



**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2021**

**NOTE DE PRÉSENTATION**

COMMISSION  
DES  
FINANCES

**Missions**

**« PLAN DE RELANCE »  
ET « PLAN D'URGENCE FACE À LA CRISE SANITAIRE »**

**Examen par la commission des finances mercredi 18 novembre 2020**

**Rapporteur spécial :**

**M. Jean-François HUSSON**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>PREMIÈRE PARTIE</b>	
<b>LA MISSION « PLAN DE RELANCE » PORTE DES CRÉDITS TRÈS HÉTÉROGÈNES</b>	
<b>I. LES CRÉDITS DE LA MISSION « PLAN DE RELANCE » POUR UN PEU PLUS D'UN TIERS DU PLAN DE RELANCE DE 100 MILLIARDS D'EUROS.....</b>	<b>9</b>
A. LA NOUVELLE MISSION COMPREND TROIS GRANDS PROGRAMMES REPRÉSENTANT 36,4 MILLIARDS D'EUROS EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET 22,0 MILLIARDS D'EUROS EN CRÉDITS DE PAIEMENT.....	9
B. LA MISE EN ŒUVRE DANS LES AUTRES MISSIONS DU BUDGET GÉNÉRAL REPRÉSENTE 11 MILLIARDS D'EUROS EN 2021.....	11
C. PRÈS DE 15 MILLIARDS D'EUROS DÉJÀ ENGAGÉS EN 2020 SONT INTÉGRÉS AU PLAN DE RELANCE .....	12
D. LA MISSION EST UN VÉHICULE BUDGÉTAIRE POUR LES DÉPENSES DES MINISTÈRES, SOUVENT SANS LIEN AVEC L'OBJECTIF DE RELANCE .....	16
<b>II. LE PRINCIPAL OBJECTIF DU PLAN DE RELANCE EST LA RAPIDITÉ D'EXÉCUTION.....</b>	<b>17</b>
A. UN OBJECTIF PARADOXAL DE CONSOMMATION DES CRÉDITS EST ASSIGNÉ À CHACUN DES TROIS PROGRAMMES .....	17
B. LES OBJECTIFS DE FOND NE POURRONT RENDRE COMPTE QUE DE MANIÈRE LIMITÉE DE LA VARIÉTÉ DES DISPOSITIFS MIS EN ŒUVRE.....	19
<b>III. LES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE RELANCE DOIVENT ÊTRE MIEUX PRÉCISÉES .....</b>	<b>21</b>
A. LES EFFETS SUR L'ÉCONOMIE RISQUENT DE SE FAIRE ATTENDRE.....	21
B. LE PLAN DE RELANCE OUBLIE DE S'APPUYER SUR LES TERRITOIRES.....	22
1. <i>Le plan de relance est associé à un dispositif de suivi local qui privilégie l'information et non la concertation ou la construction partagée des projets .....</i>	<i>22</i>
2. <i>Le plan de relance ne laisse qu'une marge limitée à la territorialisation .....</i>	<i>23</i>
3. <i>Les collectivités territoriales seront surtout sollicitées pour contribuer au financement des mesures .....</i>	<i>24</i>
4. <i>Au total, la « territorialisation » apparaît comme une déconcentration, visant un objectif d'information et de communication et reposant sur une vision verticalisée du plan de relance.....</i>	<i>24</i>
C. LES MODALITÉS CHOISIES POUR LA GESTION DES CRÉDITS DÉPENDRONT DES RELATIONS ÉTABLIES ENTRE LES MINISTÈRES .....	25
D. DE NOMBREUSES MODALITÉS DE SUIVI SONT PRÉVUES.....	28
1. <i>Le dispositif de suivi .....</i>	<i>28</i>
2. <i>L'information du Parlement.....</i>	<i>28</i>

