

AVIS DU COMITÉ D'ÉVALUATION

Le Parlement a chargé ce comité d'évaluer le plan France Relance, doté de 100 milliards d'euros à engager d'ici la fin de l'année 2022. À ce stade, l'évaluation ne peut être que partielle et provisoire pour plusieurs raisons. D'une part, la phase de mise en œuvre du plan n'est pas encore clôturée, les dépenses devant être engagées jusqu'en 2022. D'autre part, un délai est nécessaire pour apprécier l'impact des mesures, particulièrement celles donnant lieu à des investissements ou à des travaux. Enfin, l'évaluation devra faire la part de l'impact d'autres politiques publiques comme les mesures de soutien d'urgence face à la pandémie de Covid-19 et le plan France 2030 annoncé le 12 octobre 2021.

Cependant, un premier travail d'analyse a pu être réalisé à partir d'une grande quantité d'informations quantitatives et qualitatives recueillies tant auprès d'administrations centrales et des différents acteurs responsables du pilotage et de l'exécution de France Relance, que de certains de ses bénéficiaires. Il permet de situer France Relance par rapport aux plans de relance des principaux partenaires européens de la France, et d'émettre un premier avis sur sa mise en œuvre à partir d'une évaluation partielle portant sur cinq dispositifs : la rénovation énergétique des logements privés, la rénovation énergétique des bâtiments publics, deux dispositifs de soutien à l'investissement industriel, et le plan « 1 jeune 1 solution ».

France Relance : une double ambition et un impératif de rapidité

France Relance se décompose en trois volets Écologie (30 milliards d'euros), Compétitivité (34 milliards) et Cohésion (36 milliards). Chaque volet comprend différentes mesures auxquelles des objectifs particuliers sont assignés.

La finalité, qui a été assignée en septembre 2020 à France Relance, était double. « Le plan a été conçu avec deux objectifs de court terme : 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 et faire baisser le chômage dès 2021, par rapport à l'été 2020 »¹, grâce à l'augmentation rapide des dépenses et de l'investissement publics. Cela devait conduire notamment à la création de 160 000 emplois en 2021². Les objectifs de moyen-long terme étaient de soutenir la compétitivité et de préparer l'adaptation de la France aux

¹ Présentation stratégique de la mission « Plan de relance » (projet annuel de performances de la mission Plan de relance, annexé au projet de loi de finances pour 2022).

² D'après le projet annuel de performances de la mission « Plan de relance », annexé au projet de loi de finances pour 2021.

enjeux futurs, via notamment la baisse des impôts de production, des mesures en faveur de l'innovation, de la transition écologique, de la transformation numérique et du renforcement des compétences³.

France Relance est d'une ampleur proche de celle des plans de relance des principaux partenaires européens de la France, soit l'Allemagne, l'Espagne, le Royaume-Uni, à l'exception du plan italien dont l'enveloppe est nettement supérieure mais dont les décaissements sont plus étalés dans le temps. Leurs orientations générales convergent sur la rénovation énergétique des bâtiments, l'inclusion et la cohésion sociale, la fiscalité, l'innovation et le développement des mobilités vertes. Les pondérations peuvent toutefois varier sensiblement selon les pays, dont les situations économiques avant la crise étaient différentes. France Relance se distingue ainsi par une baisse, de 20 milliards d'euros sur 2021-2022, des impôts de production, dont le niveau était initialement plus élevé que chez nos partenaires, et, à l'instar de l'Allemagne, par un objectif d'engagement rapide d'ici la fin de l'année 2022.

Les modalités de mise en œuvre de France Relance ont privilégié la rapidité

Qu'il s'agisse notamment des dispositifs de soutien à la rénovation énergétique des bâtiments publics et de soutien à l'investissement industriel, cet impératif de rapidité se traduit par une durée brève accordée au traitement des demandes et, le cas échéant, par un processus de sélection contraint par les délais, accordant une priorité à la rapidité d'exécution des projets soumis.

Le pilotage de France Relance a tenu compte des retours d'expérience relatifs à la mise en œuvre des différents dispositifs et de leur rapidité d'engagement, afin de prolonger des mesures (les aides exceptionnelles à l'alternance) ou de les renouveler (guichet Industrie du futur), et d'opérer les redéploiements financiers en conséquence.

Les objectifs opérationnels assignés semblent atteignables

À la fin août 2021, 47 milliards d'euros ont été engagés et 29 milliards décaissés. Au regard du niveau d'engagement constaté et des redéploiements permis par la réactivité du pilotage de France Relance, l'objectif global de 70 milliards d'euros engagés d'ici la fin d'année 2021 semble atteignable.

³ D'après le dossier de presse de présentation de France Relance du 3 septembre 2020 et la présentation stratégique de la mission « Plan de relance » (projet annuel de performances de la mission Plan de relance, annexé au projet de loi de finances pour 2022).

