

N° 34

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 octobre 2024

## RAPPORT

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,  
rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,  
relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes  
de l'année 2023,*

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

TOME II  
CONTRIBUTION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 22  
Plan de relance

*Rapporteur spécial : M. Jean-François HUSSON*

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17<sup>ème</sup> législ.) : 3, 291 et T.A. 3

Sénat : 32 (2024-2025)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>5</b>
<b>I. L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES DE LA MISSION.....</b>	<b>7</b>
A. LA MISSION « PLAN DE RELANCE » EST EN EXTINCTION PROGRESSIVE, AVEC DES DÉPENSES DE 4,1 MILLIARDS D'EUROS MAIS QUASIMENT PAS DE NOUVEAUX ENGAGEMENTS DE CRÉDITS.....	7
B. LES TROIS PROGRAMMES SONT MARQUÉS PAR DE FORTES SOUS-CONSOMMATIONS DE CRÉDITS.....	8
1. <i>Le programme 362 « Écologie » représente les deux tiers des dépenses de crédits .....</i>	<i>8</i>
2. <i>Le programme 363 « Compétitivité » consomme moins d'un tiers des crédits disponibles...10</i>	<i>10</i>
3. <i>Le programme 364 « Cohésion » connaît une quasi-disparition des dépenses .....</i>	<i>11</i>
<b>II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>13</b>
A. DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS TRÈS IMPORTANTS VIENNENT ÉLOIGNER LA RÉALITÉ DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE LA THÉORIE DES OUVERTURES DE CRÉDITS EN LOI DE FINANCES .....	13
B. AINSI LES CRÉDITS PROVIENNENT-ILS MAJORITAIREMENT, EN 2023, DE CRÉDITS OUVERTS AU COURS DES EXERCICES PRÉCÉDENTS.....	14
C. LES CRÉDITS OUVERTS NE DONNENT QU'UNE VISION TRÈS APPROXIMATIVE DES CRÉDITS RÉELLEMENT UTILISÉS POUR LA RÉALISATION DES ACTIONS DU PLAN DE RELANCE .....	14
D. LA MISSION « PLAN DE RELANCE » DOIT DÉSORMAIS ÊTRE MISE EN EXTINCTION.....	15



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Les crédits exécutés sur la mission « Plan de relance » en 2023 se sont élevés à 4 126,4 millions d'euros en crédits de paiement, mais 18,3 millions d'euros seulement en autorisations d'engagement.

2. Les trois programmes de la mission se caractérisent, d'une manière peu conforme à l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances, par leur taille très importante et par le regroupement d'un ensemble de mesures qui ne se rattachent pas véritablement à une politique unique.

3. Des mouvements de crédits très importants viennent éloigner la réalité de l'exécution budgétaire de la théorie des ouvertures de crédits en loi de finances.

4. La délégation des crédits vers des opérateurs rend très difficile le suivi des crédits réellement consommés, que ce soit pour le Parlement ou pour l'administration elle-même.

5. La crise sanitaire qui avait justifié la création de la mission « Plan de relance » étant achevée depuis plusieurs années, il convient désormais de supprimer en conséquence cette mission budgétaire en ramenant sur les missions de droit commun les crédits strictement nécessaires à l'achèvement des projets en cours.



## I. L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES DE LA MISSION

### A. LA MISSION « PLAN DE RELANCE » EST EN EXTINCTION PROGRESSIVE, AVEC DES DÉPENSES DE 4,1 MILLIARDS D'EUROS MAIS QUASIMENT PAS DE NOUVEAUX ENGAGEMENTS DE CRÉDITS

Les **crédits exécutés** sur la mission « Plan de relance » en 2023 se sont élevés à 4 126,4 millions d'euros en crédits de paiement, mais 18,3 millions d'euros seulement en autorisations d'engagement.

