

COMITÉ D'ÉVALUATION DU PLAN FRANCE RELANCE

Rapport final

Volume I – Approche macroéconomique

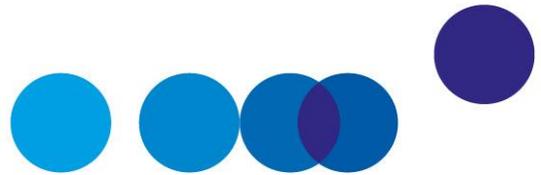
Président

Xavier Jaravel

Rapporteure

Sylvie Montout





COMPOSITION DU COMITÉ

Présidence

Xavier Jaravel, professeur à la London School of Economics, membre du Conseil d'analyse économique

Membres

David Amiel, commission des finances de l'Assemblée nationale

Arnaud Le Gall¹, commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale

Isabelle Valentin, commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale

Martine Berthet, commission des affaires économiques du Sénat

Claude Raynal, président de la commission des finances du Sénat

Sylvie Vermeillet, vice-présidente de la commission des finances du Sénat

Philippe Laurent, Association des maires de France

François Sauvadet, Assemblée des départements de France

Carole Delga, Régions de France

Benoît Leguet, directeur général d'I4CE

Philippe Bouyoux, président du Comité économique des produits de santé (CEPS)

Yannick L'Horty, professeur à l'université Gustave-Eiffel, directeur de TEPP-CNRS

Patrick Martin, MEDEF

Stéphanie Pauzat, CPME

Nathalie Roy, U2P

Anne-Juliette Lecourt, CFDT

Sébastien Menesplier, CGT

Sébastien Dupuch, Force Ouvrière

Nicolas Blanc, CFE-CGC

¹ Voir la déclaration d'Arnaud Le Gall en [Annexe 2](#).

Francis Orosco, CFTC

Michel Bouvard, Cour des comptes

Dominique Lefèbvre, Cour des comptes

Emmanuel Moulin, Direction générale du Trésor

Michel Houdebine, Dares

Thomas Lesueur, Commissariat général au développement durable

Rapporteure

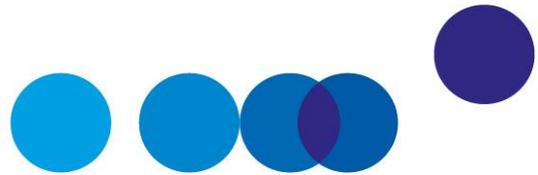
Sylvie Montout, France Stratégie

Contributeurs

Constanza Bello, Julien Dubois, Marie Jugé, Tancrède Cornut, Antoine Naboulet, Morgane Ramis et Nassim Zbalah (France Stratégie)

Sophie Maillard et Agathe Rosensweig (Inspection générale des Finances)¹

¹ Sophie Maillard et Agathe Rosensweig ont rédigé le Chapitre 11 sur le plan « 1 jeune 1 solution » (Volume II).



AVIS DU COMITÉ D'ÉVALUATION

Doté d'une enveloppe de 100 milliards d'euros, le plan France Relance a été présenté en septembre 2020, suite à une concertation avec les acteurs concernés. Il s'articule autour de trois piliers, « Écologie », « Compétitivité » et « Cohésion », qui en représentent chacun environ un tiers.

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, plus original pour un plan de relance, visait à améliorer la compétitivité des entreprises françaises et à préparer l'ensemble des acteurs économiques aux enjeux de long terme.

Alors qu'à la crise sanitaire de 2020 a succédé la crise issue de la guerre en Ukraine, et la forte augmentation de l'inflation, le gouvernement a annoncé des plans successifs : d'abord les mesures d'urgence en faveur des entreprises et des salariés au printemps 2020 (avec en particulier le Prêt garanti par l'État - PGE, l'activité partielle et le fonds de solidarité), puis France Relance à l'été 2020, suivi de France 2030 à l'automne 2021, et du plan de résilience économique et sociale à l'hiver 2022. Dans ce contexte, France Relance présente de nombreuses convergences avec ces plans, même si chacun a sa spécificité. Par exemple, France Relance partage avec France 2030 l'objectif de plus long terme de transformation de notre économie, mais le second vise aussi à soutenir massivement l'innovation de rupture là où le premier se restreint à la modernisation (et au verdissement) de l'appareil productif.

