choix de s'adresser à tous les Français, tout en dépassant le cadre national pour incarner l'attractivité de la France à l'international. Tous les médias ont été utilisés pour faire comprendre la vision du plan de relance et faire connaître les mesures choisies. La communication autour du plan de relance a été articulée avec celle sur les mesures de soutien et leur capacité à limiter les effets de la crise sanitaire.

b) Des actions multi-supports et multi-niveaux de promotion du plan et de son bilan jusqu'à fin septembre 2021

Validée par le cabinet du Premier ministre le 29 septembre 2020, la stratégie de communication est coordonnée, animée et exécutée par le SIG, en lien avec le ministère de l'économie, des finances et de la relance (MEFR). Afin d'homogénéiser le discours et d'assurer la complémentarité des messages, la stratégie a été partagée avec les différentes parties mobilisées sur le projet : cabinet du Premier ministre, cabinets ministériels de Bercy, Secrétariat général du Gouvernement, directions de communication des ministères, préfetures, services régionaux et départementaux de la communication interministérielle, partenaires publics et privés du SIG. Ces réseaux ont été sollicités pour relayer la communication et recenser les actualités.

À titre d'exemple, en mars 2021, un *vade-mecum* à l'usage des sous-préfets à la relance a été élaboré, précisant leur mission de valorisation du plan de relance. Ils y sont enjoins de produire des supports assurant la visibilité de France Relance (plaques d'inauguration, kakémonos, chèque géant, flocage de véhicules, signalétique et espace dédié dans les espaces France Service, achat d'espaces et de publi-rédactionnels dans les titres de la presse quotidienne régionale et dans la presse hebdomadaire régionale) et de créer des événements à fort potentiel médiatique.

Schéma n° 9 : parties prenantes de la communication du plan de relance



Source : service d'information du Gouvernement

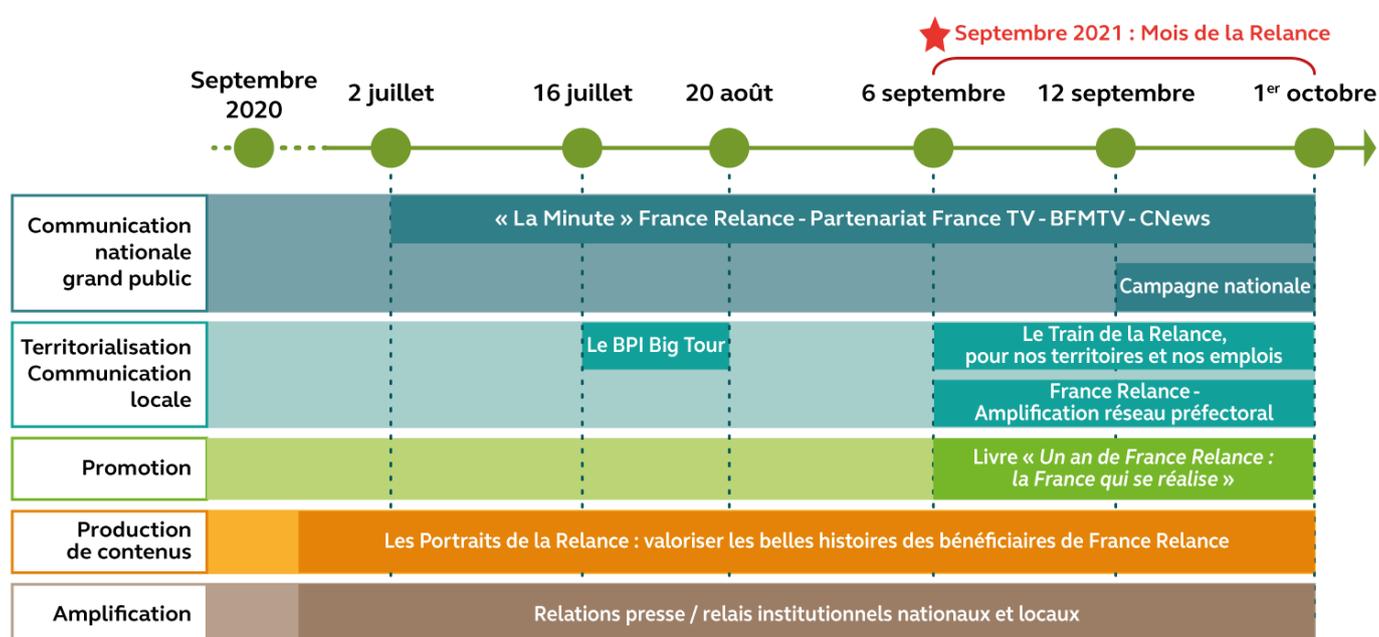
Des outils ont été élaborés pour diffuser la communication à l'échelle nationale. Le site internet du Gouvernement¹²¹ porte la communication globale autour du plan de relance, et renvoie vers des contenus plus techniques sur les sites des ministères. Un logo « plan de relance » a été créé ainsi qu'un mot-dièse (*hashtag*) #FranceRelance. À date de la mi-novembre 2021, 716 « portraits de la relance » ont été produits par le SIG (exemples de bénéficiaires du plan), sur le fondement des remontées de terrain, notamment des préfectures et des services déconcentrés, dont plusieurs ont été déclinés en vidéos diffusées sur les réseaux sociaux du Gouvernement.

Les canaux classiques de diffusion ont été utilisés : presse écrite, radio, télévision, réseaux sociaux. Des partenariats entre le SIG et des administrations centrales ou des opérateurs ont été réalisés pour soutenir l'appropriation des mesures par leurs bénéficiaires potentiels. Cela a notamment été le cas durant l'été 2021 avec le « *Big Tour 2021* » organisé par Bpifrance pour faire la pédagogie de la relance en faveur de la vitalité économique des territoires mais aussi en faveur des mesures « 1 jeune, 1 solution », #Entrepreneursduvivant (recrutement dans les métiers de l'agriculture), transformation numérique et plan d'investissement dans les compétences.

¹²¹ <https://www.Gouvernement.fr/les-priorites/france-relance> - « Construire la France de demain »

La communication autour du plan de relance a connu une montée en puissance jusqu'en septembre 2021, baptisé « mois de la relance », durant lequel le premier bilan annuel du plan de relance a été présenté. Le dispositif pluri-médias a été alors enrichi avec des films courts diffusés durant trois semaines à la télévision, avec une campagne nationale d'affichage et dans la presse ainsi qu'avec une campagne de vidéo en ligne sur les réseaux sociaux. Un livre promotionnel « un an de relance : la France qui se réalise » a été publié et adressé dans un premier temps à 1 000 « porte-paroles de l'État » (ministres, préfets, directeurs d'administration centrale, etc.) puis aux médias. Un « train de la relance » s'est arrêté dans douze villes étapes¹²². Treize universités ont tenu les Rencontres « 1 jeune, 1 solution », permettant l'information des étudiants sur les dispositifs d'accompagnement dont ils pouvaient bénéficier.

Schéma n° 10 : les étapes du plan de communication du plan de relance de septembre 2020 à octobre 2021



Source : service d'information du Gouvernement

La promotion du bilan du plan France Relance a été interrompue à compter du 1^{er} octobre 2021, en application des règles de communication en période pré-électorale, prévues par le code électoral. Depuis, des actions de communication informatives concernant certaines mesures du plan de relance peuvent avoir lieu dès lors qu'elles sont une condition de l'efficacité même de ce dispositif.

¹²² Paris, Amiens, Caen, Rennes, Le Mans, Orléans, Limoges, Toulouse, Marseille, Saint-Etienne, Besançon, Strasbourg.

2 - Des actions d'accompagnement pour susciter et consolider les projets complètent la campagne de communication générale autour du plan de relance

a) Des dépenses complémentaires prises en charge par les pilotes des mesures pour sensibiliser et accompagner les publics ciblés

Après le lancement du plan relance début septembre 2020, les dispositifs d'explication ciblées selon les publics et d'accompagnement des bénéficiaires potentiels se sont véritablement déployés à partir du milieu de l'automne 2020.

Ces actions ont été variées et prises en charge financièrement par les pilotes des mesures, par les ministères ou par les opérateurs, sur leur budget de fonctionnement. Le ministère de l'économie, des finances et de la relance a mis en place une campagne sur les principales mesures du plan de relance. Une campagne spécifique « 1 jeune, 1 solution » a été mise en place à compter du 11 janvier 2021 pour valoriser la plateforme numérique [1jeune1solution.gouv.fr](https://www.1jeune1solution.gouv.fr), le site dédié ainsi que le numéro vert mis en place. De même, l'Anah a recommandé aux services déconcentrés et délégataires d'organiser des événements promotionnels autour de MaPrimeRénov' tandis que 10 M€ (dont 5 M€ en 2021) ont été consacrés par le ministère de la transition écologique au financement d'actions en faveur du développement des métiers de la rénovation énergétique, nécessaire notamment pour soutenir le déploiement de MaPrimeRénov'.

Ces dépenses s'ajoutent aux dépenses liées à la campagne générale d'information. Si le SIG a pu accompagner les ministères et les opérateurs de l'État dans la phase préparatoire de leurs campagnes de communication relevant du périmètre de France Relance pour garantir leur cohérence temporelle, visuelle et narrative, il n'a pas participé à leur mise en œuvre opérationnelle ni à leur financement, sur son budget propre ou sur le budget qui lui a été alloué pour la campagne de communication nationale.

Les initiatives ont été variées. Par exemple, de nombreuses actions ont concerné les mesures du plan de relance en faveur des jeunes. Ce fut notamment le cas avec la plateforme « 1 jeune, 1 solution » (<https://www.1jeune1solution.gouv.fr/>), lancée le 19 novembre 2020. Les jeunes peuvent y trouver des propositions de formations, de stages, d'emplois (plus de 400 000 offres d'emploi en novembre 2021) de droit commun ou d'emplois aidés, de missions de service civique, ainsi que les événements de recrutement à proximité de leur lieu de résidence. Les employeurs peuvent y déposer leurs offres (3 200 entreprises partenaires à fin mars 2021). Ils ont également la possibilité de demander à être contactés par une mission locale (5 000 jeunes ont utilisé cette faculté). Un simulateur d'aides et un numéro vert complètent le dispositif. Au 24 mars 2021, la plateforme enregistrait plus de 1,2 million de visiteurs uniques, 1,9 million de recherches d'emploi effectuées parmi 120 000 offres d'emplois en ligne, et 200 000 candidatures déposées.

Initiatives territoriales des actions à destination des jeunes

En Auvergne-Rhône-Alpes, 11 000 entreprises ont été contactées avant fin septembre 2020. En Bretagne, des initiatives ont renforcé l'accompagnement des jeunes en recherche d'apprentissage en Ille-et-Vilaine et soutenu la plateforme des décrocheurs dans le Morbihan. Dans la région Grand Est, un groupe de travail spécifique « compétences et nouvelle lecture des talents » s'est constitué, copiloté par la région et la Direccte, afin de définir un projet de plan d'actions spécifique pour préparer aux emplois de demain (première expérience professionnelle avec tutorat au sein d'entreprises candidates pendant six mois).

Dans la région Hauts-de-France, une campagne de communication a été lancée par les missions locales avec l'appui de la Direccte sur les réseaux sociaux, sur le thème « laisse pas traîner ton futur » ; ont également été mis à disposition des kits « plan de relance » ; des webinaires et semaines de l'alternance ont été organisés, ainsi que des conférences de presse et des clips d'animation.

En Île-de-France, il a été choisi d'intensifier le plan régional d'insertion pour la jeunesse des quartiers prioritaires (Priq) avec un webinaire le 2 octobre 2020 (500 participants, notamment des prescripteurs) et le 6 octobre à destination des entreprises (300 participants) ; le salon « jeunes d'avenir » s'est tenu en présence du Premier ministre avec la participation de 18 000 jeunes et il était prévu une centaine de sessions d'apprentissage « coaching » jusqu'à la fin 2020.

En Martinique, un « Village emploi formation » a été organisé par la mission locale du Nord (rencontres entre 142 jeunes, les centres de formation et d'apprentissage, le régiment du service militaire adapté, etc.), ainsi que des tables rondes, des webinaires, des cafés débats et des relais par la télévision et la radio.