#### Évolution des crédits de la mission « Plan de relance » en 2023

(en millions d'euros et en pourcentage)

		2022		2023		Exécution / prévision 2023		Exécution 2023 / 2022	
		Prévision LFI	Exécution	Prévision LFI	Exécution	en volume	en %	en volume	en %
362 - Écologie	AE	139,0	3 473,1	0,0	- 1,2	- 1,2	-	- 3 474,3	- 100,0 %
	CP	5 696,9	5 012,5	3 556,4	2 816,3	- 740,1	- 20,8 %	- 2 196,2	- 43,8 %
363 - Compétitivité	AE	547,2	1 155,0	0,0	98,9	+ 98,9	-	- 1 056,0	- 91,4 %
	CP	2 762,7	1 944,3	380,4	678,1	+ 297,7	+ 78,3 %	- 1 266,2	- 65,1 %
364 - Cohésion	AE	825,0	2 950,3	0,0	- 79,4	- 79,4	-	- 3 029,7	- 102,7 %
	CP	4 546,4	4 636,9	460,7	632,0	+ 171,3	+ 37,2 %	- 4 004,9	- 86,4 %
Total mission	AE	1 511,3	7 578,4	0,0	18,3	+ 18,3	-	- 7 560,1	- 99,8 %
	CP	13 005,9	11 593,6	4 397,5	4 126,4	- 271,1	- 6,2 %	- 7 467,2	- 64,4 %

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

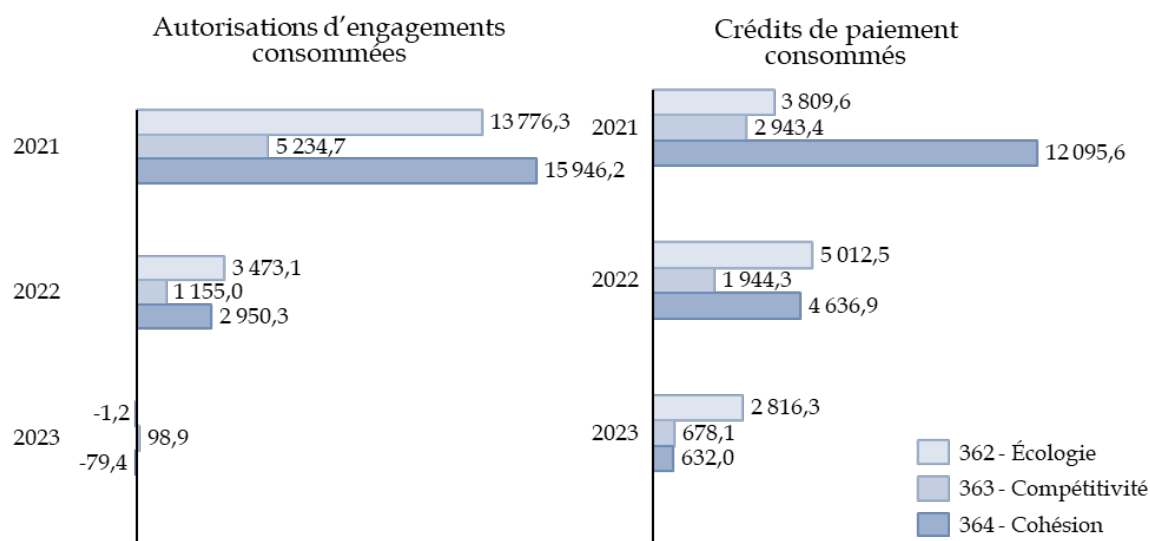
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Ce niveau d'autorisations d'engagement résulte toutefois de la **compensation entre l'ouverture** de près de 100 millions d'autorisations d'engagement nouvelles sur le programme 363 « Compétitivité » et une **consommation négative** d'autorisations d'engagement sur les deux autres programmes (voir *infra*).

La mission comprend **trois programmes**. Les engagements ont été concentrés sur l'exercice 2021 et, de manière moins importante, sur l'exercice 2022. Les crédits de paiement ont été consommés sur un rythme élevé en 2021 et 2022 et ralentissent fortement en 2023.

