



## RÉSUMÉ

---

Le Parlement a chargé ce comité d'évaluer le plan France Relance, dont le déploiement était prévu de 2020 à 2022, et dont l'ambition affichée était double. Le premier objectif, conjoncturel, était de permettre à l'économie de retrouver son niveau d'avant-crise d'ici l'été 2022. Le second objectif visait à améliorer la compétitivité des entreprises françaises et à préparer l'ensemble des acteurs économiques aux enjeux de long terme, notamment les transitions écologique et numérique.

Le premier rapport de ce comité<sup>1</sup>, publié à l'automne 2021, s'était concentré sur l'analyse macroéconomique du plan de relance dans une perspective européenne, ainsi que sur une première évaluation *in itinere* de cinq mesures : MaPrimeRénov' (MPR), la rénovation énergétique des bâtiments de l'État, le soutien à l'investissement et à la modernisation de l'industrie, le soutien à l'industrie du futur et le plan « 1 jeune 1 solution ». Le comité avait conclu dans son avis que « l'objectif de court terme est en passe d'être atteint, mais la contribution spécifique de France Relance ne peut être estimée à ce stade », et il avait souligné un risque : « l'objectif de relance à court terme doit être atteint sans négliger les objectifs de moyen terme ».

Cette année, l'analyse a été étendue à une douzaine de mesures, incluant la rénovation énergétique des bâtiments des collectivités locales, le soutien aux véhicules propres, le plan protéines végétales, le soutien à l'hydrogène décarboné, la décarbonation de l'industrie, la baisse des impôts de production, le soutien aux fonds propres des entreprises, l'activité partielle de longue durée (APLD) et le FNE-Formation.

---

<sup>1</sup> France Stratégie / Inspection générale de finances (2021), *Premier rapport du comité d'évaluation du plan France Relance*, comité présidé par Benoît Cœuré, octobre, 458 pages.

### **L'objectif macroéconomique de court terme a été atteint, mais la contribution spécifique de France Relance ne peut être estimée à ce stade, dans un contexte macroéconomique très différent d'il y a deux ans**

L'objectif du plan de relance était de retrouver à l'été 2022 le niveau de PIB d'avant-crise. Cet objectif a été atteint, le PIB s'établissant au troisième trimestre 2022 à 1,1 % au-dessus de son niveau du quatrième trimestre 2019. Deux nuances peuvent être apportées.

D'abord, le retour du PIB à son niveau d'avant-crise ne signifie pas que l'impact de la crise a été neutralisé, car la croissance perdue de l'économie – celle qui aurait été constatée en l'absence de crise – reste à rattraper. Quantifier cette perte est difficile, et n'est pas consensuel parmi les économistes, mais il est sûr qu'une croissance cumulée de 1 % sur les trois dernières années (de 2019 à 2022) est bien en-deçà d'un rythme normal de croissance de l'activité.

Ensuite, depuis le troisième trimestre 2021, l'activité a ralenti, le PIB n'ayant crû que de 1 % sur les quatre derniers trimestres. L'évolution du contexte international et les conséquences de la guerre en Ukraine laissent craindre une stagnation de l'activité les prochains trimestres.

Le contexte macroéconomique a complètement changé en deux ans : lorsque le plan de relance a été décidé, une forte augmentation du taux de chômage semblait certaine, on craignait la déflation, et les taux zéro semblaient installés pour longtemps. En 2022, l'inflation et le taux de chômage sont respectivement au plus haut et au plus bas depuis plus de vingt-cinq ans, et le resserrement de la politique monétaire est amené à se poursuivre pour une durée indéterminée. Par ailleurs, nos partenaires ont déployé depuis 2020 des politiques sur des thématiques ciblées par le plan de relance, qui sont à prendre en compte dans l'évaluation de certaines mesures de soutien à l'industrie. L'évaluation du plan de relance et des décisions de redéploiement ou de prolongation qui ont été prises en 2022 doit aussi se faire au regard de ce contexte macroéconomique évolutif, qui appelle potentiellement des ajustements des politiques publiques.

### **L'évaluation des mesures du plan de relance est particulièrement complexe**

Évaluer un plan de 100 milliards d'euros, comportant plus d'une centaine de mesures, est un exercice particulièrement complexe, même en choisissant de se focaliser sur une partie d'entre elles, et *a fortiori* alors que les dispositifs sont encore en cours de déploiement<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> L'atteinte des cibles (objectifs quantitatifs associés au déploiement du plan de relance) et des jalons (objectifs qualitatifs tels que l'entrée en vigueur d'une partie de la réforme de l'assurance chômage) qui conditionnent le remboursement partiel par l'Union européenne du plan de relance n'a pas été étudiée par le comité.