De nombreux canaux ont également été sollicités pour atteindre les professionnels. La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DGALN/DHUP) a ainsi utilisé le canal original de RadioTerritoria¹²³ pour faire connaître les mesures du plan de relance à la fois à ses propres services déconcentrés, mais aussi à l'ensemble des acteurs territoriaux, entreprises et citoyens. Trois émissions entre septembre 2020 et janvier 2021 ont été co-animées par des experts de la DHUP et une journaliste, pour informer sur les différentes formes d'aides, en prenant l'exemple de la mise en œuvre du fonds friches.

b) Un enjeu pour faciliter l'appropriation et éviter le non-recours

En dépit de l'objectif de mise en œuvre rapide du plan d'urgence, les informations pratiques relatives aux aides (contenu, modalités de sélection, calendrier, etc.) ont pu être perçues par les représentants des bénéficiaires potentiels comme étant tardives ou trop disséminées. Le Mouvement des entreprises de France (Medef) a ainsi publié à l'automne 2020 sur son site Internet un tableau recensant l'ensemble des appels à projet mis en place dans le cadre du plan de relance, pour en simplifier l'appropriation par les entreprises. La démarche de

¹²³ Radio Territoria est la webradio qui aspire à s'ancrer au cœur des territoires à travers diverses thématiques : agriculture, urbanisme, logement, commerce et artisanat, culture/tourisme, nouvelles technologies. *Le Mag de l'urbanisme* sur la webradio Radio Territoria réunit 20 000 auditeurs chaque mois en direct et en *replay*.

synthèse a ensuite été reprise sur le site *planderelance.gouv.fr*. Le délai de mise en place de l'accompagnement technique est lié au temps d'appropriation et d'organisation opérationnelle des mesures arbitrées par les administrations qui en étaient pilotes.

L'un des enjeux de la communication a consisté à proposer une présentation simplifiée des mesures du plan de relance pour en faciliter l'appropriation par les acteurs, et éviter le non-recours. Les besoins exprimés pour une information synthétique sur les mesures ont conduit à l'élaboration de guides destinés à certains publics. En particulier, un guide à l'intention des maires¹²⁴ a été conçu et publié en décembre 2020. À vocation pédagogique, il vise à les accompagner dans la réalisation de leurs projets. Pour chaque politique publique de relance mobilisant les communes, ce guide liste les mesures adaptées, les financements disponibles et précise les modalités pratiques (démarches, calendriers, liens utiles). Il fait également le point sur l'évolution du cadre de contractualisation entre l'État et les territoires, notamment avec les nouveaux contrats de relance et de transition écologique (CRTE). Un guide à destination des PME¹²⁵ a été élaboré à la même période afin de leur présenter les mesures du plan de relance les concernant.

Dans leur périmètre territorial, certains sous-préfets ont développé leur propre support de présentation des mesures pour favoriser leur appropriation par les bénéficiaires potentiels. Cela a particulièrement été utile lors de l'arrivée de nombreux appels à projet au printemps 2021, alors que certains dispositifs pouvaient être confondus, comme le fonds d'accélération des investissements industriels dans les territoires et l'aide à l'investissement de transformation pour l'industrie du futur. Le premier dispositif vise à financer les projets industriels (création et extension de sites, modernisation, nouveaux équipements, etc.) les plus structurants pour les territoires et pouvant démarrer l'investissement entre six mois et un an. Les projets financés sont choisis par le préfet de région et le conseil régional, après instruction de Bpifrance. L'aide de guichet pour l'industrie du futur, opéré par l'ASP, vise à soutenir la montée en gamme des PME et ETI industrielles par la diffusion du numérique et l'adoption des nouvelles technologies. De même, l'appel à projets « quartiers fertiles », piloté par l'ANRU, est ouvert aux collectivités territoriales menant les projets de renouvellement urbain dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain et à tout autre opérateur, sous réserve de la formalisation d'un partenariat avec la collectivité portant le projet NPNRU. Il est à distinguer de l'appel à projets « jardins partagés », organisé au niveau départemental, sous l'égide du préfet de département, ouvert aux collectivités et aux associations portant un projet de développement d'un jardin partagé.

Le Gouvernement s'est appuyé également sur Aides-territoires, *start-up* d'État du réseau Beta.gouv, pour faciliter l'accès aux aides disponibles sur les territoires. Il s'agit d'un service public en libre accès, porté par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) et l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). La plateforme permet un égal accès de toutes les collectivités aux informations sur les aides existantes quel que soit le porteur de l'aide. Elle recense les aides récurrentes, les appels à projets (AAP), les appels à manifestation d'intérêt (AMI), etc., disponibles au niveau local, régional et national. S'agissant de la présentation des mesures du plan France Relance, des portails régionaux ont été créés par les secrétariats généraux aux affaires régionales des préfetures.

¹²⁴ Guide à destination des maires, Plan de relance, décembre 2020.

¹²⁵ Les dispositifs à destination des TPE et PME, Plan de relance, décembre 2020.

Aides-territoires

La plateforme Aides-territoires est née du constat selon lequel la recherche d'aides est un travail difficile et chronophage pour les acteurs locaux. L'information est dispersée sur les différents sites des financeurs et accompagnateurs et les dispositifs d'appui sont diffusés au sein de réseaux spécifiques, souvent peu ou pas connus des agents et des élus. Ils ne bénéficient alors qu'à une partie des territoires, ceux qui peuvent consacrer des moyens importants à la veille.

Aides-territoires facilite la recherche d'aides des collectivités territoriales et de leurs partenaires locaux (associations, établissements publics, entreprises, agriculteurs) en rendant visibles et accessibles tous les dispositifs financiers et d'ingénierie auxquels ils peuvent prétendre. Aides-territoires a été créée dans le but de faire gagner du temps aux acteurs locaux, de contribuer à une plus grande égalité des territoires.

Aides-territoires a été lancée en janvier 2018 au sein de la Fabrique numérique, l'incubateur du ministère de la transition écologique et du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. En 2020, France Mobilités s'est associée à la démarche afin que toutes les ressources financières pour les projets de mobilité soient accessibles sur Aides-territoires.

De nombreux canaux de communication ont donc été utilisés pour diffuser l'information sur les mesures du plan de relance, aussi bien en direction des services en charge de leur mise en œuvre que des bénéficiaires potentiels. Ce travail s'est avéré assez lourd compte tenu de la diversité des mesures incluses dans le plan de relance.

L'ampleur de la campagne de communication, la diversité des médias utilisés, tant au niveau national que local, le souci de combiner un objectif de communication grand public sur le plan de relance et une communication plus ciblée sur les bénéficiaires potentiels des mesures du plan de relance ont conduit à mobiliser des moyens financiers particulièrement importants comparés à d'autres plans de communication menés par le Gouvernement. Sans méconnaître la nécessité de faire connaître le plan France Relance, la justification d'un tel montant de dépenses apparaît incertaine.

IV - Une prise en compte des territoires effective mais difficile à mesurer

La territorialisation¹²⁶ du plan de relance a pris trois formes : des mesures du plan de relance directement au bénéfice des collectivités territoriales ; une mobilisation des préfets et des services déconcentrés de l'État pour soutenir le déploiement du plan de relance dans les territoires ; une

¹²⁶ Circulaire du Premier ministre n° 6220/SG du 23 octobre 2020 aux préfets de région, aux préfets de départements et aux directeurs régionaux des finances publiques relative à la mise en œuvre territorialisée du plan de relance : « *La territorialisation du plan de relance est un gage d'efficacité, d'adaptabilité, d'équité et de cohésion. Elle sera l'un des facteurs de sa réussite, en accompagnant les dynamiques territoriales et en rendant possible la consommation rapide des crédits. À chaque fois que cela sera possible, les actions du plan devront donc être déclinées dans tous les territoires, y compris ultra-marins.* »

articulation, à travers les différentes contractualisations, des objectifs du plan de relance avec les stratégies pluriannuelles de développement et d'investissement des collectivités territoriales. Si le plan de relance avait pour objectif de contribuer au développement des territoires, la mesure de l'incidence globale du plan par territoire n'est à ce stade pas disponible.

A - Un dixième des dépenses destiné directement aux collectivités territoriales

Au-delà des 4,2 Md€¹²⁷ du plan de relance consacrés à la compensation des pertes de recettes, au profit des collectivités (pertes de recettes fiscales et domaniales) et des autorités organisatrices de la mobilité, le plan de relance finance l'investissement public local et des mesures sectorielles locales.

Tableau n° 11 : aides financées par le plan de relance destinées directement aux collectivités territoriales

Nature de l'aide		Montant
Compensation des pertes et recettes		4,20 Md€
Soutien à l'investissement public local	DSIL exceptionnelle	0,95 Md€
	Dotation de rénovation thermique	0,95 Md€
	Dotation régionale d'investissement	0,60 Md€
Mesures sectorielles		3,70 Md€
Total		10,40 Md€

Source : Cour des comptes

2,5 Md€ visent à soutenir l'investissement public local, considéré comme un facteur potentiel de relance. Le soutien à l'investissement public local par le plan de relance se décline en :

- une dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) « exceptionnelle », d'un montant de 950 M€, déployée dès l'été 2020 (LFR3)¹²⁸ ; elle est destinée à financer des projets du bloc communal concourant à la transition écologique, à la résilience sanitaire et à la préservation du patrimoine. En juillet 2021, la DSIL exceptionnelle avait soutenu 5 987 projets de rénovation des collectivités territoriales ;
- une dotation de rénovation thermique (DRT), d'un montant de 950 M€¹²⁹ ; destinée au financement de projets de rénovation énergétique des bâtiments des communes, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et départements, elle est versée aux collectivités du bloc communal (à hauteur de 650 M€) et aux départements

¹²⁷ Au sein de cette enveloppe, 900 M€ ont été redéployés par la seconde loi de finances rectificative pour 2021, au profit de dispositifs bénéficiant aux collectivités locales.

¹²⁸ Instruction de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales du 30 juillet 2020 relative à la part exceptionnelle de la DSIL et à l'accompagnement de la relance dans les territoires – NOR : TERB2019408C.

¹²⁹ Instruction du 18 novembre 2020 relative au soutien à la rénovation énergétique des bâtiments des collectivités territoriales - NOR: TERC2030398J.

(à hauteur de 300 M€). L'instruction du 18 novembre 2020 relative au soutien à la rénovation énergétique de bâtiments des collectivités territoriales précise que ces financements doivent toucher « *significativement les quartiers prioritaires de la politique de la ville, ainsi que les communes rurales* » ;

- une dotation régionale d'investissement (DRI) de 600 M€ : elle est destinée à soutenir les projets d'investissement portés par les régions, concernant en particulier la rénovation thermique des bâtiments publics et les mobilités¹³⁰. La dotation a massivement porté sur des travaux de rénovation thermique des lycées.

Enfin 3,7 Md€ de mesures sectorielles sont déployées et concernent la revitalisation du territoire, la rénovation des bâtiments publics, la transition numérique locale et le développement des mobilités durables (réhabilitation de friches, amélioration de l'alimentation des cantines, accélération du plan très haut débit, diagnostic de l'état des ponts, etc.).

Compte tenu de spécificités ultra-marines, le plan de relance finance aussi deux mesures particulières : le fonds d'ingénierie opéré par l'Agence française de développement à hauteur de 30 M€ et les contrats de convergence et de transformation, à hauteur de 20 M€.

B - Un renforcement des échanges entre les acteurs dans les territoires

L'exigence de mise en œuvre rapide du plan de relance au niveau des territoires, qu'il s'agisse des dotations de l'État aux collectivités (type DSIL/DETR) ou d'autres mesures, a conduit à renforcer les relations entre préfetures, services déconcentrés, antennes locales d'opérateurs nationaux, collectivités territoriales et entreprises, pour organiser au mieux le déploiement du plan en fonction des besoins locaux.

Dans le cas particulier des mesures en faveur de l'emploi des jeunes, les acteurs du service public de l'emploi ont ainsi été conduits à renforcer leurs interactions sous l'égide des préfets. Les deux réseaux de Pôle emploi et des missions locales ont été réunis dans les instances de pilotage du plan, pour favoriser leur coopération en fixant dans chaque territoire un objectif commun et leur mobilisation autour de projets concrets.