## Consommation des crédits de 2021 à 2023

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

### B. LES TROIS PROGRAMMES SONT MARQUÉS PAR DE FORTES SOUS-CONSOUMMATIONS DE CRÉDITS

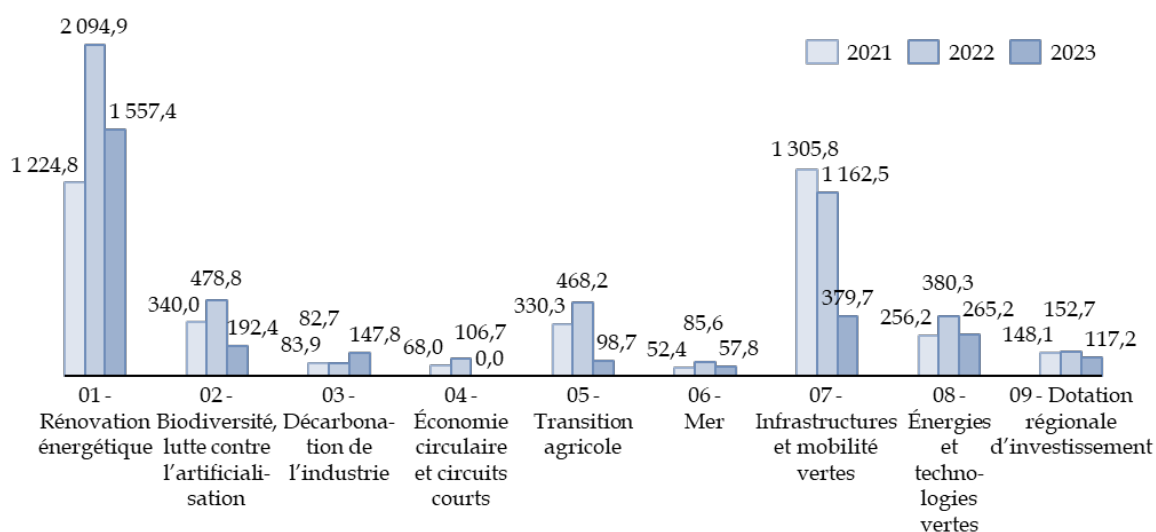
#### 1. Le programme 362 « Écologie » représente les deux tiers des dépenses de crédits

Le programme 362 « Écologie » retrace des crédits qui contribuent à la transition écologique de l'économie. Sa consommation est de **2,8 milliards d'euros en 2023**, soit 68,3 % des dépenses de la mission.



## Évolution des crédits consommés sur le programme 362, par action

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Les crédits consommés ont été **moindres en 2023 qu'en 2022**, et ont été très marqués par une **forte sous-consommation par rapport aux crédits disponibles**.

**L'action 01 « Rénovation énergétique » représente plus de la moitié des crédits consommés** car elle finance notamment des projets de rénovation thermique dont la réalisation s'étend plusieurs années. En 2023, le plan de relance a encore contribué à hauteur de 287,1 millions d'euros au financement de MaPrimeRénov' et à hauteur de 253,1 millions d'euros au financement de MaPrimeRénov' Copros, ce qui rend plus complexe le suivi des crédits consacrés par plusieurs programmes budgétaires à ce dispositif<sup>1</sup>.

Les **projets de mobilité** représentent le second poste majeur de ce programme, avec notamment les projets de soutien aux petites lignes ferroviaires, aux trains de nuit et au fret (102,7 millions d'euros de crédits de paiement), les projets de transport en commun (130,8 millions d'euros), le plan vélo (35,0 millions d'euros) et des crédits versés à l'Agence de financement des transports de France (Afitf) pour différents projets à hauteur de 25,1 millions d'euros de crédits de paiement.

<sup>1</sup> Le dispositif MaPrimeRénov' a consommé, en crédits de paiement, 1,2 milliard d'euros sur le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et 0,4 milliard d'euros sur le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission « Cohésion des territoires », crédits complétés par 0,7 milliard d'euros provenant de l'affectation d'une fraction des recettes issues de la mise aux enchères des quotas carbone.

Enfin, 162,8 millions d'euros ont été consacrés au **projet important d'intérêt européen commun (PIIEC) hydrogène**. Ces crédits financent six projets lauréats, dont un est co-financé par le plan France 2030.