Le recul est aujourd'hui insuffisant pour mener une évaluation complète : les dispositifs ne sont pas encore pleinement déployés (hydrogène décarboné) ou bien ils sont déployés mais les investissements ne sont pas achevés (décarbonation de l'industrie, rénovation des bâtiments des collectivités locales) ; ou bien les données ne sont pas disponibles (baisse des impôts de production) ou elles sont encore partielles (MaPrimeRénov', APLD et FNE-Formation), ou elles concernent des économies d'énergies attendues et non pas observées (MaPrimeRénov', rénovation des bâtiments des collectivités locales, décarbonation de l'industrie), voire elles n'ont pas été transmises à temps au secrétariat du comité (protéines végétales, fonds propres).

Même quand les données sont disponibles, l'évaluation reste complexe :

- compte tenu de l'ampleur du plan de relance et du grand nombre de mesures de nature très différente, certaines mesures interagissent entre elles ;
- pour certains dispositifs, la distinction entre crédits courants et plan de relance n'est pas claire, *a fortiori* pour ce qui est de leur prolongation ;
- l'intrication des différents plans gouvernementaux ajoute de la complexité (en particulier, un certain nombre de dispositifs, à hauteur de 11 milliards d'euros, sont comptabilisés à la fois dans les 100 milliards de France Relance et dans les 54 milliards de France 2030), notamment pour les mesures en faveur de l'industrie ;
- les perturbations économiques post-Covid (problèmes d'approvisionnement, flambée des prix de l'énergie) rendent encore plus compliquée l'identification des effets des mesures (par exemple, le soutien aux véhicules propres) ;
- enfin, certaines mesures ont un impact de moyen terme (comme la baisse des impôts de production ou le plan « 1 jeune 1 solution »), et ne sauraient être évaluées sur la base de leur première année de mise en œuvre.

Ceci étant dit, pour la plupart des dispositifs étudiés, le secrétariat a pu disposer de suffisamment de données pour tirer de premiers enseignements utiles, qui permettent d'identifier des résultats positifs et des points d'attention, dont les principaux sont exposés ici. Des projets de recherche ont en outre été lancés, qui permettront pour l'automne 2023 d'approfondir l'évaluation de certains des dispositifs étudiés.

### **Les objectifs opérationnels sont globalement proches d'être atteints**

À fin août 2022, le taux d'engagement du plan de relance s'élève à 89 %, pour un objectif de 100 % à fin 2022, et le taux de décaissement est de 62 %. Les différences d'exécution des trois piliers – Écologie, Compétitivité et Cohésion – sont modérées.

Les objectifs opérationnels attribués aux dispositifs évalués portaient prioritairement sur les montants à engager et sur le nombre d'aides accordées. Pour l'essentiel, ils sont atteints ou en passe de l'être, comme le montrent les exemples suivants :

- 6 212 projets de rénovation énergétique des bâtiments des collectivités locales ont été subventionnés à hauteur de 1,3 milliard d'euros, pour 3 milliards d'investissements.
- France Relance visait 400 000 demandes de primes validées en 2021 : 640 000 dossiers ont été validés, et les premières données sur le premier semestre 2022 semblent indiquer que le rythme de 2021 se maintient (315 000).
- Alors que 56 000 bonus automobiles avaient été octroyés en 2019, 116 000 bonus l'ont été en 2020 et 270 000 en 2021. En revanche, la dynamique de la prime à la conversion est à la baisse (377 000 primes en 2019, puis 167 000 en 2020 et 113 000 en 2021), et l'objectif de 100 000 bornes de recharge dans le domaine public fin 2021 n'a pas été atteint (77 000 au 1<sup>er</sup> décembre 2022).
- Les trois appels à projets du dispositif « Décarbonation de l'industrie » ont permis de soutenir 229 lauréats, pour 2,4 milliards d'euros d'investissements subventionnés, ce qui peut être mis en regard de l'estimation faite par l'Insee de l'ensemble des investissements annuels de l'industrie pour la protection de l'environnement (1,6 milliard) avant le plan de relance.
- Plus de 2,6 millions de bénéficiaires sont entrés en 2021 dans les principaux dispositifs du plan « 1 jeune 1 solution » (contre 1,5 million en 2019), dont 727 000 en apprentissage et 306 000 bénéficiaires de l'aide à l'embauche des jeunes.

### **Des conclusions préliminaires peuvent être tirées pour les dispositifs étudiés**

Le comité a alerté dans son avis de 2021 sur le risque que l'impératif de rapidité du déploiement du plan de relance se fasse au détriment de l'efficacité des projets, notamment au regard des objectifs climatiques. Les analyses menées cette année, qui restent à confirmer, tendent à relativiser cette crainte, sur la rénovation des bâtiments des collectivités locales, MaPrimeRénov' et la décarbonation de l'industrie. Plus généralement, les premières conclusions suivantes peuvent être portées sur l'efficacité des dispositifs.