---

E. ... MAIS DOIVENT ÊTRE COMPLÉTÉES DÈS MAINTENANT PAR UN DISPOSITIF D'ÉVALUATION .....	29
---	----

**DEUXIÈME PARTIE  
LES MESURES DU PLAN DE RELANCE**

<b>I. LE PROGRAMME 362 « ÉCOLOGIE » CONSACRE 6,6 MILLIARDS D'EUROS À DES MESURES EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'ÉCONOMIE VERTE.....</b>	<b>31</b>
<b>A. LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE REPRÉSENTE LE TIERS DES ENGAGEMENTS FINANCIERS DU VOLET ÉCOLOGIQUE DU PLAN DE RELANCE.....</b>	<b>32</b>
1. <i>Le renforcement du soutien public à la rénovation des logements privés .....</i>	<i>34</i>
2. <i>Un soutien bienvenu à la rénovation énergétique des PME et à leur démarche de transition écologique.....</i>	<i>41</i>
3. <i>La rénovation énergétique des bâtiments publics .....</i>	<i>42</i>
4. <i>La rénovation énergétique des logements sociaux .....</i>	<i>47</i>
<b>B. BIODIVERSITÉ ET LUTTE CONTRE L'ARTIFICIALISATION.....</b>	<b>49</b>
1. <i>La densification et le renouvellement urbain .....</i>	<i>50</i>
2. <i>La biodiversité, la prévention des risques et la résilience : des compléments budgétaires aux programmes 113 « Paysages, eau et biodiversité » et 181 « Prévention des risques » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».....</i>	<i>53</i>
3. <i>Les réseaux d'eau et la modernisation des stations d'assainissement .....</i>	<i>56</i>
<b>C. DÉCARBONATION DE L'INDUSTRIE .....</b>	<b>57</b>
<b>D. UN SOUTIEN À L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE ET AUX CIRCUITS COURTS .....</b>	<b>57</b>
1. <i>Accompagner la réduction de l'utilisation du plastique par le recyclage et le développement du réemploi.....</i>	<i>59</i>
2. <i>Développer le tri, la valorisation des déchets et la production d'énergie à partir de combustibles solides de récupération. ....</i>	<i>60</i>
3. <i>Une extension des missions de l'ADEME qui s'accompagne néanmoins d'une diminution, chaque année, de son plafond d'emplois.....</i>	<i>61</i>
<b>E. TRANSITION AGRICOLE .....</b>	<b>62</b>
<b>F. MER .....</b>	<b>64</b>
1. <i>Un soutien à la filière pêche et aquaculture pour 50 millions d'euros en deux ans, dont 8,4 millions d'euros en 2021 .....</i>	<i>64</i>
2. <i>200 millions d'euros en deux ans pour le verdissement des ports et le verdissement de la flotte des affaires maritimes .....</i>	<i>65</i>
<b>G. INFRASTRUCTURES ET MOBILITÉ VERTES .....</b>	<b>67</b>
1. <i>Un soutien au secteur ferroviaire pour 173 millions d'euros en 2021.....</i>	<i>67</i>
2. <i>91 millions d'euros seront consacrés au développement du vélo et des transports en commun en 2021 .....</i>	<i>68</i>
3. <i>L'accélération des travaux d'infrastructures de transport bénéficiera de 205 millions d'euros de crédits en 2021.....</i>	<i>68</i>
4. <i>732 millions d'euros pour les aides à l'acquisition de véhicules propres, un montant qui n'est pas à la hauteur des enjeux.....</i>	<i>69</i>
5. <i>Le verdissement du parc automobile de l'État bénéficiera de 79 millions d'euros en 2021...71</i>	
6. <i>50 millions d'euros d'engagements et 20 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus en 2021 par le plan de relance pour améliorer la résilience des réseaux électriques..71</i>	