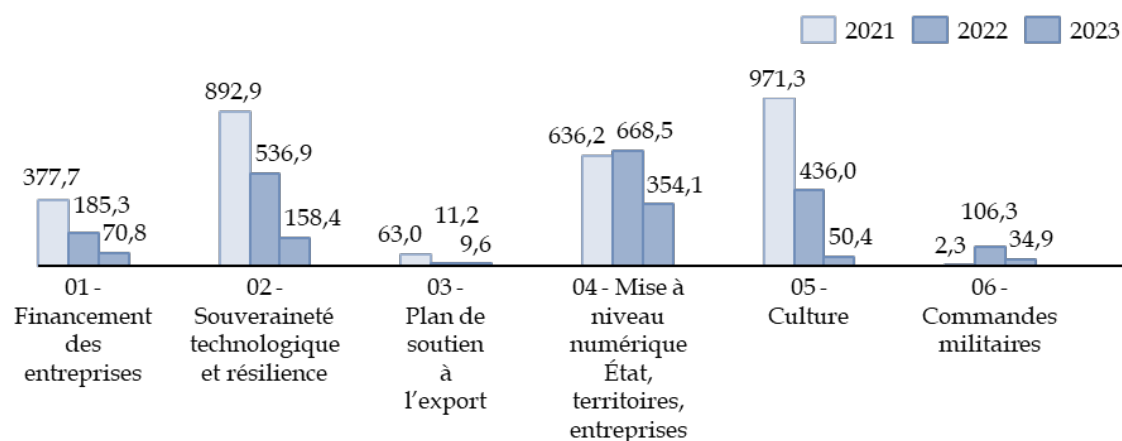
S'agissant de la **sous-consommation des crédits en 2023**, les crédits de paiement consommés ont été de 2,8 milliards d'euros, soit 45,8 % seulement des crédits disponibles<sup>1</sup>. Les sous-exécutions s'expliquent par les retards pris par des projets d'infrastructures de produits ainsi que par les projets retenus dans le cadre de la stratégie hydrogène. Le fonds friche, par exemple, n'a consommé que 91,3 millions de crédits de paiement, contre une prévision de 310,6 millions d'euros<sup>2</sup>.

## 2. Le programme 363 « Compétitivité » consomme moins d'un tiers des crédits disponibles

Le **programme 363 « Compétitivité »** comprend un ensemble de mesures très variées ayant trait aux entreprises et aux administrations, pour une consommation de **678,1 millions d'euros en 2023**, soit 16,4 % des dépenses de la mission.

### Évolution des crédits consommés sur le programme 363

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

<sup>1</sup> Les crédits disponibles sont égaux aux crédits ouverts en loi de finances ou par voie de reports, modulés le cas échéant par des mouvements réglementaires (transferts, virements...) et des fonds de concours (FDC) ou attribution de produits (ADP).

<sup>2</sup> Prévision dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2023.

Ce programme regroupe un ensemble d'actions dont la cohérence est difficile à déterminer, comme le fait remarquer le rapporteur spécial chaque année. Pas moins de 19 opérateurs ont bénéficié de transferts de la part de ce programme en 2023, contre 77 en 2022.

En 2023, les financements ont été encore répartis sur un grand nombre de projets, dont des projets de relocalisation industrielle (138,9 millions d'euros) ou de numérisation des entreprises (142,6 millions d'euros).

Le programme 363 a été marqué par une **sous-consommation** encore plus forte que le programme 362, puisque 31,3 % seulement des crédits ont été consommés. Les dépenses ont été de 678,1 millions d'euros et ont été intégralement financées par les reports de crédits non consommés en 2022, qui étaient de 1 785,8 millions d'euros, de sorte que les **crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2023 ont été entièrement reportés à 2024**.