De manière générale, le rôle des préfets dans la mise en œuvre de France Relance s'est accru, au fur et à mesure de son déploiement. Un an après son lancement, un tiers des décisions d'attribution de crédits était réalisé par les préfets ou dans le réseau local des opérateurs de l'État¹³¹. Certaines mesures du plan de relance, fléchées sur une politique publique, ont vu leur gestion déconcentrée car les préfets et services déconcentrés ont été considérés comme plus à même d'identifier, pour chaque mesure, les projets pertinents sur leur territoire. C'est le cas du « fonds vélo » dont l'instruction et la sélection des projets lauréats sont désormais déconcentrés, ou de la réhabilitation des friches.

¹³⁰ Instruction du 11 décembre 2020 relative à la dotation régionale d'investissement (NOR : TERB2034428J) : « *L'enveloppe nationale est répartie entre chaque région sur la base d'une clé démographique, chaque région bénéficiant d'une attribution correspondant au poids de sa population totale dans la population totale nationale* ».

¹³¹ Dossier de presse, 3 septembre 2021.

Par ailleurs, les préfets ont été chargés de veiller à la juste répartition des enveloppes des mesures territorialisées et d'accorder une priorité au financement de projets ayant des résultats immédiats. Cela a été le cas pour les investissements dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, et pour les mesures en faveur de la rénovation thermique des bâtiments, des mobilités du quotidien et des territoires ruraux (équipements publics, infrastructures sportives, etc.). Le suivi territorial effectué par les préfetures et les services déconcentrés, relayé au secrétariat général au plan de relance, a pu d'ailleurs permettre d'identifier des difficultés et conduire à des simplifications des modalités de mise en œuvre¹³².

De leur côté, les mesures visant à attribuer localement des financements *via* des appels à projets déconcentrés au niveau régional et souvent gérés par des opérateurs (par exemple, les volets régionalisés des programmes d'investissements d'avenir, qui sont opérés par Bpifrance) font l'objet désormais l'objet d'une information aux préfets. Enfin, les mesures élaborées au niveau national mais non susceptibles d'une mise en œuvre territorialement différenciée (baisse des impôts de production, allocation de rentrée scolaire, aides à la rénovation thermique pour les ménages) font l'objet d'actions de communication de la part des préfetures, qui relaient les éventuelles difficultés de mise en œuvre.

C - Une contractualisation en cours

La mise en œuvre du plan de relance dans les territoires s'est accompagnée de la signature de contrats avec les collectivités locales destinés, selon le Gouvernement, à « *mettre en cohérence l'ensemble des actions financées par l'État dans un territoire, en réponse aux besoins et à la stratégie définis par les acteurs locaux* »¹³³, et à permettre le cofinancement des projets. L'ambition est d'aboutir à des engagements pluriannuels et des contrats coordonnant les outils de contractualisation existants. Deux outils principaux sont déployés par bloc de collectivités : les contrats de relance et de transition écologique (CRTE) avec l'échelon intercommunal, et les accords locaux de relance déclinés en accords régionaux de relance (portant sur 2021-2022 et faisant partie des contrats de plan État-régions 2021-2027) et accords départementaux de relance. Des formes spécifiques de contrat ont été déployées pour l'outre-mer.

Des contrats de convergence et de transformation en outre-mer et un abondement spécifique

En outre-mer, des plans de convergence ont été conclus entre les régions, départements (ou collectivités uniques) et EPCI des cinq départements et régions d'outre-mer (DROM) et l'État. Ces plans définissent une stratégie de long terme (sur 10 à 20 ans) adaptée à chaque territoire en vue de réduire les écarts de développement avec l'Hexagone¹³⁴.

¹³² La rénovation énergétique et réhabilitation lourde des logements sociaux, le fonds friches par exemple.

¹³³ Circulaire PM n°6220/SG du 23 octobre 2020 relative à la mise en œuvre territorialisée du plan de relance.

¹³⁴ En vertu de la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer (Erom).

Ces plans sont déclinés en contrats de convergence et de transformation (CCT), dont la première génération porte sur la période 2019-2022 et se substituent aux contrats de plan État-régions (CPER 2015-2020) des cinq DROM. Ils intègrent des projets issus des « Assises des outre-mer » et retenus dans le « Livre Bleu des outre-mer ». Ces contrats sont financés en 2021 à hauteur de 20 M€ en autorisations d'engagements et 6 M€ en crédits de paiements ; au 17 octobre 2021, ces crédits avaient été consommés, respectivement, à hauteur de 17,4 M€ et de 3,3 M€¹³⁵.

La territorialisation du plan de relance devait se traduire par la signature avant fin juin 2021 des CRTE entre l'État et les intercommunalités et d'accords de relance entre l'État et les régions ou les départements afin de formaliser l'engagement pluriannuel de cofinancement des projets des collectivités. Les CRTE constituent une feuille de route pluriannuelle, fixant les orientations et priorités données par les élus pour le mandat 2020-2026, sur la base d'un diagnostic territorial et d'un projet de territoire. En raison du renouvellement électoral des départements et des régions, ce sont majoritairement des protocoles amont aux CRTE qui ont été élaborés avant le 30 juin 2021. Leur signature a été reportée à l'automne 2021. Au 14 janvier 2022, sur les 845 périmètres définis par les préfets, plus de 780 territoires ont adopté au moins un document de préfiguration et 635 CRTE ont été signés¹³⁶.

Les accords de relance entre l'État et la majorité des régions ont été engagés dès janvier 2021. État et régions se sont engagés à verser 20 Md€ chacun sur la période 2021-2027, soit 10 Md€ supplémentaires par rapport à l'ancienne programmation.

À ce stade, les dispositifs de contractualisation présentent encore des imperfections, comme l'indiquent notamment les cinq associations d'élus locaux¹³⁷ avec lesquelles le présent rapport a été contredit.

S'agissant des CRTE, plusieurs sujets ont été relevés, parmi lesquels :

- une difficulté à identifier les financements réellement nouveaux et, par conséquent, difficulté à effectuer un suivi consolidé des crédits portés par les CRTE ;
- absence d'exhaustivité, dans la mesure où certains financements échappent encore à cette logique de regroupement (persistances de nombreux appels à projets ministériels ou d'opérateurs) ;
- absence d'association systématique des communes à la signature des CRTE, alors que leur place en tant que maîtres d'ouvrage de l'investissement du bloc communal reste majeure.

Par ailleurs, la coordination et la mise en cohérence des différents outils de contractualisation existants, escomptée dans l'accord de partenariat État-régions du 28 septembre 2020, n'ont pas été mises en œuvre. Dans les faits, les régions ne sont pas parties prenantes de la construction des CRTE et ces CRTE et accords départementaux de relance ne constituent pas le volet territorial des CPER, même si les deux exercices sont appelés à converger.

¹³⁵ Source : Cour des comptes d'après données DGOM (décret n°2021-84 du 28 janvier 2021).

¹³⁶ Il est prévu que des ajustements puissent être apportés par avenant, sous réserve de la concordance des priorités actées entre l'État et les intercommunalités avec celles des régions et des départements. Les contrats formalisent en annexe la programmation des financements et les engagements respectifs des parties prenantes.

¹³⁷ Régions de France, Association des départements de France, France urbaine, Intercommunalités de France, Association des maires de France.

L'effectivité des cofinancements sera donc à évaluer, ainsi que la mise en cohérence réelle des outils de contractualisation locaux. La Cour indique ainsi, dans son rapport sur les finances locales 2021, que « *l'articulation entre les différents contrats (accords de relance, CRTE, contrats régionaux) est, à de rares tentatives près, inexistante, a fortiori lorsque le CRTE n'est pas conclu à l'échelon intercommunal et que [...] les contrats signés par l'État avec les départements mériteraient un éclaircissement, ainsi que la volonté ou non du Gouvernement de signer avec tous les départements* »¹³⁸.

D - Une analyse par territoire des effets de la relance difficile à réaliser faute de données exhaustives et détaillées

Le plan de relance ayant un objectif de soutien au développement des territoires, une mesure globale de sa mise en œuvre par territoire (département, région, etc.) serait utile. Toutefois, en l'état des informations disponibles, le recensement complet des mesures mises en œuvre par territoire n'est pas possible.

Certes, dans la communication gouvernementale, de nombreuses données sont présentées sur la mise en œuvre territoriale (départementale, régionale) pour certaines mesures du plan de relance.

Ainsi, par exemple, le dossier de presse du 6 mai 2021 sur les mesures de soutien aux collectivités locales et celui du 12 février 2021 sur la baisse des impôts de production présentent le déploiement des mesures à la maille des départements.

Le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (MCTRCT) rend accessible les données¹³⁹ pour les mesures dont il est responsable, avec une information sur la localisation des opérations. À ce titre, le MCTRCT a publié la liste des opérations financées au 30 septembre 2021 par les dotations d'investissements (DSIL exceptionnel, DSIL RT, DSID RT et DRI), projet par projet.

Des informations territorialisées¹⁴⁰ sont également disponibles présentant par région et département le nombre et les montants d'investissement des projets de rénovation énergétique de l'immobilier de l'État¹⁴¹, ou les travaux sur les monuments bénéficiaires du plan de relance¹⁴², ou encore les montants et le nombre de projets financés en matière d'investissement industriel, ainsi que la part de PME et d'ETI bénéficiaires¹⁴³.

¹³⁸ Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2021*, fascicule 2.

¹³⁹ <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/consultez-la-carte-sur-les-dotations-dinvestissement-attribuees-aux-collectivites-locales-au-titre>.

¹⁴⁰ Ces cartes sont présentées sur <https://www.economie.gouv.fr/planderelance.gouv.fr/cartographies>.

¹⁴¹ Sur le site de la direction de l'immobilier de l'État.

¹⁴² Sur le site du ministère de la culture.

¹⁴³ Sur le portail de la direction générale des entreprises.

Enfin, le tableau de bord du plan de relance¹⁴⁴ donne accès à des informations départementales ou régionales sur un ensemble de 23 mesures¹⁴⁵ (cf. quelques exemples en Annexe n° 8 :).

Néanmoins, la présentation sur le déploiement territorial des mesures n'est pas systématique, comme le relèvent les associations d'élus locaux. Par exemple, au mois de septembre 2021, sept dossiers de presse ont été publiés sur l'avancée de France Relance¹⁴⁶, notamment sur les quartiers prioritaires, la souveraineté alimentaire, la culture, la transition écologique, l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation. Pour autant, à l'exception de ceux des ministères de la culture et de l'enseignement supérieur et de la recherche et de l'innovation, ces outils ne présentent pas une revue de déploiement des mesures, par région ou par département.

Ainsi, il n'existe pas de cartes ou de données présentant de manière exhaustive l'ensemble des réalisations du plan sur un territoire. Il n'est donc pas possible de dresser un bilan global du plan de relance sur un territoire. Localement, certains acteurs (notamment des sous-préfets à la relance) ont constitué leur propre base de données, avec des informations détaillées sur la localisation des bénéficiaires. Mais cette information ne semble ni généralisée à l'échelle de l'ensemble des territoires, ni *a fortiori* centralisée.

L'outil Pilote-relance¹⁴⁷ du secrétariat général pour le plan de relance, affecté au suivi de l'avancement de certaines mesures de ce plan, pourrait être élargi à toutes les mesures pour lesquelles un suivi territorial a un sens (au niveau régional ou départemental¹⁴⁸). La publication des données relatives au déploiement territorial de toutes les mesures du plan de relance pourrait, en outre, contribuer à mobiliser les différents acteurs, comme le souhaitent les associations d'élus locaux consultées par la Cour.

¹⁴⁴ <https://www.economie.gouv.fr/plan-de-relance/tableau-de-bord>.

¹⁴⁵ Au 31 janvier 2022.

¹⁴⁶ Ces dossiers de presse sont notamment accessibles sur [Presse | economie.gouv.fr](https://www.economie.gouv.fr/Presse).

¹⁴⁷ Les administrations s'appuient sur l'outil de suivi des réformes prioritaires du Gouvernement et le baromètre de l'action publique, qui s'arrêtent à la « maille » départementale.