---

H. ÉNERGIES ET TECHNOLOGIES VERTES.....	72
1. Un soutien au développement de la filière hydrogène vert pour 2 milliards d'euros, dont 205 millions d'euros en 2021 .....	72
2. Les soutiens à la filière nucléaire représenteront 200 millions d'euros, dont les trois quarts seront consommés dès 2021.....	74
3. Les plans de soutien aux secteurs de l'aéronautique et de l'automobile.....	75
I. DOTATION RÉGIONALE D'INVESTISSEMENT .....	76
<b>II. LE PROGRAMME 363 « COMPÉTITIVITÉ » APPORTE DES FINANCEMENTS DE 4,0 MILLIARDS D'EUROS À DES ENTREPRISES OU DES COMMANDES DE L'ÉTAT.....</b>	<b>77</b>
A. FINANCEMENT DES ENTREPRISES .....	77
1. La garantie du label « Relance ».....	77
2. L'abondement des fonds régionaux d'investissement .....	79
3. Le renforcement des fonds de garantie de Bpifrance Financement .....	79
4. Des moyens spécifiques dédiés à la mise en œuvre des dispositifs, principalement au profit de Bpifrance .....	82
B. SOUVERAINETÉ TECHNOLOGIQUE ET RÉSILIENCE .....	82
1. Le soutien à la recherche duale et spatiale.....	82
2. La préservation de l'emploi de R&D .....	85
3. Le volet relocalisation .....	88
C. PLAN DE SOUTIEN À L'EXPORT .....	92
1. Le renforcement des moyens dédiés à Business France .....	92
2. Le renforcement des crédits dédiés à Bpifrance assurance export.....	94
3. Un renforcement des crédits dédiés au fonds d'aide au secteur privé.....	95
D. L'ACTION 04 FINANCE DES ACTIONS DIVERSES EN FAVEUR DES MINISTÈRES ET DES ENTREPRISES.....	96
1. Un cinquième des crédits consiste en aides à la numérisation des entreprises.....	97
2. Les quatre cinquièmes des crédits financent des dépenses courantes des ministères.....	98
E. L'ACTION 05 « CULTURE » : UNE RELANCE DE DISPOSITIFS EXISTANTS.....	99
1. Des crédits destinés à relayer des dispositifs de soutien mis en œuvre en lois de finances rectificatives pour 2020 .....	102
2. Un tiers des crédits de l'action 05 sont dédiés au réarmement budgétaire des opérateurs des missions « Culture » et « Médias, livre et industries culturelles » .....	107
3. La priorité accordée aux travaux en cours en dépit d'un taux croissant de restes à payer .....	107
4. Un nombre de dispositifs innovants relativement réduit.....	111
5. Un impact écologique résiduel.....	111
F. COMMANDES MILITAIRES .....	112
1. La finalisation du financement de 12 hélicoptères du ministère de l'intérieur.....	112
2. Au-delà de la mission, l'accélération, à hauteur de 600 millions d'euros inscrite dans LFR 3, de commandes du ministère des armées : un effort bienvenu mais d'une ampleur limitée .....	113

---

<b>III. LE PROGRAMME 364 « COHÉSION », DOTÉ DE 11,4 MILLIARDS D'EUROS, SOUTIENT PRINCIPALEMENT L'EMPLOI ET LES JEUNES .....</b>	<b>115</b>
<b>A. SAUVEGARDE DE L'EMPLOI.....</b>	<b>115</b>
1. <i>L'activité partielle : un instrument de soutien qui a démontré son efficacité durant la crise sanitaire .....</i>	<i>116</i>
2. <i>L'activité partielle de longue durée : un instrument utile pour accompagner la reprise dans les secteurs les plus sinistrés par la crise.....</i>	<i>119</i>
3. <i>Des incertitudes sur le coût du dispositif en 2021, qui dépendra de l'évolution de la situation sanitaire .....</i>	<i>120</i>
4. <i>Une intégration discutable au plan de relance .....</i>	<i>121</i>
<b>B. UN LARGE ÉVENTAIL DE MESURES EN DIRECTION DES JEUNES.....</b>	<b>121</b>
1. <i>Les mesures visant à favoriser l'emploi des jeunes .....</i>	<i>122</i>
2. <i>Les mesures dans le domaine du service civique, du sport et de la vie associative .....</i>	<i>127</i>
3. <i>Les mesures dans le domaine de l'enseignement supérieur .....</i>	<i>129</i>
4. <i>Les mesures dans le domaine de l'enseignement scolaire : des financements souhaitables, mais longtemps attendus .....</i>	<i>130</i>
<b>C. LES AIDES À L'EMPLOI DE PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP.....</b>	<b>131</b>
1. <i>L'aide à l'embauche des travailleurs handicapés : un effort insuffisant .....</i>	<i>132</i>
2. <i>Le renforcement de l'emploi accompagné : un dispositif intéressant, qui s'inscrit toutefois mal dans la logique du plan de relance .....</i>	<i>132</i>
<b>D. L'ESSENTIEL DES CRÉDITS DE L'ACTION « FORMATION PROFESSIONNELLE » CONSISTE EN DES MESURES DE SOUTIEN AUX OPÉRATEURS.....</b>	<b>133</b>
1. <i>L'action permet le renforcement de divers dispositifs de la politique de la formation professionnelle, dans l'ensemble adaptés aux enjeux de la relance .....</i>	<i>133</i>
2. <i>Une hausse de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle : une dépense pérenne.....</i>	<i>134</i>
3. <i>Plus de deux tiers des crédits de l'action « Formation professionnelle » concernent des mesures de soutien aux opérateurs de la mission « Travail et emploi » .....</i>	<i>135</i>
<b>E. RECHERCHE .....</b>	<b>139</b>
<b>F. COOPÉRATION SANITAIRE .....</b>	<b>141</b>
<b>G. COHÉSION TERRITORIALE .....</b>	<b>142</b>
1. <i>Un objectif de couverture intégrale du territoire en fibre optique pour 2025 .....</i>	<i>142</i>
2. <i>Le volet soutien aux actions de développement local .....</i>	<i>144</i>
3. <i>La rénovation des commerces et le soutien aux très petites entreprises.....</i>	<i>146</i>
4. <i>Une aide au développement d'une offre de tourisme durable .....</i>	<i>147</i>
5. <i>Développement et modernisation du réseau routier national et renforcement des ponts....</i>	<i>148</i>
<b>H. SOUTIEN AUX PERSONNES PRÉCAIRES.....</b>	<b>148</b>
1. <i>Le soutien aux associations de lutte contre la précarité.....</i>	<i>148</i>
2. <i>Le développement de l'hébergement et du logement temporaire .....</i>	<i>149</i>
3. <i>Des mesures utiles, mais dont l'intégration dans la mission « Plan de relance » est, une nouvelle fois, difficile à comprendre .....</i>	<i>149</i>