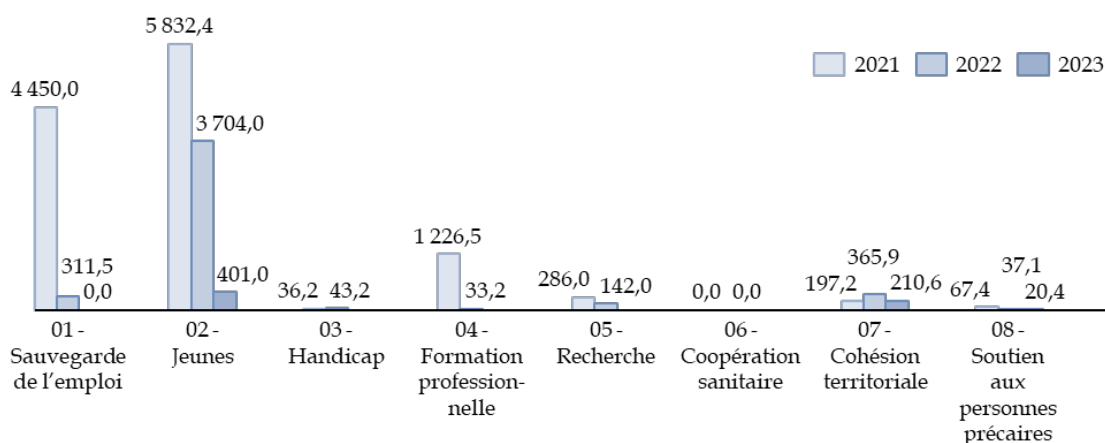
Ces sous-consommations résultent notamment de la demande par les entreprises bénéficiaires des aides de reports dans le temps de l'échéance des projets soutenus au titre du plan de relance, face au niveau élevé de l'inflation et aux perturbations qui ont affecté les chaînes d'approvisionnement.

### 3. Le programme 364 « Cohésion » connaît une quasi-disparition des dépenses

Le **programme 364 « Cohésion »** porte des mesures relatives aux travailleurs, aux jeunes et aux territoires, qui ont consommé **632,0 millions d'euros en 2023**, soit 15,3 % des dépenses de la mission. **Ces dépenses peuvent paraître résiduelles** par rapport à la taille initiale considérable de ce programme, qui a consommé 12,1 milliards d'euros en 2021 et 4,6 milliards d'euros en 2022.

#### Évolution des crédits consommés sur le programme 364

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Sur le **programme 364**, contrairement aux programmes 362 et 363, **la plupart des dispositifs sont désormais éteints et n'ont pas consommé de crédits en 2023**. Sur l'action 02 « Jeunes », les crédits ont été principalement consacrés à l'aide exceptionnelle à l'apprentissage, dont le financement est toutefois partagé avec le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la mission « Travail et emploi », ce qui rend le suivi du dispositif particulièrement difficile. Les crédits de l'action 07 « Cohésion territoriale », à hauteur de 210,6 millions d'euros, ont été consacrés à différents projets, dont des projets de transports routiers inscrits aux contrats de plan État-régions (89,9 millions d'euros) et des actions de déploiement de la fibre optique (40,0 millions d'euros).

Comme les autres programmes de la mission, le programme 364 a connu une forte sous-consommation, puisque 42,1 % seulement des crédits disponibles ont été consommés. Les crédits consommés, d'un montant de 632,0 millions d'euros, ont été inférieurs aux crédits reportés de 2022, même minorés de mouvements réglementaires vers d'autres programmes, soit 1 040,1 millions d'euros : comme pour le programme 363, les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2023 ont donc été intégralement reportés à 2024.