¹⁴⁸ Un suivi à une maille plus fine pourrait être utile dans certains cas (QPV, communes rurales). Des cartographies ont ainsi été publiées présentant le déploiement du plan de relance dans une partie des QPV (565 QPV répartis dans 13 départements).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La mise en œuvre du plan de relance fait intervenir un grand nombre d'acteurs. Elle repose également sur plusieurs comités de pilotage, au niveau national et au niveau territorial. Le comité national s'assure du bon déploiement du plan, ajuste les mesures le cas échéant et organise les redéploiements. Les comités locaux diffusent l'information sur les mesures et font remonter les difficultés de mise en œuvre. Leur fonctionnement semble variable d'un territoire à un autre, avec une implication inégale de leurs membres.

Les mesures du plan de relance suivent différentes modalités d'attribution : la commande publique simple ; les dispositifs de guichet, qui permettent de distribuer rapidement les aides ; les appels à projets, éventuellement précédés d'appels à manifestation d'intérêt, qui servent à sélectionner les projets bénéficiaires, mais nécessitent des délais. Dans le cadre du plan de relance, dans un temps de mise en œuvre très court, l'objectif principal a été la distribution rapide des crédits : les critères de sélection ont été en nombre limité, avec parfois le risque d'une moindre qualité de l'instruction. Certains acteurs ont pu cependant rester à l'écart du bénéfice du plan, faute de pouvoir constituer des dossiers de candidatures (TPE, communes rurales).

Une mission budgétaire spécifique Plan de relance a été créée par la loi de finances pour 2021. Ce choix répondait à la volonté de bien identifier et isoler les crédits du plan et de pouvoir fermer les programmes à son terme. Ce choix présente toutefois certaines limites, notamment parce qu'une partie des dépenses du plan de relance figure dans d'autres missions budgétaires. Il n'est pas en outre pleinement conforme aux principes de la LOLF (en particulier, les objectifs et indicateurs de performance sont peu informatifs). La mise en œuvre des mesures étant confiée aux ministères porteurs des différentes politiques publiques, la gestion budgétaire est particulièrement complexe, avec de nombreuses délégations de gestion des crédits. Malgré ces inconvénients, le mode de gestion budgétaire choisi présente des avantages certains, notamment le fait d'établir une séparation claire des crédits de relance au sein du budget de l'État.

Le suivi de la mise en œuvre du plan est réalisé à plusieurs niveaux. Le secrétariat général en charge du plan de relance (SGPR) fait un suivi de l'avancement des mesures en fonction de cibles fixées à l'avance, à l'aide de l'outil « Pilote relance » développé spécifiquement. Cet outil ne donne toutefois pas une vision globale de l'avancement du plan, puisqu'il n'inclut pas toutes les mesures. Par ailleurs, il n'est pas public. Seules une trentaine de mesures font l'objet d'un suivi rendu public, via le « tableau de bord » figurant sur le site du ministère de l'économie, des finances et de la relance. Le suivi budgétaire d'ensemble du plan est réalisé à partir de Chorus. Il est relativement simple pour la mission Plan de relance, avec une nomenclature détaillée des mesures. Il se limite toutefois à la consommation de crédits par l'État. Dans le cas où la mise en œuvre de la mesure est confiée à un opérateur, il ne renseigne pas sur le montant des crédits effectivement versés aux bénéficiaires finaux. Les administrations se sont en général dotées d'un suivi très détaillé, mais elles ont chacune construit leur outil, et il n'y a pas de centralisation de ces informations détaillées.

La mise en œuvre des mesures du plan de relance a constitué une charge de travail importante pour les administrations et opérateurs. Si les administrations centrales et services déconcentrés ont fonctionné à effectifs constants, des crédits de gestion supplémentaires et des autorisations de recrutements ont été accordés à certains opérateurs et entités publiques, avec une ampleur assez variable suivant les cas. Outre la charge administrative, la mise en œuvre du plan de relance s'est aussi accompagnée d'actions de communication nombreuses, pour un coût de 17 M€ s'agissant de la campagne nationale (conduite par le Service d'information du Gouvernement), auquel s'ajoutent les dépenses de communication des ministères et des opérateurs. Ces actions ont visé d'une part à faire connaître le plan de relance et ses actions, d'autre part à susciter des demandes d'aide de la part des bénéficiaires potentiels. De nombreux canaux de communication ont été utilisés pour diffuser l'information sur les mesures du plan de relance, aussi bien en direction du grand public que des services en charge de leur mise en œuvre et des bénéficiaires potentiels. S'il était nécessaire de faire connaître le plan de relance, la justification de l'ampleur des moyens mobilisés apparaît incertaine, en comparaison avec d'autres plans de communication du Gouvernement.

Conformément au dernier objectif assigné au plan de relance, 10 Md€ sont consacrés à des actions dans les territoires. La territorialisation du plan s'est en grande partie appuyée sur les préfets et sur les services déconcentrés qui ont eu un rôle accru d'animation auprès de l'ensemble des acteurs locaux (collectivités territoriales, services locaux des opérateurs, etc.). Un manque de coordination des différentes contractualisations entre l'État et les collectivités a cependant été constaté : accords de relance avec les régions et les départements, contrats de relance et de transition écologique, contrats de plan État-région. De surcroît, toutes les collectivités n'ont pas bénéficié du plan de relance dans les mêmes conditions, certaines demeurant à l'écart des contractualisations ou ne disposant pas de l'ingénierie nécessaire à la présentation d'un projet. Enfin, le suivi du plan de relance ne permet pas actuellement d'identifier l'ensemble des bénéficiaires de toutes les mesures dans un territoire.

En conséquence la Cour formule les recommandations suivantes :

- 2. pour la mission budgétaire Plan de relance, ne plus ouvrir d'autorisations d'engagement au-delà de fin 2022 ; prévoir sa suppression le plus tôt possible après cette date (direction du budget) ;*
 - 3. mettre en place rapidement un dispositif de suivi des crédits du plan de relance décaissés par les opérateurs pour chaque programme budgétaire de la mission Plan de relance (direction du budget) ;*
 - 4. afin de mesurer la territorialisation du plan de relance, publier au premier semestre 2022 un bilan d'ensemble du déploiement territorial des mesures(SGPR).*
-

Chapitre III

L'avancement du plan fin 2021 et la poursuite de sa mise en œuvre

La mesure de l'avancement du plan, à travers les consommations de crédits, montre que la consommation des engagements a atteint l'objectif que le Gouvernement s'était fixé pour la fin de l'année 2021. Une part importante des décaissements demeurent à réaliser, et cela sur plusieurs années. La poursuite du plan au-delà du calendrier initial soulève plusieurs questions.

I - La consommation des crédits à la fin de l'année 2021

Le plan de relance devant agir rapidement sur l'économie, l'ambition initiale était d'engager la totalité des mesures avant la fin de l'année 2022. Sur l'ensemble du plan, le Gouvernement a annoncé un objectif d'engagement des dépenses à hauteur de 70 Md€ d'ici la fin de l'année 2021 (intégrant 10 Md€ au titre de la baisse des impôts de production). Cet objectif a été atteint puisque la consommation d'engagements s'est élevée à 72,2 Md€ à la fin de l'année 2021.

**Tableau n° 12 : consommation budgétaire du plan France Relance
par source de financement à fin 2021 (Md€)**

Source de financement	Montant initialement prévu (dossier de presse du PLF pour 2021)	Consommations fin 2021	
		Engagements	Décassements
État	85,8	66,5	38,6
<i>dont mission Plan de relance¹⁴⁹</i>	36,2	31,4	15,2
<i>dont autres missions du budget général hors dépenses du PIA</i>	18,6	8,8	4,6
<i>dont comptes spéciaux¹⁵⁰</i>		5,9	5,9
<i>dont prélèvements sur recettes¹⁵¹</i>		0,8	0,8
<i>dont crédits d'impôts</i>		n. c.	n. c.
<i>dont baisse des impôts de production</i>	20,0 ¹⁵²	10,0	10,0
<i>dont Programme d'investissements d'avenir</i>	11,0	9,6	2,1
Administrations de sécurité sociale	8,7	2,6	0,9
<i>dont Ségur de la santé</i>	6,0	1,7	n. c.
<i>dont Unédic (activité partielle de longue durée)</i>	2,2	0,3	0,3
<i>dont CNAF et MSA (majoration exceptionnelle de l'allocation de rentrée scolaire en 2020)</i>	0,5	0,5	0,5
Hors administrations publiques	5,5	3,2	2,6
<i>dont Banque des territoires</i>	3,0	1,8	1,6
<i>dont Bpifrance (Plan climat)</i>	2,5	1,4	1,0
Plan France Relance	100,0	72,2	42,1

Source : direction du budget

¹⁴⁹ Mission *Plan de relance* : hors prise en charge temporaire des dépenses d'activité partielle Covid en 2021.

¹⁵⁰ Les dépenses sur les comptes spéciaux comprennent principalement la recapitalisation de la SNCF (4,05 Md€) et les avances remboursables versées aux collectivités locales et autorités organisatrices de la mobilité (1,6 Md€).

¹⁵¹ Les prélèvements sur recettes sont au bénéfice des collectivités territoriales pour compenser leurs pertes de recettes durant la crise.

¹⁵² Soit 10 Md€ par an en 2021 et 2022.

Sur la seule mission *Plan de relance*, en 2021, la consommation des crédits disponibles¹⁵³ s'est élevée à 35,0 Md€ en AE et 18,8 Md€ en CP. Ces consommations incluent une dépense de 3,6 Md€ pour l'activité partielle de crise (normalement financée par la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*¹⁵⁴). Les crédits non consommés ont fait l'objet d'un report¹⁵⁵ sur 2022, de 7,2 Md€ en AE et 6,2 Md€ en CP, qui s'ajouteront aux crédits ouverts dans la LFI 2022, 1,5 Md€ en AE et 13,0 Md€ en CP.

Tableau n° 13 : mission *Plan de relance* – ressources et consommations de crédits en 2021 (Md€)

Programme	Total des ressources 2021 (AE)	Total des ressources 2021 (CP)	Consommation 2021 (AE)	Consommation 2021 (CP)
362 - Écologie	17,3	6,7	13,8	3,8
363 - Compétitivité	6,8	4,3	5,2	2,9
364 - Cohésion	18,0	14,1	15,9	12,1
Total mission	42,2	25,1	35,0	18,8

Source : direction du budget

Sur l'ensemble du plan de relance, l'objectif du Gouvernement est de consommer la totalité des engagements avant la fin de l'année 2022.

En ce qui concerne les crédits de paiement, la consommation est logiquement moins rapide que celle des engagements, inférieure à la moitié de l'enveloppe de 100 Md€ à la fin de l'année 2021. Il convient en outre de garder à l'esprit que la consommation de crédits de paiement observée dans le budget de l'État comprend des versements à des opérateurs, qui n'ont peut-être pas encore été attribués en totalité à des bénéficiaires. L'information sur la consommation des crédits budgétaires ne renseigne donc que partiellement sur l'avancement réel du plan de relance.

Pour l'avenir, l'examen détaillé des mesures montre que la consommation des crédits de paiement pourrait s'étaler sur plusieurs années. Ainsi :

- la chronique prévisionnelle des décaissements de crédits de paiement pour les mesures concernant les infrastructures de transport, mises en œuvre sous la responsabilité de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), s'achève ainsi en 2028. Si l'essentiel des crédits de paiement devraient être consommés d'ici à 2023 (environ 65 %), d'importants crédits resteront à consommer entre 2024 et 2026 ;
- cette observation prévaut également pour l'Ademe, dont le décaissement des crédits de paiement est surtout prévu pour la période 2023-2025 ;

¹⁵³ Les crédits ouverts en loi de finances initiale ont été modifiés par des reports, des virements et transferts, et des mouvements en lois de finances rectificatives (cf. graphique 1 page 66).

¹⁵⁴ Cette consommation « induite » sur la mission *Plan de relance* a été compensée par une ouverture de crédits dans la seconde loi de finances rectificative pour 2021 (4,1 Md€ en AE=CP sur le programme 364 – *Cohésion*).

¹⁵⁵ Par deux arrêtés du 13 janvier 2022.

- le plan de restauration et de mise à niveau de la sécurité des cathédrales laisse augurer d'un achèvement des travaux plutôt à l'horizon 2025-2026 ;
- les opérations d'investissement du Ségur de la Santé pourraient s'étendre jusqu'en 2026.