Le contexte macroéconomique a complètement changé depuis que le plan de relance a été décidé en 2020. Une forte augmentation du taux de chômage semblait certaine, on craignait la déflation et les taux zéro semblaient installés pour longtemps. En 2022, et jusqu'au premier semestre 2023, l'inflation et le taux de chômage ont été respectivement au plus haut et au plus bas depuis plus de vingt-cinq ans, et le resserrement de la politique monétaire a été inédit par sa rapidité et son ampleur.

Le comité a concentré ses travaux d'une part sur l'impact macroéconomique du plan de relance dans son ensemble, et d'autre part sur l'analyse détaillée des dispositifs suivants, qui représentent 50 % de l'enveloppe budgétaire : la rénovation énergétique des logements privés, la rénovation énergétique des bâtiments publics, les dispositifs de

soutien à la demande de véhicules propres, la décarbonation de l'industrie, le soutien à l'hydrogène décarboné, l'investissement dans les protéines végétales, la baisse des impôts de production, le soutien à l'investissement et à la modernisation de l'industrie et le soutien à l'industrie du futur, le renforcement des fonds propres, l'activité partielle de longue durée, le renforcement du dispositif FNE-Formation et le plan « 1 jeune 1 solution ».

Au terme de trois années de travaux (et de trois rapports), portant sur le plan dans son ensemble et sur une douzaine de dispositifs analysés en détail, le comité tire les enseignements suivants.

L'objectif macroéconomique de court terme a été atteint, mais la contribution spécifique de France Relance a été minoritaire

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 dès le quatrième trimestre 2021 et, en moyenne annuelle, en 2022. D'après les évaluations confiées à l'OFCE à partir d'un modèle macroéconomique néokeynésien, dans lequel le multiplicateur du plan de relance est égal à 1,05, le plan de relance aurait contribué à un surcroît d'activité de 3,7 % sur la période 2020-2025, dont 1,4 % en 2022. Ainsi, selon cette estimation, sans plan de relance, l'économie française n'aurait retrouvé son niveau d'avant-crise qu'en 2023.

Plusieurs précisions doivent être apportées. D'abord, entre 2020, l'année de présentation du plan de relance, et 2022, le PIB français a crû de 9 % : la contribution du plan de relance à la reprise de l'activité est donc minoritaire, par rapport à l'effet rebond notamment généré par la levée des restrictions sanitaires. Ensuite, depuis le quatrième trimestre 2021, l'activité a ralenti, le PIB n'ayant crû que de 1,3 % sur les sept derniers trimestres. L'évolution du contexte international et les conséquences de la guerre en Ukraine, la remontée brutale des taux d'intérêt suite à la forte augmentation de l'inflation ne sont pas étrangères à cette stagnation actuelle de l'activité. Par ailleurs, la France a certes été l'une des premières grandes économies européennes à retrouver son niveau d'activité pré-crise, mais au troisième trimestre 2023 le PIB français s'établit à 1,7 % au-dessus de son niveau du quatrième trimestre 2019, contre +2,3 % pour la zone euro¹. Enfin, 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.

Comme indiqué en introduction, ce plan de relance a des objectifs plus larges que seulement conjoncturels. La baisse pérenne des impôts de production (représentant 10 milliards d'euros annuels), qui vise à améliorer la compétitivité de l'économie dans la durée, l'illustre bien. L'évaluation causale n'a pas encore pu avoir lieu, faute de données

¹ Hors Irlande.

individuelles postérieures à 2021, mais de premiers enseignements ont pu être tirés. Premièrement, la baisse des impôts de production 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. Bien que bénéficiant à l'ensemble des entreprises, la réforme profite particulièrement aux entreprises industrielles (32 % de la baisse va au secteur manufacturier, soit deux fois son poids dans l'économie marchande) ; à l'inverse elle profite peu aux petites entreprises, qui bénéficiaient de taux plus faibles ou d'exonérations avant la réforme. Deuxièmement, cette réforme apparaît complémentaire des allègements généraux de cotisations, l'exposition à ces deux réformes étant corrélée négativement. Enfin, il existe une corrélation marquée entre la présence à l'export des entreprises et les gains de la réforme. Par ailleurs, la baisse des impôts de production contribue 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.