**Aucune dépense fiscale et aucun opérateur ne sont rattachés à la mission « Plan de relance ».**

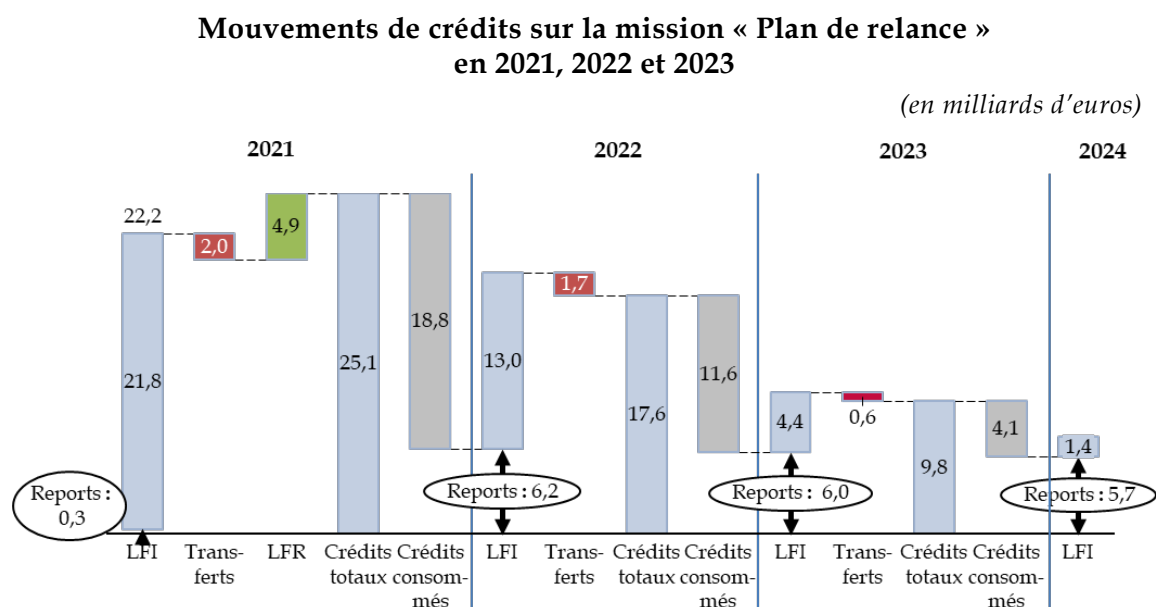
## II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Dès l'origine, la mission « Plan de relance » s'est fondée sur des procédures dérogatoires au droit budgétaire commun, ce qui affecte fortement la lisibilité de ses actions. En outre certains projets sont parfois partagés, dans leur financement comme dans leur vocation, entre le plan de relance et le plan France 2030.

### A. DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS TRÈS IMPORTANTS VIENNENT ÉLOIGNER LA RÉALITÉ DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE LA THÉORIE DES OUVERTURES DE CRÉDITS EN LOI DE FINANCES

Les **crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale** (21,8 milliards d'euros en 2021, 13,0 milliards d'euros en 2022, 4,4 milliards d'euros en 2024) ne donnent qu'une **vision très incomplète des crédits réellement mis à la disposition** des gestionnaires de programme.

En effet, il faut ajouter les crédits supplémentaires ouverts en **loi de finances rectificative** (4,9 milliards d'euros en 2021) et les crédits **reportés de l'année précédente** (0,3 milliard d'euros en 2021, 6,2 milliards d'euros en 2022 et 6,0 milliards d'euros en 2023), et retrancher les **crédits transférés à d'autres missions du budget général** (1,7 milliard d'euros en 2022 et 0,6 milliard d'euros en 2023).



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

**B. AINSI LES CRÉDITS PROVIENNENT-ILS MAJORITAIREMENT, EN 2023, DE CRÉDITS OUVERTS AU COURS DES EXERCICES PRÉCÉDENTS**

Dès son deuxième exercice d'application, la mission « Plan de relance » a pratiqué de manière très large les **reports de crédits**, puisque 6,2 milliards d'euros de crédits ouverts en 2021 ont été reportés à 2022 et se sont ajoutés aux 13,0 milliards d'euros de crédits de paiement ouverts en loi de finances. La mission avait même bénéficié, lors de sa création en 2021, du report de crédits ouverts sur d'autres missions, à hauteur de 3,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 0,3 milliard d'euros en crédits de paiement.

**En 2023, les crédits reportés depuis 2022 sont même supérieurs à ceux ouverts en loi de finances initiale** (6,0 milliards d'euros contre 4,4 milliards d'euros).

En particulier, les reports de crédits ont représenté 82,4 % des crédits ouverts sur le programme 363 « Compétitivité » et 80,6 % des crédits totaux ouverts sur le programme 364 « Cohésion ».

**En s'affranchissant ainsi du contrôle budgétaire annuel, le précédent Gouvernement n'a pas permis que le débat parlementaire soit pleinement informé** sur l'état d'avancement du plan de relance, voire sur la raison d'être des consommations de crédit sur de telles actions alors que l'économie a retrouvé son rythme de croissance dès la fin 2021.