Ce calendrier de consommation sur plusieurs années appelle trois observations :

- même si elles ne se traduisent pas par des décaissements immédiats, ces mesures contribuent à la reprise économique en permettant aux entreprises de remplir leurs carnets de commande et d'avoir dès maintenant une visibilité sur leur activité des prochaines années ;
- le lent décaissement des crédits de paiement nécessitera un suivi de longue durée de la mise en œuvre du plan. Sans ce suivi, aucun bilan définitif du plan de relance ne pourra être réalisé. Cela soulève la question du maintien d'un intérêt pour le plan de relance de la part des décideurs politiques et des administrations jusqu'en 2026 voire 2028 ;
- le démarrage rapide du plan France 2030 va induire une confusion dans le suivi des actions soutenues à travers de divers plans gouvernementaux (hydrogène, décarbonation, nucléaire, etc.).

La mise en œuvre du plan de relance devrait donc se dérouler sur plusieurs années, compte tenu de l'étalement dans le temps des décaissements. Si des informations ont été publiées au cours de l'année 2021 sur la consommation des crédits du budget de l'État (notamment dans les projets de lois de finances), l'avancement du plan dans son ensemble (cf. 0) n'a pas fait l'objet d'une publication. Compte tenu de l'ampleur des sommes en jeu, et notamment des décaissements restant à opérer, cette information devrait être rendue publique, à intervalles réguliers, et cela pendant toute la durée de mise en œuvre du plan.

II - Les questions clés pour l'avenir

A - La poursuite du plan de relance dans un contexte macroéconomique modifié

La mise en œuvre du plan de relance était prévue à l'origine pour l'automne 2020, à la suite de la première vague de l'épidémie intervenue de mars à mai 2020. Ce calendrier a été bousculé par l'arrivée de la deuxième vague de l'épidémie, de septembre à novembre 2020, puis de la troisième en mars et avril 2021. La montée en charge du plan a donc été ralentie, certaines entreprises (ou certains secteurs) devant encore bénéficier du soutien d'urgence avant de s'engager dans une phase de reprise de leur activité. Les dispositifs d'urgence, tels que le fonds de solidarité et l'activité partielle, ont ainsi été prolongés au bénéfice des entreprises encore affectées par la crise.

En dépit de la mise en œuvre retardée du plan de relance, la situation économique s'est améliorée plus rapidement que prévu. Alors qu'il n'est que partiellement mis en œuvre, l'objectif conjoncturel du plan de relance semblait d'ores et déjà atteint au troisième trimestre 2021 : l'activité économique se situait en effet, selon l'Insee, à un niveau très proche (+ 0,1 %)

de celui du quatrième trimestre 2019¹⁵⁶. D'autres indicateurs économiques sont également positifs : le taux de chômage de 8,1 % au troisième trimestre 2021 était inférieur à son niveau d'avant crise tandis que l'indicateur du climat des affaires des entreprises se plaçait à 114 selon l'Insee en novembre 2021, c'est-à-dire 8 points au-dessus de sa valeur d'avant-crise (106) et 14 points au-dessus de sa valeur de longue période (100)¹⁵⁷.

Dans ce contexte de reprise de l'économie, des tensions apparaissent, notamment des difficultés d'approvisionnement et une hausse des prix de l'énergie. L'inflation s'est élevée à 2,8 % sur un an en décembre 2021¹⁵⁸. Les tensions se manifestent notamment dans le secteur du BTP, dans lequel les carnets de commandes des entreprises sont bien remplis. Les services préfectoraux et les collectivités territoriales ont fait remonter aux administrations des craintes quant au bon déroulement des travaux, et donc le risque d'une consommation moins rapide des crédits du plan de relance.

Ces tensions invitent à une certaine vigilance dans la poursuite de la mise en œuvre du plan de relance, pour éviter qu'il contribue à les accentuer. Une plus forte sélectivité dans le choix des projets peut ainsi permettre de limiter les engorgements. Au-delà, et dès lors que l'objectif de relance est atteint, les mesures qui n'atteignent pas leurs cibles devront être supprimées.

B - Un bilan de l'efficacité encore à faire

À l'issue de la mise en œuvre du plan de relance, des analyses de l'évaluation de son efficacité devront être réalisées, au regard des objectifs qui lui ont été assignés : relance de l'activité et transformation de l'économie, ainsi qu'en matière de développement des territoires.

Il convient de rappeler que l'objectif d'évaluation a été intégré dès l'origine dans le plan de relance, et confié à un comité déjà constitué¹⁵⁹, qui peut dès maintenant concevoir et organiser les études, ce qui constitue une bonne pratique. Ce comité a déjà publié un premier rapport en octobre 2021, présentant des analyses de l'efficacité de quelques dispositifs.

La Cour a déjà eu l'occasion d'examiner des mesures du plan de relance, par exemple le dispositif MaPrimeRénov'¹⁶⁰ : si l'objectif de massification est très perceptible, la vérification de la qualité et de l'efficacité des travaux en matière de lutte contre les « passoires thermiques » et la précarité énergétique n'est pas assurée. Le débat entre les tenants de la massification, qui permet d'espérer un premier geste de travaux en appelant d'autres, et ceux d'une approche plus exigeante sur le plan des gains d'énergie et de l'objectif social de réduction de la précarité énergétique, devra trouver une réponse publique équilibrée.

Ces premières observations rappellent que l'évaluation des dispositifs est absolument indispensable pour s'assurer de leur efficacité et donc du bon emploi des deniers publics. La mission confiée au comité d'évaluation du plan France Relance devra donc être menée à son terme, et notamment aboutir à une évaluation *a posteriori* de l'incidence du plan dans son ensemble.

¹⁵⁶ Ce niveau d'activité demeurerait toutefois inférieur à celui qui aurait été atteint en l'absence de crise sanitaire.

¹⁵⁷ Insee, « Climat des affaires – novembre 2021 », *Informations Rapides*, 24 novembre 2021, n° 303.

¹⁵⁸ Insee, « Indice des prix à la consommation - résultats définitifs (IPC) – décembre 2021 », *Informations Rapides*, 14 janvier 2022, n° 009.

¹⁵⁹ Comité d'évaluation du plan France Relance, présidé par M. Benoît Cœuré.

¹⁶⁰ Cour des comptes, *Premiers enseignements du déploiement du dispositif « MaPrimeRénov' »*, audit flash, septembre 2021.

C - La question de la pérennisation de certaines mesures

Le succès rencontré par plusieurs mesures du plan de relance oblige à s'interroger sur la suite à leur donner. Plusieurs ont d'ores et déjà fait l'objet d'une pérennisation dans le cadre du budget 2022. C'est le cas pour le dispositif MaPrimeRénov, pour le fonds friches ou pour les mesures de soutien à l'acquisition de véhicules propres dont la restriction des conditions d'accès a été repoussée du 1^{er} janvier 2022 au 30 juin 2022. Mais ces pérennisations ne concernent que 2022 et que quelques mesures. En réalité, la question de la pérennisation se pose plus largement, pour d'autres mesures.

En effet, il y a eu beaucoup trop de candidats pour certaines mesures, et certaines enveloppes ont été consommées très rapidement. Ces situations ont d'une certaine manière objectivé un besoin (ou une demande), et ont pu créer une certaine frustration chez les candidats refusés.

La mesure de rénovation énergétique des bâtiments de l'État en est un exemple : les dossiers représentaient un montant total de travaux de 8 Md€, pour une enveloppe de 2,7 Md€. Les projets refusés sont ceux dont la mise en œuvre n'était pas immédiate, sans que cela ne remette nécessairement en cause leur justification.

Par ailleurs, la logique voudrait que certaines mesures soient prolongées. Ainsi, s'agissant des mesures en faveur du renouvellement forestier (une enveloppe de 200 M€, portée à 300 M€ après redéploiements), les mesures engagées durant le plan de relance n'auront de sens que si elles s'inscrivent dans le cadre d'une politique pluriannuelle de soutien à la filière forêt, ainsi que la Cour des comptes a pu le recommander¹⁶¹. D'autres mesures, même si elles n'ont pas vocation à être pérennisées, ne pourront pas être interrompues brutalement et devront voir leurs crédits diminuer progressivement. Tel est par exemple le cas s'agissant du renforcement des effectifs en service civique.

Si l'intervention du plan de relance a pu faire apparaître le bien-fondé de certaines interventions de l'État, il ne faut pas oublier que l'ensemble de ces dispositifs (dépenses supplémentaires ou moindres recettes) était justifié par un objectif de relance de l'économie, et qu'un tel plan est par nature temporaire. Les finances publiques doivent retrouver une trajectoire compatible avec la soutenabilité de la dette. Si, le cas échéant, il apparaît souhaitable de prolonger certaines mesures, il convient de le faire dans le respect de cette trajectoire de finances publiques, et donc de les compenser par des économies.

¹⁶¹ Cour des comptes, *La structuration de la filière forêt-bois, ses performances économiques et environnementales*, communication à la commission des finances, de l'économie générale, et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, avril 2020.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'objectif du Gouvernement d'atteindre fin 2021 une consommation des engagements à hauteur de 70 Md€ a été atteint. Pour 2022, l'objectif est de consommer la totalité des engagements d'ici la fin de l'année. La consommation des crédits de paiement est logiquement plus lente, 42,1 Md€ à la fin 2021. La poursuite des décaissements devrait s'étaler bien au-delà de 2022, au moins jusqu'en 2026. La question du maintien, pendant toutes ces années, d'un intérêt pour la mise en œuvre des mesures de relance peut se poser.

Plusieurs questions sont soulevées par la poursuite du plan de relance au-delà de 2021 :

- avec l'amélioration de la conjoncture économique, et les tensions qui apparaissent dans certains secteurs, le soutien à l'économie doit désormais privilégier des mesures à visée structurelle ;*
- la réalisation de l'évaluation de l'efficacité du plan de relance, prévue dès son origine, ne doit pas être perdue de vue, compte tenu de l'ampleur des crédits en jeu ;*
- la pérennisation de certaines mesures du plan de relance, si elle est jugée souhaitable, ne peut être envisagée que dans le respect d'une trajectoire des finances publiques compatible avec la soutenabilité de la dette publique.*

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 5. publier à intervalles réguliers un état, détaillé par grandes composantes, de l'avancement budgétaire (dépenses, moindres recettes) du plan de relance (direction du budget, SGPR) ;*
 - 6. faire une revue des projets et supprimer les mesures qui n'atteignent pas leur cible (SGPR) ;*
 - 7. n'envisager la pérennisation de certaines mesures du plan de relance que dans le cadre de la trajectoire des finances publiques prévue par la prochaine loi de programmation (direction du budget).*
-

Liste des abréviations

ANCT.....	Agence nationale de la cohésion des territoires
ANR.....	Agence nationale de la recherche
ANS.....	Agence nationale du sport
ARS.....	Agence régionale de santé
CDC.....	Caisse des dépôts et consignations
CICC.....	Commission interministérielle de coordination des contrôles
CNAF.....	Caisse nationale des allocations familiales
CMN.....	Centre des monuments nationaux
CNC.....	Centre national du cinéma et de l'image animée
CNL.....	Centre national du livre
DGEFP.....	Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle
Dreets.....	Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
MEFR.....	Ministère de l'économie, des finances et de la relance
MTE.....	Ministère de la transition écologique
MTEI.....	Ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion
PIA.....	Programme d'investissement d'avenir
PNNR.....	Plan national de relance et de résilience
SGAE.....	Secrétariat général des affaires européennes
SGPI.....	Secrétariat général pour l'investissement
SGPR.....	Secrétariat général chargé du plan de relance
Unédic.....	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce

Annexes

Annexe n° 1 : échanges de lettres entre le Sénat et la Cour des comptes.....	100
Annexe n° 2 : liste des mesures du plan de relance (dossier de presse du 3 septembre 2020).....	105
Annexe n° 3 : objectifs et indicateurs associés aux programmes de la mission « plan de relance »....	108
Annexe n° 4 : circuits de financement des mesures du plan de relance	111
Annexe n° 5 : liste des appels à manifestation d'intérêt organisés dans le cadre du plan de relance (au 15 décembre 2021).....	112
Annexe n° 6 : liste des appels à projets nationaux liés au plan de relance pour le volet compétitivité.....	113
Annexe n° 7 : répartition de la facilité européenne pour la reprise et la résilience par État membre de l'Union européenne	114
Annexe n° 8 : tableau de bord de la relance – indicateur d'avancement et ventilation territoriale pour trois mesures	115
Annexe n° 9 : travaux de la Cour des comptes relatifs aux mesures de soutien et de relance lors de la crise de la covid 19 ainsi qu'aux enjeux structurels pour la France	118

Annexe n° 1 : échanges de lettres entre le Sénat et la Cour des comptes



Monsieur Pierre MOSCOVICI
Premier président de la Cour des Comptes
13 rue Cambon
75100 PARIS Cedex 01

Paris, le 17 décembre 2020

CLAUDE RAYNAL

Ref. : CF_2020_PDT_0451

PRÉSIDENT
DE LA COMMISSION
DES FINANCES

Cher Monsieur le Premier président,

J'ai l'honneur de vous demander, au nom de la commission des finances du Sénat, la réalisation par la Cour des comptes, en application de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, de quatre enquêtes portant respectivement sur :

- le fonds pour le développement de la vie associative ;
- les mesures de soutien en faveur de l'industrie aéronautique ;
- le plan de transformation numérique de la justice ;
- la présentation et l'exécution des dépenses de l'État pour l'outre-mer.