**TROISIÈME PARTIE  
LA MISSION « PLAN D'URGENCE FACE À LA CRISE SANITAIRE »**

<b>I. LA MISSION A REÇU PRÈS DE 70 MILLIARDS D'EUROS DE CRÉDITS EN 2020 .....</b>	<b>151</b>
<b>II. ELLE EST PROLONGÉE EN 2021 SANS OUVERTURE DE CRÉDITS .....</b>	<b>151</b>
<b>EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS .....</b>	<b>153</b>
• <b>ARTICLE 56 Mise en œuvre de la subvention exceptionnelle versée à France compétences.....</b>	<b>153</b>
• <b>ARTICLE 56 bis Revalorisation des rémunérations des stagiaires de la formation professionnelle.....</b>	<b>158</b>
• <b>ARTICLE 56 ter Adaptation de la prime de rénovation énergétique.....</b>	<b>161</b>
• <b>ARTICLE 56 quater Dérogation au seuil de cofinancement par les collectivités territoriales pour les opérations d'investissement en matière de rénovation énergétique.....</b>	<b>167</b>
• <b>ARTICLE 56 quinquies (nouveau) Dérogation au principe de séparation de la conception et de la réalisation des travaux pour des opérations de rénovation énergétique financées par la mission « Plan de relance ».....</b>	<b>171</b>
• <b>ARTICLE 56 sexies (nouveau) Mise en œuvre de contreparties aux aides apportées par la mission « Plan de relance ».....</b>	<b>174</b>
• <b>ARTICLE 56 septies (nouveau) Gestion de plusieurs dispositifs du plan de relance par Bpifrance Financement SA et Participations SA .....</b>	<b>187</b>
• <b>ARTICLE 56 octies (nouveau) Comité national de suivi du plan de relance.....</b>	<b>191</b>





## PREMIÈRE PARTIE

### LA MISSION « PLAN DE RELANCE » PORTE DES CRÉDITS TRÈS HÉTÉROGÈNES

#### I. LES CRÉDITS DE LA MISSION « PLAN DE RELANCE » POUR UN PEU PLUS D'UN TIERS DU PLAN DE RELANCE DE 100 MILLIARDS D'EUROS

##### A. LA NOUVELLE MISSION COMPREND TROIS GRANDS PROGRAMMES REPRÉSENTANT 36,4 MILLIARDS D'EUROS EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET 22,0 MILLIARDS D'EUROS EN CRÉDITS DE PAIEMENT