Les objectifs opérationnels attribués aux dispositifs évalués portaient principalement sur les montants à engager et le nombre d'aides accordées. Pour l'essentiel, ils sont atteints ou en passe de l'être. L'exécution des dispositifs fait apparaître que :

- pour MaPrimeRénov', 464 000 dossiers ont été validés pour un montant de 1,4 milliard d'euros entre janvier et septembre 2021. Au premier semestre 2021, 81 % des bénéficiaires étaient des ménages aux revenus modestes et très modestes ;
- 4 214 travaux de rénovation énergétique des bâtiments publics de l'Etat sont soutenus pour un montant 2,7 milliards d'euros. Leur localisation est répartie sur l'ensemble du territoire ;
- 11 milliards d'euros de projets d'investissement industriel sont subventionnés à hauteur de 2,4 milliards d'euros⁴. Ces subventions soutiennent, en grande majorité, des projets de PME de tous les secteurs industriels, qui ont pour finalité la modernisation de leur appareil productif ou leur transformation ;
- le plan « 1 jeune 1 solution » a permis l'attribution à la fin septembre 2021 d'au moins 2,1 millions d'aides ou d'entrées dans des parcours d'accompagnement ou de formation, dont 1,3 million au titre de l'aide à l'embauche des jeunes et des aides exceptionnelles à l'alternance⁵. 5,1 milliards d'euros ont été au total engagés à la fin août 2021.

L'objectif macroéconomique de court terme en passe d'être atteint, sans que la contribution spécifique de France Relance ait pu être estimée à ce stade

L'objectif macroéconomique assigné à France Relance, rejoindre le niveau d'activité d'avant-crise d'ici l'été 2022, a une forte probabilité d'être réalisé⁶. En revanche, cela ne serait pas le cas de l'Italie, du Royaume-Uni et de l'Espagne. Quant à la situation de l'emploi en France, elle semble se normaliser un peu plus vite que chez ses principaux partenaires européens. En particulier, le taux d'emploi des jeunes en France a déjà retrouvé son niveau d'avant-crise.

Il semble toutefois difficile d'établir un lien direct entre ce rétablissement rapide de la situation macroéconomique et la mise en œuvre de France Relance, même si le plan y a certainement contribué. En outre, il sera délicat de discerner les effets respectifs des différentes mesures relevant de l'urgence, de celles de la relance, dont les périodes et les

⁴ Dont 1,7 milliard d'euros attribués par le dispositif de Soutien à l'investissement et la modernisation de l'industrie, et 0,7 milliard d'euros au titre du guichet Industrie du futur. Ces données sont provisoires en date du 12 octobre 2021. Les données définitives ne seront connues qu'à la fin 2021.

⁵ Données provisoires à la fin septembre 2021.

⁶ Il convient de noter que France Relance n'a pas reçu pour objectif d'effacer les pertes d'activité par rapport à une situation sans crise, dans laquelle l'économie française aurait continué à croître.

bénéficiaires se recoupent partiellement, de même qu'il sera difficile à moyen-long terme de distinguer les effets de France Relance et ceux de France 2030.

Un risque : l'objectif de relance à court terme doit être atteint sans négliger les objectifs de moyen terme

Les dispositifs évalués comprenaient des objectifs de moyen terme : la réduction de la consommation énergétique et des émissions de gaz à effet de serre pour les dispositifs de soutien à la rénovation énergétique des bâtiments, l'environnement et la résilience pour le soutien aux investissements industriels, et l'insertion durable des jeunes dans l'emploi pour le plan « 1 jeune 1 solution ».

Ces différents objectifs n'ont pas été précisés par des cibles quantitatives. Aussi, est-il difficile d'apprécier leur atteinte. Néanmoins, si ces objectifs de moyen terme ont bien été pris en compte dans les différents processus d'instruction des demandes, les éléments disponibles ne permettent pas de garantir, à ce stade, que l'impact des dispositifs évalués sera optimal :

- dans le cas des rénovations énergétiques des bâtiments publics et des logements privés, l'impératif de rapidité, dans un contexte de structuration progressive de la filière, n'a pas nécessairement conduit à soutenir les projets les plus efficaces du point de vue des économies d'énergie à long terme ;
- la sélection des projets d'investissement industriel soutenus ne permet pas, à ce stade, d'estimer s'ils auront un effet significatif sur leurs objectifs respectifs, notamment l'environnement ou la résilience des chaînes de valeur industrielles ;
- quant au plan « 1 jeune 1 solution », les effets à moyen terme de l'élargissement des dispositifs sur l'insertion professionnelle des jeunes demeurent incertains à ce stade.

Une évaluation plus complète de l'impact de France Relance sera réalisée par le comité à partir de 2022, sur la base d'appels à projets de recherche, conformément à la lettre de mission du Premier ministre du 3 avril 2021.