Ces enquêtes pourraient être remises de manière échelonnée entre septembre 2021 et mars 2022.

Comme à l'accoutumée, le choix de ces sujets a fait l'objet d'échanges préalables entre le secrétariat de la commission des finances et la Rapporteuse générale de la Cour des comptes.

Le champ, les modalités et la date de remise de ces enquêtes pourront, comme les années précédentes, être précisés lors d'échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre et magistrats concernés.

- 2 -



Enfin, dans l'hypothèse où la réalisation d'une enquête sur les mesures de soutien dans le contexte de crise ne pourrait être envisagée, la commission des finances du Sénat se réserve la possibilité de commander une dernière enquête, portant sur la mise en œuvre de mesures du plan de relance dont je souhaiterais que le champ soit défini avec la Cour et dont la remise serait attendue pour le premier trimestre 2022.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes meilleures salutations.

Très cordialement

Claude RAYNAL

Cour des comptes



KCC 00100094 K22

Le Premier président

Le

15 JAN. 2021

Q Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier du 17 décembre dernier concernant la réalisation d'enquêtes en application du 2^e de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour devrait être en mesure de réaliser les travaux que vous avez demandés, récapitulés dans le tableau ci-après :

Intitulé	Formation délibérante	Président(e)	Remise
Le plan de transformation numérique de la justice	4 ^e chambre	Gilles Andréani	Décembre 2021
La présentation et l'exécution des dépenses de l'Etat pour l'outre-mer	5 ^e chambre	Gérard Terrien	Janvier 2022
L'élaboration, la composition, le pilotage et la mise en œuvre du plan de relance	Formation inter-chambres « finances publiques »	Christian Charpy	Mars 2022
Le Fonds pour le développement de la vie associative	3 ^e chambre	Louis Gautier	Mars 2022
Les mesures de soutien en faveur de l'industrie aéronautique	1 ^{re} chambre	Christian Charpy	Mars 2022

Je vous propose que, comme les années précédentes, des échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre et magistrats concernés puissent avoir lieu très rapidement, afin de préciser le champ, l'approche et la date de remise de ces enquêtes.

Mme Michèle Pappalardo, présidente de chambre, rapporteure générale du comité du rapport public et des programmes, se tient à votre disposition sur l'ensemble de ces sujets.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Président,

Pierre Moscovic

Pierre Moscovic

Monsieur Claude Raynal
Président de la Commission des
finances
SÉNAT
15, rue de Vaugirard
75006 Paris

Cour des comptes

KCC D2100728 KZZ
14/05/2021

Le Premier président

Le 11 MAI 2021

Monsieur le Président, *Ch. Claude,*

Vous avez bien voulu solliciter la Cour pour qu'elle réalise une enquête sur la mise en œuvre du plan de relance, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Je vous confirme mon accord pour cette enquête dont les conclusions pourraient vous être remises fin mars 2022.

Comme il en a été convenu entre M. Jean-François Husson, rapporteur général de votre commission, et M. Christian Charpy, président de la 1^{ère} chambre et de la formation interchambres « Finances publiques » lors de leur rencontre du 10 février dernier, la Cour analysera la conception et le contenu du plan de relance, ses points communs et ses points de divergence avec d'autres plans similaires (y compris dans d'autres pays de l'Union européenne), et son articulation avec le plan d'urgence également engagé en 2020 ainsi qu'avec le plan *Next Generation EU* mis en place par l'Union Européenne. Elle analysera notamment le contenu des mesures décidées pour déterminer si le plan de relance reprend des actions d'ores et déjà prévues ou envisagées, ou s'il promeut des projets entièrement nouveaux. Sur cette base, la Cour cherchera à préciser la nature et le niveau d'ambition du plan décidé par le Gouvernement, en examinant notamment s'il relève d'une simple logique de relance ou d'un plan plus vaste de transformation de l'économie française.

La Cour étudiera également les modalités de pilotage du plan mises en place au niveau des services de l'État (administrations centrales, opérateurs), des institutions financières (Caisse des dépôts, Bpifrance), des collectivités territoriales et des entreprises. Elle analysera en particulier la façon dont ce plan a cherché à assurer un équilibre entre les différents territoires. Elle détaillera les procédures utilisées par l'État pour assurer sa mise en œuvre, qu'il s'agisse de crédits budgétaires, de baisses d'impôts, de garanties ou de prêts, passant par des appels à projets, des appels à manifestations d'intérêt ou des commandes publiques directes, ainsi que le mode de sélection des bénéficiaires du plan.

Monsieur Claude Raynal
Président de la commission des finances
Sénat
15, rue de Vaugirard
75291 PARIS cedex 06

Le rapport devant couvrir les exercices 2020 et 2021, la Cour cherchera à apprécier le degré de mise en œuvre du plan atteint à la fin de l'année 2021, au regard de l'esquisse financière initiale établie sur trois ans.

Les travaux seront articulés avec ceux conduits dans le cadre d'autres enquêtes engagées par la Cour, en particulier celles demandée par la commission des finances de l'Assemblée nationale sur l'évolution des dépenses publiques pendant la crise et le bilan opérationnel de leur utilisation (remise du rapport prévue pour juillet 2021), et par votre commission sur les mesures de soutien au secteur aéronautique (remise du rapport prévue pour février 2022), mais aussi avec d'autres travaux actuellement en cours sur les prêts garantis par l'État, les mesures fiscales exceptionnelles liées à la crise, et les conséquences de la crise sur les entreprises dont l'État est actionnaire. Ils s'appuieront également sur les travaux préparatoires au rapport sur l'exécution du budget de l'État de 2021 qui sera rendu public à la mi-avril 2022.

Comme convenu, un nouvel échange aura lieu avec les magistrats en charge de ce rapport, notamment Mme Cécile Fontaine, conseillère maître, rapporteurc générale, et M. Géraud Guibert, conseiller maître, contre-rapporteur, au plus tard en début d'année 2022 pour faire un point d'étape de l'avancée des travaux, sachant que les chiffrages définitifs ne pourront être réalisés qu'au début de l'année 2022, une fois l'exercice 2021 clos.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Ariscobats

Pierre Moscovici

—
Pierre Moscovici

Annexe n° 2 : liste des mesures du plan de relance (dossier de presse du 3 septembre 2020)

ÉCOLOGIE		30 Md€
Rénovation énergétique	Rénovation énergétique des bâtiments publics	4 Md€
	Rénovation énergétique et réhabilitation lourde des logements sociaux	500 M€
	Rénovation énergétique des locaux de TPE/PME	200 M€
	Rénovation énergétique des logements privés	2 Md€
Biodiversité, lutte contre l'artificialisation	Densification et renouvellement urbain : fonds de recyclage des friches et du foncier artificialisé	650 M€
	Biodiversité sur les territoires, prévention des risques et renforcement de la résilience	300 M€
	Démonstrateurs villes durables (PIA)	PIA*
	Réseaux d'eau et modernisation des stations d'assainissement y compris Outre-mer	300 M€
Décarbonation de l'industrie	Décarbonation de l'industrie	1,2 Md€
Économie circulaire et circuits courts	Investissement dans le recyclage et le réemploi (dont accompagnement filière plastique)	226 M€
	Modernisation des centres de tri/recyclage et valorisation des déchets	274 M€
Transition agricole	Accélération de la transformation du secteur agricole (bio, haute valeur environnementale, circuits courts, projets alimentaires territoriaux)	400 M€
	Plan en faveur de l'indépendance protéinique	100 M€
	Modernisation des abattoirs et biosécurité en élevage, élevage en plein air et bien-être animal	250 M€
	Renouvellement des agro-équipements	250 M€
	Modernisation des technologies agricoles (développement des agro-équipements dans l'agriculture, alimentation favorable à la santé...) (PIA)	PIA*
	Forêt	200 M€
Mer	Pêche, aquaculture, mareyage	50 M€
	Verdissement des ports	200 M€
Infrastructures et mobilités vertes	Renforcement de la résilience des réseaux électriques	50 M€
	Développer des mobilités du quotidien	1,2 Md€
	Ferroviaire (aide SNCF Réseau, fret ferroviaire, petites lignes, modernisation / sécurité du réseau)	4,7 Md€
	Accélération de travaux sur les infrastructures de transports	550 M€
	Soutien à la demande en véhicules propres du plan automobile (bonus écologique, prime à la conversion)	1,9 Md€
	Verdissement du parc automobile de l'État	180 M€
Énergies et technologies vertes	Développer l'hydrogène vert	2 Md€
	Nucléaire: développement des compétences, investissements industriels, modernisation dans la sous-traitance	200 M€
	R&D dans la filière nucléaire (PIA)	PIA*
	Plans de soutien aux secteurs de l'aéronautique et de l'automobile	2,6 Md€
	Soutien au développement des marchés clés dans les technologies vertes: hydrogène, recyclage et réincorporation de matériaux recyclés, produits biosourcés et biocarburants, agro-équipements pour la transition écologique, décarbonation de l'industrie (PIA)	3,4 Md€
Bpifrance	Nouveaux produits Climat de Bpifrance	2,5 Md€

COMPÉTITIVITÉ		34 Md€
Fiscalité des entreprises	Baisse des impôts de production	20 Md€
Financement des entreprises	Renforcement des fonds propres des TPE/PME et ETI	3 Md€
Souveraineté technologique / résilience	Soutien au développement des marchés clés: numérique (cyber, cloud, quantique, edtech, 2 ^e phase de la stratégie IA), et santé (santé digitale et bioproduction de thérapies innovantes) (PIA)	2,6 Md€
	Aides à l'innovation, projets d'innovation des filières stratégiques (PIA)	1,95 Md€
	Soutien au secteur spatial et financement de la recherche duale en matière spatiale	515 M€
	Préservation de l'emploi de R&D	300 M€
	Relocalisation: sécurisation des approvisionnements critiques	600 M€
	Relocalisation: soutien aux projets industriels dans les territoires	400 M€
	Investissements en fonds propres (PIA)	500 M€
Plan de soutien à l'export	Actions de Business France et mesures de soutien export	247 M€
Mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises	Mise à niveau numérique des TPE, PME et ETI	385 M€
	Mise à niveau numérique de l'État et des territoires: identité numérique, numérisation des services publics (écoles, justice, culture)	1,5 Md€
Culture	Soutien aux industries culturelles et créatives (PIA)	PIA*
	Soutien aux filières, rénovations patrimoniales	1,6 Md€
Commandes militaires	Anticipations de commandes publiques dans le cadre du plan « aéronautique »	832 M€
COHÉSION		36 Md€
Sauvegarde de l'emploi	Activité partielle de longue durée et formation des salariés en activités partielle	7,6 Md€
Jeunes	Aide en apprentissage et en contrat de professionnalisation, service civique	2,7 Md€
	Prime à l'embauche	1,1 Md€
	Accompagnement renforcé et personnalisé	1,3 Md€
	Internats d'excellence	50 M€
	Formation sur les métiers d'avenir	1,6 Md€
Handicap	Prime à l'embauche pour les travailleurs handicapés	100 M€
Formation professionnelle	Programme d'investissement dans les compétences/digitalisation de la formation	900 M€
	Renforcement des moyens d'intervention et d'accompagnement de France compétences et Pôle emploi	1 Md€
Recherche	Renforcement des moyens de l'Agence nationale de la recherche (ANR)	400 M€
	Financement de l'écosystème de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation et valorisation de la recherche (PIA)	2,55 Md€
Séjour de la santé / Dépendance	Investissement public	6 Md€
Coopération sanitaire	Soutien à des projets dans le secteur de la sécurité sanitaire, accès à un vaccin	50 M€

Cohésion territoriale	Développement du numérique sur tout le territoire (très haut débit, inclusion numérique)	500 M€
	Soutien aux actions de développement local, notamment en Outre-mer	250 M€
	Soutien aux collectivités territoriales: garanties de recettes et soutien direct à l'investissement local	5,2 Md€
	Plan de relance de la Banque des territoires (construction de logement social, foncières pour les petits commerces)	3 Md€
	Rénovation des commerces de centre-ville	150 M€
	Aide au développement d'une offre de tourisme durable	50 M€
	Modernisation du réseau routier national et renforcement des ponts	350 M€
Soutien aux personnes précaires	Majoration de l'allocation rentrée scolaire et ticket de restaurants universitaires à 1€	600 M€
	Soutien aux associations d'aide aux personnes vulnérables et développement de l'hébergement d'urgence	200 M€
TOTAL		100 Md€

* Filière industrielle ou technologie d'avenir identifiée, qui sera financée par le PIA

Annexe n° 3 : objectifs et indicateurs associés aux programmes de la mission « *Plan de relance* »

Les indicateurs retenus pour la mission *Plan de relance* sont peu nombreux (une trentaine environ) au regard de la diversité des mesures, et ne rendent qu'imparfaitement compte de la performance de la mission.