L'évaluation du plan de relance est particulièrement complexe

Évaluer un plan de 100 milliards d'euros, comportant plus d'une centaine de mesures qui peuvent interagir, est un exercice particulièrement complexe, même en choisissant de se focaliser sur une partie d'entre elles.

Le recul est aujourd'hui insuffisant pour mener une évaluation complète : certains 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 publics) ; ou bien les données ne sont disponibles que pour l'année 2021 (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 publics, décarbonation de l'industrie), voire elles n'ont pas été transmises à temps au secrétariat du comité (protéines végétales, fonds propres). 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 étudiés¹, le secrétariat a pu disposer de suffisamment de données pour tirer de premiers enseignements utiles (et pour certains dispositifs, réaliser de premières évaluations d'impact dont les résultats sont présentés ici et les limites rappelées dans la synthèse), qui permettent à tout le moins d'identifier des résultats positifs et des points d'attention.

¹ Il est à noter en particulier que le comité n'a étudié qu'un seul des 27 dispositifs de moins de 500 millions d'euros (le soutien aux protéines végétales).

Les objectifs d'engagement des dépenses sont globalement atteints, et le plan de relance est déployé sur tout le territoire

Fin novembre 2023, le taux d'engagement du plan de relance s'élève à 93 %, pour un objectif de 100 % fin 2022, et le taux de décaissement est de 73 %.

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. Certains ont été dépassés, comme sur le nombre de primes MaPrimeRénov' ou le nombre d'entrées en alternance. Quelques rares objectifs ne l'ont pas été (comme pour l'APLD) et les montants ont alors été redéployés.

Sur les 93 milliards d'euros engagés depuis 2020, le secrétariat du comité a pu en territorialiser environ 68 milliards au niveau des zones d'emploi, pour une quarantaine de dispositifs. Il apparaît, sur cet échantillon, que l'ensemble des zones d'emploi a bénéficié du plan de relance, avec une dispersion globalement assez faible, même si des écarts très importants peuvent être observés (de 1 à 10 entre la zone d'emploi la mieux et la moins bien servie). Les montants reçus ne semblent pas corrélés à des caractéristiques socio-économiques des zones d'emploi prévalant avant la crise liée au Covid-19. En revanche, les zones d'emploi industrielles ont été en moyenne davantage servies, à rebours des zones ultramarines et touristiques (présentes pour la plupart sur le littoral). Il est toutefois à noter que la Guyane figure en tête des régions les mieux servies, quand on rapporte les montants du plan de relance au PIB régional.

Des effets sur l'emploi significatifs ont été identifiés pour l'aide exceptionnelle à l'apprentissage et les mesures de soutien à la rénovation des bâtiments

L'OFCE, dans sa simulation macroéconomique, estime le coût par emploi créé du plan de relance à 84 000 euros en moyenne, avec en particulier un surcroît d'emploi de 350 000 en 2022. Les évaluations *ex post* commandées par le comité ont permis de donner des résultats plus précis sur deux dispositifs.

- Les dispositifs d'insertion, d'accompagnement et de formation du plan « 1 jeune 1 solution » ont permis de toucher un large public. Les jeunes les moins qualifiés, cible prioritaire 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.

S'agissant spécifiquement de l'aide exceptionnelle à l'apprentissage, les conclusions de l'équipe de recherche de l'Institut des politiques publiques (IPP) suggèrent qu'en 2020 environ 80 000 emplois auraient été créés par l'aide exceptionnelle à l'apprentissage mise en place par le plan de relance (environ 55 000 de niveau supérieur ou égal au

baccalauréat et 25 000 de niveau strictement inférieur), soit 50 % des entrées supplémentaires en apprentissage. Le coût de l'aide exceptionnelle par emploi créé serait de l'ordre de 20 000 euros. En outre, la progression de l'alternance aurait des effets positifs sur l'insertion dans l'emploi : les sortants de CFA ont un taux d'emploi nettement plus élevé que les sortants de lycée professionnel, à diplôme donné.