**C. LES CRÉDITS OUVERTS NE DONNENT QU'UNE VISION TRÈS APPROXIMATIVE DES CRÉDITS RÉELLEMENT UTILISÉS POUR LA RÉALISATION DES ACTIONS DU PLAN DE RELANCE**

En outre, les gestionnaires des trois programmes de la mission, rattachés au ministère de l'économie et des finances, ne sont en charge que très partiellement de leur exécution : l'exécution fait l'objet de délégations de gestion aux ministères responsables des politiques menées (transition écologique, logement, cohésion sociale...), voire à des tiers tels que Bpifrance, l'Agence de service et de paiements (ASP) et l'Agence nationale de l'habitat (Anah). En conséquence, **la consommation indiquée dans les documents budgétaires ne correspond pas à l'utilisation effective des crédits par les opérateurs**, c'est-à-dire par exemple le versement effectif des aides aux entreprises ou aux ménages.

Ces techniques budgétaires complexes conduisent même à constater des dépenses « négatives », par exemple lorsque la trésorerie de l'opérateur s'avère excédentaire compte tenu des besoins réels : c'est le cas, par exemple, sur le dispositif de l'aide exceptionnelle aux contrats de professionnalisation porté par le programme 364, qui constate un rétablissement de crédits 74,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

L'administration elle-même ne réalise pas un suivi exhaustif et consolidé de l'emploi des crédits par les opérateurs<sup>1</sup> et **le Parlement n'en est a fortiori pas suffisamment informé.**

**Cette absence de suivi entrave tout jugement d'ensemble sur l'exécution du plan de relance et empêche donc d'en tirer des leçons précises pour l'avenir.**

#### ***D. LA MISSION « PLAN DE RELANCE » DOIT DÉSORMAIS ÊTRE MISE EN EXTINCTION***

Ni les lois de finances initiale et de fin de gestion pour 2023, ni la loi de finances initiale pour 2024 n'ont ouvert de nouvelles autorisations d'engagements sur la mission « Plan de relance », ce qui ne l'a toutefois pas empêché de consommer 18,3 millions d'euros d'autorisations d'engagements, issues de reports, en 2023.

**L'essentiel de l'exécution budgétaire des trois programmes consiste donc à consommer des crédits de paiement correspondant aux autorisations d'engagement ouvertes en 2021 et 2022.**

Les engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2023 étaient encore de 6,0 milliards d'euros sur le programme 362, caractérisé par la réalisation de projets pluriannuels, de 1,2 milliard d'euros sur le programme 363 et de 1,5 milliard d'euros sur le programme 364.

Le projet de rapport remis au Parlement en application de l'article 48 de la loi organique relative aux lois de finances, réalisé par le précédent Gouvernement, prévoit que **le programme 364 disparaîtrait de la maquette budgétaire du projet de loi de finances pour 2025**, « en lien avec la sortie de crise et l'extinction progressive des dispositifs de crise financés à partir de 2021 par la mission « Plan de Relance » ». De fait, alors que ce programme avait été créé avec huit actions, les dépenses ont été concentrées en 2023, comme on l'a vu *supra*, sur les actions 02 « Jeunes » pour 400,9 millions d'euros et 07 « Cohésion territoriale » pour 210,6 millions d'euros<sup>2</sup>, et seule cette dernière action a encore été dotée de crédits en loi de finances pour 2024.

De manière plus large, **l'existence même de la mission « Plan de relance » est désormais difficile à justifier.** La crise sanitaire, dont les effets sur l'activité économique avaient justifié la création du plan de relance, est désormais éloignée et il n'est plus nécessaire de prévoir des méthodes de gestion budgétaire d'exception, telles que la création de vastes programmes facilitant les transferts entre actions. **Il est donc temps de supprimer la mission « Plan de relance ».**

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, note d'exécution budgétaire de la mission « Plan de relance » en 2023, p. 27.

<sup>2</sup> L'action 08 « Soutien aux personnes précaires » a également consommé 20,4 millions d'euros à titre résiduel.

Cette suppression de la mission dans la maquette budgétaire ne mettrait bien sûr pas fin aux engagements déjà pris et pour lesquels devront être ouverts, sur les missions de droit commun auxquels ils se rattachent par leur nature, les crédits strictement nécessaires à l'achèvement des projets en cours.