Ainsi, l'objectif de mise en œuvre rapide du plan de relance est traduit par un double indicateur de taux de consommation des crédits (en AE et CP) pour chacun des trois programmes de la mission. Selon la justification des prévisions dans le projet annuel de performance 2021, pour les trois programmes, « *l'objectif est d'engager dès 2021 l'intégralité des autorisations d'engagement ouvertes [dans la LFI 2021] de manière à assurer la mise en œuvre rapide des mesures du plan de relance. De la même manière, les crédits de paiement ont été ouverts au regard des prévisions de décaissements possibles* ». La prévision retenue dans le PLF 2021 est ainsi la consommation intégrale dans l'année des crédits ouverts. La mise en œuvre opérationnelle s'est toutefois avérée moins rapide que prévu et se traduit par un décalage entre les prévisions de consommation totale des AE et CP en PLF 2021 et les prévisions actualisées du PLF 2022, qui sont seulement de l'ordre de 80 % pour les AE et de 59 à 93 % en CP sur les trois programmes¹⁶².

S'agissant des autres objectifs et indicateurs, l'analyse de la performance de la mission *Plan de relance* à court et moyen terme s'avère un exercice complexe illustré par :

- L'instabilité des prévisions et des cibles pour certains indicateurs : le nombre de logements sortis du statut de « passoire thermique » grâce à « MaPrimeRénov' », estimé initialement à 80 000 pour l'année 2021 en PLF 2021¹⁶³ a été ramené à 2 500 pour la même année 2021 en PLF 2022, qui par ailleurs ne prévoit qu'un objectif de 20 000 pour l'année 2022¹⁶⁴ ;

- L'absence, dans le PAP 2021, de prévisions pour 2021 et de cibles pour 2023, pour les économies d'énergie attendues des opérations de rénovation thermique des bâtiments de l'État et de ses opérateurs : ces éléments ne peuvent, selon le PAP, être déterminés qu'à l'issue des appels à projets¹⁶⁵. De même, dans le volet cohésion, l'indicateur « 2.1 Nombre d'entreprises bénéficiaires d'une allocation d'activité partielle » ne fait l'objet d'aucune prévision dans le PAP 2021 ; il servira seulement, *a posteriori*, à rendre compte du nombre d'entreprises soutenues dans le cadre de ce dispositif ;

¹⁶² Ces pourcentages sont calculés par rapport aux crédits ouverts en LFI 2021, modifiés par les différents mouvements intervenus en cours d'année (reports, LFR, transferts).

¹⁶³ « *La cible de 80 000 sorties de passoires en 2021 dans le cadre de la relance représente une ambition forte par rapport à l'objectif du programme historique de l'Anah « Habiter Mieux » de 60 000 rénovations maintenu en 2021, auquel elle s'ajoute.* » Projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2021 – programme 362 – page 10.

¹⁶⁴ L'obtention du bonus de sortie de passoire thermique est conditionnée à la réalisation d'un audit avant travaux. Le justificatif correspondant, permettant de synthétiser les statistiques nécessaires à l'évaluation de l'indicateur, n'est cependant pas recueilli de façon systématique : il est obligatoire pour les seuls dossiers demandant l'obtention du bonus.

¹⁶⁵ Projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2021 – programme 362 – page 9.

• Le caractère général et multifactoriel de certains indicateurs de performance : dans le volet écologie, l'évolution de la part modale des transports non routiers ou celle des émissions moyennes de CO₂ des véhicules neufs, qui figurent au nombre des indicateurs de performance, ne peuvent en réalité être attribuées uniquement aux mesures mises en œuvre dans le cadre du plan de relance.

Tableau n° 14 : objectifs et indicateurs associés aux programmes de la mission « Plan de relance »

<i>Objectifs et indicateurs</i>		Année 2021		Année 2022	
		Prévision PAP 2021	Prévision actualisée (PLF 2022)	Prévision	Cible
PROGRAMME 362					
<i>Assurer la mise en œuvre rapide du volet Écologie du plan de relance</i> 1.1 Taux de consommation des crédits	<i>Taux de consommation des AE (%)</i>	100	80	100	Sans objet
	<i>Taux de consommation des CP (%)</i>	100	74	80	Sans objet
<i>Assurer la transition énergétique des bâtiments publics</i> 2.1 Économie d'énergie attendue	<i>"Opérations de rénovation thermique de l'État et de ses opérateurs (kWh)</i>	Non déterminé	235 000 000	235 000 000	235 000 000
	<i>Opérations de rénovation thermique des établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche et du réseau des œuvres universitaires sociales (kWh)</i>	Non déterminé	165 000 000	165 000 000	165 000 000
	<i>Opérations de rénovation thermique des collectivités locales (kWh)</i>	Non déterminé	Non repris dans le PAP annexé au PLF 2022		
<i>Améliorer la qualité énergétique du parc de logements</i> 3.1 Nombre de logements sortis du statut de « passoire thermique » grâce à MaPrimeRénov'	<i>Nombre de logements sortis du statut de « passoire thermique » grâce à MaPrimeRénov' (Nb)</i>	80 000	2 500	20 000	Non déterminé
<i>Développer la part des modes alternatifs à la route</i> 4.1 Part modale des transports non routiers	<i>Part modale des transports collectifs dans l'ensemble des transports intérieurs terrestres de voyageurs (%)</i>	18,9	16,6	17,8	> 19
	<i>Part modale du transport ferroviaire dans le transport intérieur terrestre de marchandises (%)</i>	9,6	9	9,5	> 9,9
	<i>Part modale du transport fluvial dans le transport intérieur terrestre de marchandises (%)</i>	2,2	2	2,1	> 2,2
	<i>Part modale du vélo dans les trajets domicile travail (%)</i>	4,2	3,5	4,2	> 5,6
<i>Réduction des émissions moyennes de CO2 des véhicules neufs</i> 5.1 Émissions moyennes de CO2 des véhicules neufs	<i>Émissions moyennes de CO2 des véhicules neufs (gCO2/km)</i>	95	83	95	95

PROGRAMME 363					
Assurer la mise en œuvre rapide du volet Compétitivité du plan de relance 1.1 Taux de consommation des crédits	Taux de consommation des AE (%)	100	82	100	Sans objet
	Taux de consommation des CP (%)	100	93	83	Sans objet
Assurer la contribution des garanties publiques au soutien de la compétitivité 2.1 Écart de taux de pérennité à 3 ans des entreprises aidées 2.2 Suivi des volumes de capitaux déployés par les véhicules d'investissement bénéficiant de la garantie Bpifrance	Écart entre le taux de pérennité à 3 ans des entreprises nouvelles aidées par Bpifrance financement l'année de leur création et le taux de pérennité à 3 ans des entreprises créées en France	8	5,8	6	8
	Volumes de capitaux déployés par les véhicules d'investissement bénéficiant de la garantie Bpifrance	>100	>200	>300	>300
3 Sécuriser nos approvisionnements dans les secteurs stratégiques et soutenir l'emploi industriel 3.1 Nombre d'emplois créés ou maintenus grâce aux dispositifs de relocalisations sectorielles ou territoriales	Nombre d'emplois créés ou maintenus grâce aux dispositifs de relocalisations sectorielles	20 000	55 000	Sans objet	Sans objet
	Nombre d'emplois créés ou maintenus grâce aux dispositifs de relocalisations territoriales	13 300	150 000	Sans objet	Sans objet
Soutenir les entreprises à l'export 4.1 Nombre de missions VIE engagées dans les PME et ETI 4.2 Taux d'impact en termes de courant d'affaire du chèque export	Nombre de missions VIE engagées dans les PME et ETI	2 700	1 525	Sans objet	Sans objet
	Taux d'impact en termes de courant d'affaire du chèque export (%)	47	47	Sans objet	Sans objet
Accompagner les entreprises dans la transition numérique et moderniser l'État 5.1 Rang de la France au sein de l'UE en matière d'intégration des technologies dans les entreprises	Rang de la France au sein de l'UE en matière d'intégration des technologies dans les entreprises	10/28	11 / 28	10/28	9 / 28
PROGRAMME 364					
Assurer la mise en œuvre rapide du volet Cohésion du plan de relance 1.1 Taux de consommation des crédits	Taux de consommation des AE (%)	100	84	100	Sans objet
	Taux de consommation des CP (%)	100	59	52	Sans objet
Contribuer à la sauvegarde de l'emploi dans les secteurs affectés 2.1 Nombre d'entreprises bénéficiaires d'une allocation d'activité partielle 2.2 Nombre de salariés concernés par l'activité partielle 2.3 Nombre d'heures chômées financées par l'activité partielle	Nombre d'entreprises bénéficiaires d'une allocation d'activité partielle	Non déterminé	Non déterminé	Non déterminé	Sans objet
	Nombre de salariés concernés par l'activité partielle	1 000 000	3 000 000	Non déterminé	Sans objet
	Nombre d'heures chômées financées par l'activité partielle	Non déterminé	Non déterminé	Non déterminé	Sans objet
Offrir une solution à tous les jeunes 3.1 Faciliter l'insertion dans l'emploi des jeunes	Nombre de contrats d'apprentissage conclus au 31 décembre	352 700	Non déterminé	388 900	388 900
	Taux d'insertion dans l'emploi des salariés ayant bénéficié d'un contrat d'apprentissage	75	75	75	76
	Taux d'insertion dans l'emploi des salariés de moins de 26 ans ayant bénéficié d'un contrat de professionnalisation	Non déterminé	66	66	67

Source : Cour des comptes, d'après projets annuels de performance annexés au projet de loi de finances pour 2021 et 2022

Annexe n° 4 : circuits de financement des mesures du plan de relance

Tableau n° 15 : illustrations des cas de gestion de mesures du plan de relance

<i>Programme / mission initiale de budgétisation</i>	Programme pour mise en œuvre	Circuit	Exemple
<i>Programme de la mission relance</i>	Programme de la mission relance par délégation de gestion au ministère	Consommation directe des crédits en administration centrale du ministère	Soutien à la modernisation industrielle en renforcement des compétences de la filière nucléaire
		Consommation directe des crédits en services déconcentrés	Création de 500 places d'hébergement (CAES) MINT
		Consommation des crédits par versement de dotation à un opérateur ou mandataire : Pour mise en œuvre du dispositif Ou pour reversement des crédits sous forme de fonds de concours sur un programme budgétaire « classique »	Accompagnement des artisans, des commerçants en des indépendants, et partenariat avec les chambres de métiers en de l'artisanat (CMA) et les chambres de commerce et d'industrie (CCI) Verdissement des ports
<i>Programme de la mission relance</i>	Transfert des crédits sur un programme ministériel « classique »	Consommation directe des crédits en administration centrale du ministère	Systèmes d'informations européens – MINT
		Consommation directe des crédits en services déconcentrés	Soutien exceptionnel aux personnes en grande précarité MTE-MCTRCT
		Consommation des crédits par versement de dotation à un opérateur ou mandataire pour mise en œuvre du dispositif	MaPrimeRénov aux particuliers
<i>Programmes relevant des missions « classiques » y compris PIA</i>	Autofinancement sur la dotation initiale du programme	Consommation « classique » des crédits	Plan d'investissement dans les compétences