- Lorsque l'on considère l'ensemble des dispositifs du plan de relance ciblés sur le secteur de la rénovation des bâtiments, de l'ordre de 10 milliards d'euros, il apparaît grâce à une analyse territoriale de l'OFCE au niveau des zones d'emploi qu'ils ont eu un impact causal sur l'emploi dans la construction. Le coût par emploi créé serait d'après l'OFCE de l'ordre de 60 000 euros, alors qu'on aurait pu craindre qu'avec le niveau bas du taux de chômage, l'efficacité de cette mesure en soit affectée.

S'agissant de l'activité partielle de longue durée (APLD), une évaluation causale n'a pas pu être réalisée, mais il ressort que 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 : au total, 760 000 salariés ont été placés au moins une fois en APLD sur la période 2020-2022 et 152 000 salariés d'entreprises recourant à l'APLD ont bénéficié d'une formation financée via le FNE-Formation.

Des effets significatifs sur les émissions de CO₂ évitées ont été identifiés pour le bonus automobile et le soutien à la décarbonation de l'industrie

Le comité avait 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. Des effets significatifs sur les émissions de CO₂ ont été identifiés pour le bonus automobile et le soutien à la décarbonation de l'industrie.

- Selon l'estimation causale menée par l'IPP, le dispositif bonus-malus automobile expliquerait 40 % de la progression de la part de marché des véhicules électriques de 2019 à 2021, et un tiers de la réduction des émissions des véhicules neufs de 2019 à 2021. De manière générale, on peut estimer que le système du bonus-malus générerait en 2021 (par rapport à une absence de dispositif bonus-malus) une baisse des émissions moyennes de CO₂ des véhicules neufs de 12 % et une hausse de la part des véhicules électriques de 4 points. On peut ainsi calculer que 600 euros de bonus permettraient d'éviter l'émission d'une tonne de CO₂. Par ailleurs, l'éligibilité à la prime à la conversion, réformée par le plan de relance, ne semble pas accélérer la sortie définitive du parc des véhicules polluants. Au niveau communal, une hausse du taux de recours à la prime à la conversion (PAC) est associée à une baisse moyenne des émissions de CO₂ des

voitures neuves, ce qui pourrait s'expliquer par l'influence de cette prime sur les caractéristiques des véhicules neufs achetés.

- S'agissant de la décarbonation de l'industrie, 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. Nous n'avons pas encore le recul nécessaire pour mener une évaluation causale de ces aides, mais cette évaluation a été menée sur des aides équivalentes durant les années 2010 : une augmentation des investissements et une réduction d'émissions, de l'ordre de 15 000 tonnes par établissement, seraient attribuables à l'octroi de l'aide. Le montant de l'aide à ces projets, rapporté à la tonne de CO₂ évitée, est de l'ordre de 19 euros¹.

Les rénovations globales subventionnées dans le cadre de MaPrimeRénov' et la rénovation énergétique des bâtiments publics sont très minoritaires

S'agissant de MaPrimeRénov' et de la rénovation énergétique des bâtiments publics, il n'a pas été possible, faute de données de consommation réelle à ce jour, de réaliser une évaluation causale, mais les résultats suivants peuvent être notés.

- S'agissant de la rénovation des bâtiments publics, les économies annoncées par les porteurs de projets sont en moyenne de l'ordre de 40 %, mais elles ne portent que sur une part très faible de l'immobilier public et sont donc insuffisantes pour atteindre les objectifs fixés par la loi Élan de -40 % à l'horizon 2030 sur l'ensemble du parc tertiaire. Cette moyenne cache de grands contrastes entre départements, notamment sur l'économie d'énergie par euro investi qui peut aller d'un à dix pour les rénovations subventionnées par les collectivités locales. D'après les données renseignées par les porteurs de projets de rénovation de bâtiments de l'État², la subvention France Relance rapportée à la tonne de CO₂ évitée s'élèverait en moyenne à environ 700 euros, malgré l'hypothèse optimiste d'un effet rebond nul.
- S'agissant de MaPrimeRénov', les économies de CO₂ estimées *ex ante* (c'est-à-dire en supposant nuls l'effet d'aubaine et l'effet rebond, ce qui est une hypothèse évidemment irréaliste) 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 et très modestes, qui bénéficient de 83 % du montant total des primes en 2022, doit par ailleurs contribuer à en limiter l'effet d'aubaine. Le dispositif peine toutefois encore à déclencher des