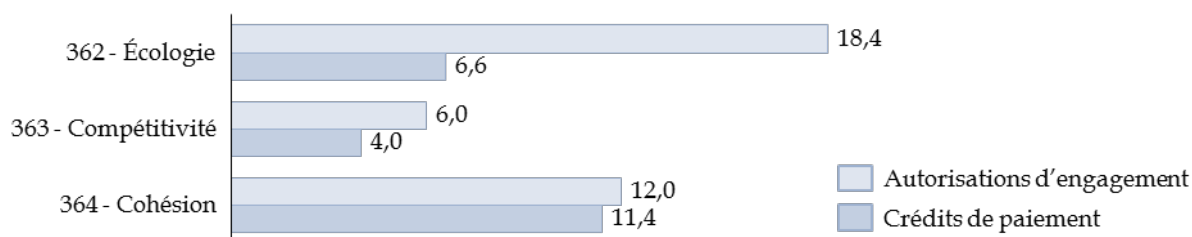
Le projet de loi de finances pour 2021 propose de créer une **mission « Plan de relance »**, dotée de **36,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement** et **22,0 milliards d'euros en crédits de paiement**.

L'ensemble des autorisations d'engagement devraient être engagées dès 2021. Les crédits de paiement seraient consommés sur deux ans, en 2021 et 2022, en application de l'objectif de relance de l'économie qui recherche un effet rapide.

La mission comprend **trois programmes**. Le programme 362 « Écologie » comprend plus de la moitié des autorisations d'engagement de la mission (18,4 milliards d'euros), mais ne devrait en engager qu'un tiers (6,6 milliards d'euros) dès 2021. Le programme 363 « Compétitivité » devrait consommer en crédits de paiement les deux tiers de ses autorisations d'engagement (6,0 milliards d'euros), tandis que le programme 364 « Cohésion » consommerait en 2021 des crédits de paiement correspondant à la quasi-totalité de ses autorisations d'engagement (12,0 milliards d'euros).

#### Crédits de la mission « Cohésion des territoires »

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires)

Malgré le nom de la mission « Plan de relance », elle ne regroupe qu'un peu plus d'un tiers des crédits du plan de relance annoncé par le Gouvernement le 3 septembre 2020, pour un montant total de 100 milliards d'euros.

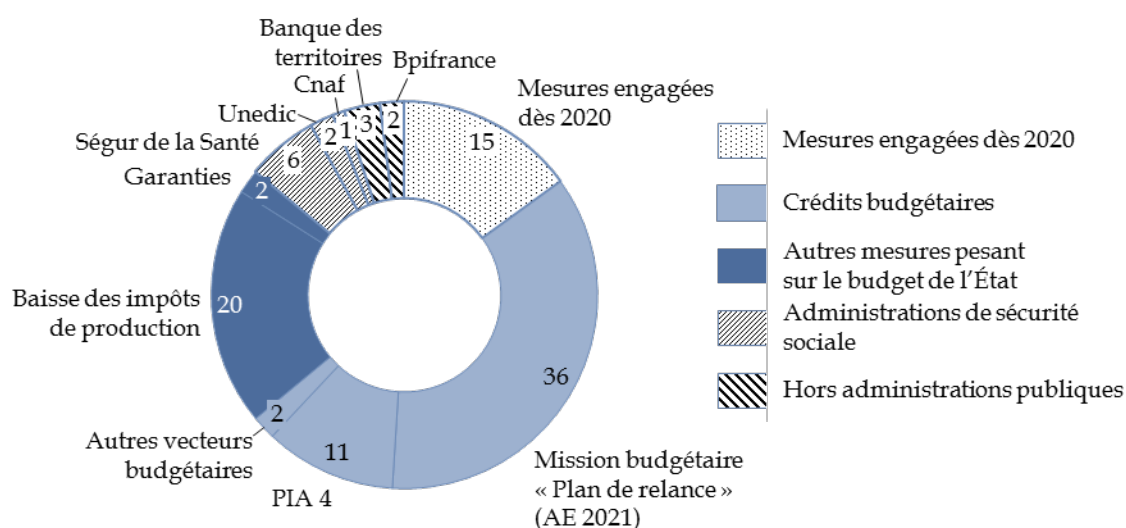
Le rapporteur spécial de la mission, par ailleurs rapporteur général au nom de la commission des finances, a présenté les crédits du plan de relance de 100 milliards d'euros dans le tome 1 de son rapport général sur le projet de loi de finances pour 2021.

Pour mémoire, les **crédits budgétaires du plan de relance** comprennent 15 milliards d'euros déjà engagés en 2020 (voir *infra*) et 49 milliards d'euros de crédits engagés à partir de 2021, soit, outre les crédits de la présente mission, 11 milliards d'euros du quatrième plan d'investissements d'avenir (PIA) et 2 milliards d'euros relevant d'autres missions budgétaires (voir *infra*).