Source : Cour des comptes

**Annexe n° 5 : liste des appels à manifestation d'intérêt organisés
dans le cadre du plan de relance (au 15 décembre 2021)**

Volet	Nom de l'appel à manifestation d'intérêt	Période de candidature
Cohésion	Maladies infectieuses émergentes et menaces NRBC	Clos en 2021
Cohésion	Solutions souveraines pour les réseaux de télécommunications du PIA	Clos en 2021
Cohésion	Compétences et métiers d'avenir	date d'ouverture non définie - date de clôture 2025
Compétitivité	Territoires d'industrie 4.0: anticiper les compétences de demain	Novembre 2021 - mars 2022
Compétitivité	Sécuriser les territoires : lancement de démonstrateurs territoriaux de cybersécurité	Clos en 2021
Écologie	Renouveau forestier	Clos en 2021
Écologie	IndusDECAR	Clos en 2020
Écologie	Développement de produits bois et de systèmes constructifs bois innovants	Clos en 2021
Écologie	Démonstrateurs de la ville durable	Mai 2021- premier semestre 2022

Source : [Appels à projets / economie.gouv.fr](https://appels.a-projets.economie.gouv.fr) (au 15 décembre 2021)

Annexe n° 6 : liste des appels à projets nationaux liés au plan de relance pour le volet compétitivité

Volet	Nom de l'AAP
Compétitivité	Pour un socle numérique dans les écoles élémentaires
Compétitivité	Accompagnement des TPE/PME à la transformation numérique - 1
Compétitivité	Accompagnement des TPE/PME à la transformation numérique - 2
Compétitivité	Accompagnement des TPE/PME à la transformation numérique - 3
Compétitivité	Extensions territoriales de bonnes pratiques numériques
Compétitivité	Transformation numérique des collectivités territoriales
Compétitivité	Savoirs et cultures pour des projets à portée éducative dans les secteurs numériques du jeu vidéo
Compétitivité	Enjeux d'organisation et production à distance
Compétitivité	Choc de modernisation de l'appareil de production - 1
Compétitivité	Choc de modernisation de l'appareil de production - 2
Compétitivité	Démonstration et validation en orbite de technologie pour nanosatellites
Compétitivité	Communications optiques
Compétitivité	Économie de la donnée
Compétitivité	Satellites de télécommunications flexibles
Compétitivité	Terminaux pour les télécommunications par satellite
Compétitivité	Virtualisation du segment sol
Compétitivité	AAP dédiés à des jeunes sortis d'écoles - 1
Compétitivité	AAP dédiés à des jeunes sortis d'écoles -2
Compétitivité	Cycle de la vie de la donnée -1
Compétitivité	Cycle de la vie de la donnée - 2
Compétitivité	Cycle de la vie de la donnée - 3
Compétitivité	Soutien aux quartiers culturels créatifs
Compétitivité	Projets de transformation numérique structurant
Compétitivité	Applications spatiales : tremplins pour l'économie et la société
Compétitivité	Fonds de transition écologique pour la presse
Compétitivité	Développement de technologies innovantes critiques
Compétitivité	Mutualisation et valorisation des données d'intérêt cyber - cas d'usage cyber thread intelligence
Compétitivité	Projets innovants sur le campus cyber

Source : [Appels à projets / economie.gouv.fr](https://appels.a-projets.economie.gouv.fr) [Appels à projets / economie.gouv.fr](https://appels.a-projets.economie.gouv.fr) (au 15 décembre 2021)

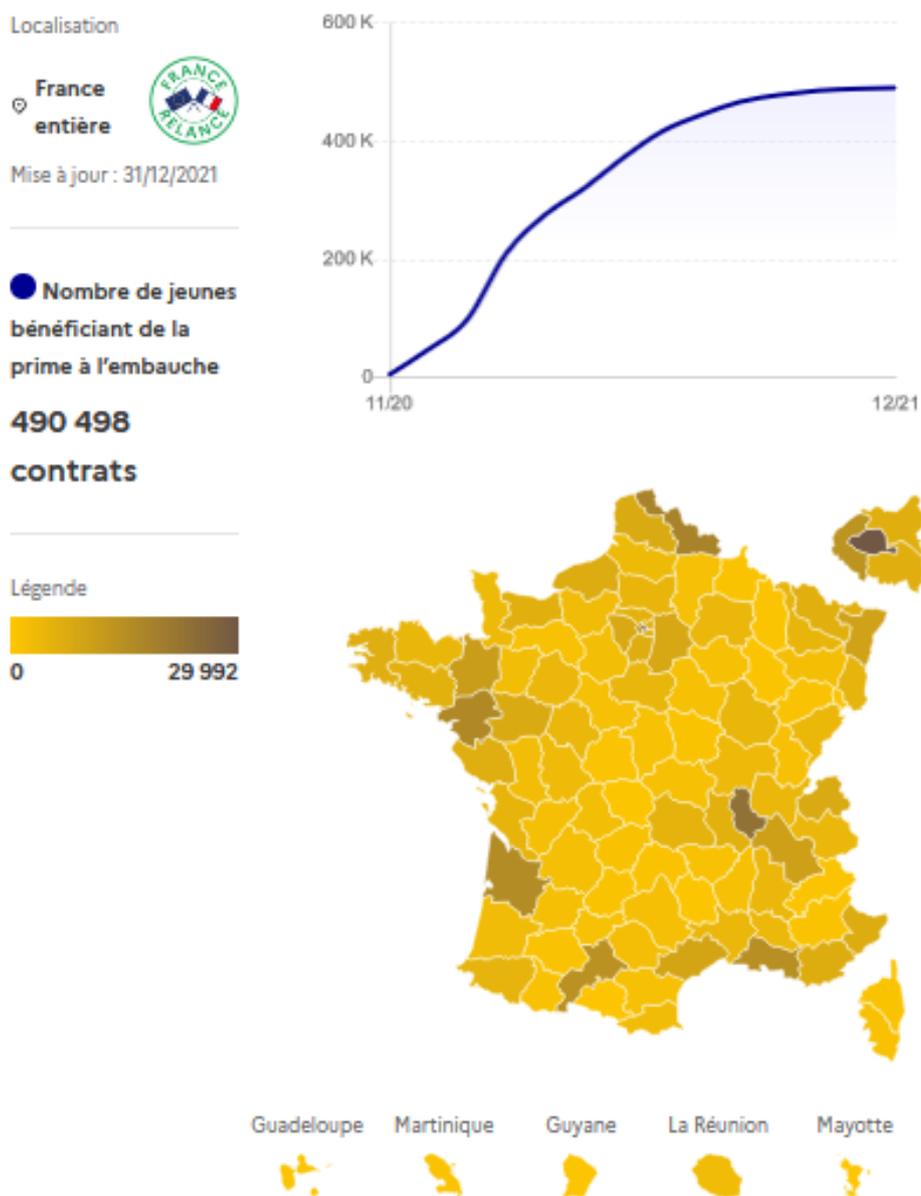
Annexe n° 7 : répartition de la facilité européenne pour la reprise et la résilience par État membre de l'Union européenne

	Subventions (en Md€)			Prêts communautaires (en Md€)
	Pour 70 % du montant disponible	Pour 30 % du montant disponible	Total	Total
<i>Allemagne</i>	16,3	9,3	25,6	0
<i>Autriche</i>	2,2	1,2	3,5	0
<i>Belgique</i>	3,6	2,3	5,9	0
<i>Bulgarie</i>	4,6	1,6	6,3	0
<i>Chypre</i>	0,8	0,2	1	0,2
<i>Croatie</i>	4,6	1,7	6,3	0
<i>Danemark</i>	1,3	0,2	1,6	0
<i>Espagne</i>	46,6	22,9	69,5	0
<i>Estonie</i>	0,8	0,2	1	0
<i>France</i>	24,3	15	39,4	0
<i>Finlande</i>	1,7	0,4	2,1	0
<i>Grèce</i>	13,5	4,3	17,8	12,7
<i>Hongrie</i>	4,6	2,5	7,2	0
<i>Irlande</i>	0,9	0,1	1	0
<i>Italie</i>	47,9	21	68,9	122,6
<i>Lettonie</i>	1,6	0,3	2	0
<i>Lituanie</i>	2,1	0,1	2,2	0
<i>Luxembourg</i>	0,1	0	0,1	0
<i>Malte</i>	0,2	0,1	0,3	0
<i>Pays-Bas</i>	3,9	2	6	0
<i>Pologne</i>	20,3	3,6	23,9	12,1
<i>Portugal</i>	9,8	4,1	13,9	2,7
<i>République Tchèque</i>	3,5	3,5	7,1	0
<i>Roumanie</i>	10,2	4	14,2	14,9
<i>Slovénie</i>	1,3	0,5	1,8	0,705
<i>Slovaquie</i>	4,6	1,7	6,3	0
<i>Suède</i>	2,9	0,4	3,3	0
<i>UE 27</i>	234,5	103,5	338	166

Source : Commission européenne

Annexe n° 8 : tableau de bord de la relance¹⁶⁶ – indicateur d’avancement et ventilation territoriale pour trois mesures

Carte n° 1 : la prime à l’embauche en faveur des jeunes



¹⁶⁶ <https://www.economie.gouv.fr/plan-de-relance/tableau-de-bord>

Carte n° 2 : rénovation thermique des bâtiments des collectivités locales

Localisation

France
entière



Mise à jour : 30/11/2021

● Nombre de
projets de
collectivités locales
soutenus

256 bâtiments

Légende



Guadeloupe Martinique Guyane La Réunion Mayotte



Carte n° 3 : aide au verdissement du parc automobile – prime à la conversion

Localisation

France
entière



Mise à jour : 31/12/2021

● Nombre de
primes à la
conversion

251 831 primes

Légende



Guadeloupe Martinique Guyane La Réunion Mayotte



Annexe n° 9 : travaux de la Cour des comptes relatifs aux mesures de soutien et de relance lors de la crise de la covid 19 ainsi qu'aux enjeux structurels pour la France

- Cour des comptes, *La mise en œuvre du plan de relance de l'économie française, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale*, juillet 2010, disponible sur www.ccomptes.fr ;
- Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2020*, rapport annuel prévu par le 4° de l'article 58 de la LOLF, mai 2021, ainsi que les notes d'exécution budgétaire 2020 (NEB) relatives à la mission *Plan d'urgence*, aux Investissements d'avenir, aux Recettes non fiscales ainsi qu'aux Participations financières de l'État (CAS PFE), disponibles sur www.ccomptes.fr ;
- Cour des comptes, *Les finances publiques locales, fascicule 1*, juin 2021, disponible sur www.ccomptes.fr ;
- Cour des comptes, *Une stratégie des finances publiques pour la sortie de crise : concilier soutien à l'activité et soutenabilité*, juin 2021, disponible sur www.ccomptes.fr ;
- Cour des comptes, *Le soutien du ministère de la culture au spectacle vivant pendant la crise sanitaire*, audit flash, septembre 2021, disponible sur www.ccomptes.fr ;
- Cour des comptes, *Le soutien spécifique de l'État au patrimoine pendant la crise sanitaire*, audit flash, septembre 2021, disponible sur www.ccomptes.fr ;
- Cour des comptes, *Les mesures spécifiques de soutien au secteur du cinéma pendant la crise sanitaire*, audit flash, septembre 2021, disponible sur www.ccomptes.fr ;
- Cour des comptes, *Le déploiement par l'Anah du dispositif « MaPrimeRénov' » : premiers enseignements*, audit flash, octobre 2021, disponible sur www.ccomptes.fr ;
- Cour des comptes, *Les universités à l'horizon 2030 : plus de libertés, plus de responsabilités, Les enjeux structurels pour la France*, octobre 2021, disponible sur www.ccomptes.fr ;
- Cour des comptes, *Les finances publiques locales, fascicule 2*, novembre 2021, disponible sur www.ccomptes.fr.