- S'agissant de la rénovation des bâtiments des collectivités locales, les économies annoncées par les porteurs de projet sont substantielles : en moyenne, elles atteignent 43 % de la consommation avant travaux, ce qui est conforme à l'exigence de 40 % fixée par la loi Elan pour 2030. Mais cette moyenne cache de grands contrastes entre départements, notamment sur l'économie d'énergie par euro investi qui peut aller d'un à dix.
- S'agissant de MaPrimeRénov', les économies de CO<sub>2</sub> estimées *ex ante* sont importantes, les changements de systèmes de chauffage, efficaces du point de vue de la décarbonation, représentant une grande part des travaux aidés. Le ciblage de l'aide sur les ménages modestes, qui bénéficient de 83 % du montant total des primes en

2021, doit par ailleurs contribuer à en limiter l'effet d'aubaine. Le dispositif peine toutefois encore à déclencher des rénovations d'ampleur (27 % seulement de dossiers comportant au moins deux gestes au premier semestre 2022, dont 5 % de rénovations « globales »). Par ailleurs, MaPrimeRenov' tarde à trouver son public dans les logements collectifs (seulement 4 % des rénovations subventionnées, alors que ces logements représentent près de la moitié des résidences principales).

- S'agissant de la décarbonation de l'industrie, il apparaît que le montant de la subvention rapportée à la tonne de carbone évitée a été un critère prépondérant dans la décision d'attribution. S'agissant plus spécifiquement des mesures de soutien à la chaleur bas carbone dans l'industrie, les projets sélectionnés n'apparaissent pas surfinancés si on prend en compte les conditions de prix au moment de l'appel à projets, mais avec les prix de 2022, l'ensemble des projets auraient été rentables sans subventions.
- S'agissant des véhicules propres<sup>1</sup>, la forte progression de leur part de marché depuis deux ans ne saurait être attribuée en totalité au plan de relance, d'une part car elle a commencé au premier trimestre 2020, d'autre part car elle s'observe dans la plupart des pays européens étudiés, y compris au Royaume-Uni où le bonus a diminué. Par ailleurs, des freins subsistent, notamment sur la disponibilité des bornes de recharge, pour lequel l'objectif de 100 000 dans le domaine public n'a pas été atteint.
- S'agissant des impôts de production, leur baisse a été bienvenue pour la trésorerie des entreprises, dans une période économique difficile, d'abord en raison des restrictions liées au Covid-19, puis à l'envolée des prix de l'énergie. L'essentiel de la baisse observée entre 2019 et 2021<sup>2</sup> (plus de 70 % des 10,4 milliards d'euros de baisse observée) a concerné la CVAE, qui bénéficierait relativement moins à l'industrie (25 %) que les baisses de la cotisation foncière des entreprises - CFE (90 %) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties - TFPB (75 %). La contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), impôt jugé le plus distorsif par les économistes, n'a pas été réduit. Enfin, ces baisses contribuent à réduire le pouvoir de taux des collectivités locales, et à réduire le lien, au niveau local, entre l'activité économique et les recettes fiscales.
- S'agissant du plan « 1 jeune 1 solution », ses effets demeurent à date difficiles à évaluer malgré le constat d'une situation favorable sur le marché du travail pour les jeunes, marqué en particulier par un taux d'emploi historiquement haut. Les dispositifs d'insertion, d'accompagnement et de formation ont poursuivi leur montée en charge, et ont permis de toucher un large public. Les jeunes les moins qualifiés, cible prioritaire

---

<sup>1</sup> Les aides étendues dans le plan de relance ciblent les voitures propres quel que soit leur lieu de production, contrairement à l'aide instaurée aux États-Unis dans l'Inflation Reduction Act promu en août 2022.

<sup>2</sup> Les évolutions observées dans les recettes fiscales entre 2019 et 2021 reflètent, dans leur grande majorité, les effets de la baisse des impôts de production mais également ceux de la conjoncture économique sans qu'il soit possible de distinguer les deux.

du plan car *a priori* la plus vulnérable aux effets de la crise de 2020, sont plus nombreux dans les dispositifs depuis 2019, mais la croissance a été moins forte que pour l'ensemble des jeunes. En particulier, les étudiants dans le supérieur représentent 50 % de l'augmentation des entrées en apprentissage constatées depuis 2019.

- S'agissant de l'activité partielle de longue durée (APLD), sa montée en charge a été lente, compte tenu de la prolongation jusqu'au printemps 2021 de conditions très favorables pour l'activité partielle de droit commun. Les périodes en APLD semblent n'avoir été utilisées que très minoritairement pour de la formation financée par le FNE-Formation : on compte 679 000 salariés placés au moins une fois en APLD, et 115 000 salariés d'entreprises recourant à l'APLD ont bénéficié d'une formation financée via le FNE-Formation.