¹ Ce coût serait beaucoup plus élevé si on prenait en compte l'effet de bouclage sur le marché européen de quotas carbone, qui restent inchangés.

² Qui, pour une partie d'entre elles, ont une visée plus large que la seule décarbonation.

rénovations d'ampleur (27 % seulement de dossiers comportant au moins deux gestes au premier semestre 2023). Par ailleurs, MaPrimeRénov' 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).

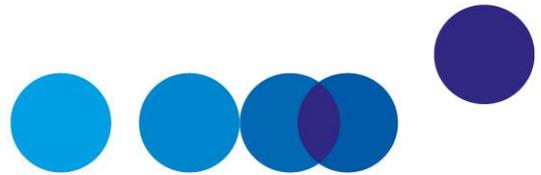
Conclusions et leçons pour la suite

En conclusion, au terme de ses travaux le comité relève plusieurs points positifs : les enveloppes et le rythme prévisionnel de décaissement du plan de relance ont été bien respectés ; la répartition territoriale est équilibrée ; le ciblage des dispositifs est encourageant dans plusieurs cas, par exemple avec les gains pour l'industrie via la baisse des impôts de production, ou le ciblage des ménages modestes via MaPrimeRénov' ; enfin, les analyses empiriques suggèrent que certains dispositifs sont efficaces, avec par exemple un coût budgétaire par emploi créé relativement faible pour l'aide exceptionnelle à l'apprentissage (de l'ordre de 20 000 euros) et pour les mesures de subvention à la rénovation (de l'ordre de 60 000 euros). Il a ainsi été montré, dans une certaine mesure, qu'on pouvait mettre en place un plan de relance visant à stimuler l'activité à court terme, sans renoncer à des objectifs plus structurels, avec des mesures de soutien au tissu productif et à sa décarbonation.

Des points de vigilance peuvent néanmoins être identifiés, avec un ciblage parfois insuffisant – par exemple s'agissant des dispositifs de modernisation de l'industrie, qui n'ont pas été utilisés pour des investissements dans les technologies les plus récentes, ou des rénovations subventionnées, dont très peu sont globales.

Certaines difficultés rencontrées dans l'évaluation devraient être levées à l'avenir : dans beaucoup d'appels à projets, les données n'ont pas été collectées sur les entreprises candidates et non lauréates, ce qui rend complexe l'identification de l'impact causal des dispositifs. Par ailleurs, les modèles macroéconomiques disponibles pour conduire des simulations ne permettent pas de suffisamment prendre en compte la situation conjoncturelle, ce qui pose problème dans la mesure où la conjoncture de 2021-2022 a été très différente de celle anticipée lors de l'arbitrage du plan de relance en 2020.

Même si le comité clôt ses travaux, certains projets de recherche financés par France Stratégie vont continuer et seront publiés en 2024 (sur la baisse des impôts de production et sur l'impact macroéconomique du plan de relance). Il appartiendra en particulier aux organismes compétents d'évaluer les conditions d'attribution des différentes aides. Au-delà, il est nécessaire que les équipes de recherche continuent les évaluations des politiques les plus structurantes, en particulier les politiques climatiques qui vont prendre de l'ampleur dans les années à venir. Les dispositifs devraient ensuite être ajustés en conséquence, sur la base de ces évaluations.



Directeur de la publication/rédaction

Cédric Audenis, commissaire général par intérim

Secrétaires de rédaction

Olivier de Broca, Gladys Caré, Éléonore Hermand, Valérie Senné

Contact presse

Matthias Le Fur, directeur du service Édition/Communication/Événements

01 42 75 61 37, matthias.lefur@strategie.gouv.fr