La **baisse des impôts de production**, qui relève des recettes et non des dépenses, est chiffrée à 20 milliards d'euros pour les deux prochaines années mais pèsera en fait de manière pérenne sur le budget de l'État, et 2 milliards d'euros de coût lié aux **appels de garantie** sont anticipés. Les mesures financées par les **administrations de sécurité sociale** coûteraient 9 milliards d'euros et, enfin, 5 milliards d'euros correspondent à des actions financées par la **Banque des territoires et Bpifrance**.

### Décomposition du plan de relance de 100 milliards d'euros

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir du projet de loi de finances pour 2021)

**B. LA MISE EN ŒUVRE DANS LES AUTRES MISSIONS DU BUDGET GÉNÉRAL REPRÉSENTE 11 MILLIARDS D'EUROS EN 2021**

Selon les informations communiquées au rapporteur spécial, les ouvertures de crédits demandées en 2021 dans les missions autres que la mission « Plan de relance » et recevant le label « Plan de relance » atteignent un montant de 11 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 4 milliards d'euros en crédits de paiement, se répartissant comme suit.

Sur le **programme d'investissements d'avenir (PIA)**, 9,6 milliards d'euros d'autorisations d'engagement, sur le total de 11 milliards d'euros prévu sur le PIA pour 2021 et 2022, sont rattachés au plan de relance.

**Crédits budgétaires sur les missions contribuant au PIA à partir de 2021 au titre du plan de relance**

(en milliards d'euros)

	<b>AE 2021</b>	<b>CP 2021</b>
<b>Crédits budgétaires sur des missions contribuant au PIA dans le cadre de la relance</b>	<b>9,6</b>	<b>2,8</b>
dont mission « Investissements d'avenir »	8,9	2,1
dont intérêts des dotations non consommables (programme 117)	0,6	0,6
dont intérêts du fonds pour l'innovation et l'industrie (programme 117)	0,1	0,1

Source : commission des finances (à partir des informations communiquées par la direction du budget)

Sur les **autres missions**, c'est le cas de **1,7 milliard d'euros en autorisations d'engagement**, dont 1,1 milliard d'euros de soutien aux collectivités locales.

**Crédits budgétaires prévus pour une mise en œuvre  
en 2021 sur les missions classiques au titre du plan de relance**

*(en milliards d'euros)*

Action du plan de relance	Axe du plan de relance	Mesure	Mission budgétaire	AE 2021	CP 2021
<b>Volet « Écologie »</b>				<b>0,3</b>	<b>0,1</b>
Énergies et technologies vertes	Plans de soutien aéronautique et automobile	Crédits de recherche CORAC <sup>1</sup>	Recherche et enseignement supérieur	0,3	0,1
<b>Volet « Compétitivité »</b>				<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
Plan de soutien à l'export	Actions de Business France et mesures de soutien export	Assurance prospection (garanties)	Engagements financiers de l'État	0,1	0,1
<b>Volet « Cohésion »</b>				<b>1,4</b>	<b>1,5</b>
Jeunes	Accompagnement renforcé et personnalisé	Accompagnement renforcé et personnalisé	Travail et emploi	0,1	0,1
Séjour de la Santé / Dépendance	Investissement public	Investissement pour hôpital Wallis-et-Futuna	Santé	0,05	0,05
Cohésion territoriale	Soutien aux collectivités locales	DSIL verte	Relations avec les collectivités territoriales	-	0,1
		Avances remboursables pertes DMTO départements	Avances aux collectivités territoriales	0,7	0,7
		Compensation pertes recettes fiscales et domaniales	Prélèvement sur recettes	0,4	0,4
Soutien aux personnes précaires	Allocation rentrée scolaire, ticket de restaurant universitaire à 1 euro	Ticket universitaire à 1€ pour les étudiants boursiers	Recherche et enseignement supérieur	0,05	0,05
<b>Total</b>				<b>1,7</b>	<b>1,7</b>

Source : informations communiquées par le Gouvernement au rapporteur spécial

**C. PRÈS DE 15 MILLIARDS D'EUROS DÉJÀ ENGAGÉS EN 2020 SONT  
INTÉGRÉS AU PLAN DE RELANCE**

Selon le décompte du Gouvernement, **15 % des crédits du plan de relance, soit 14,5 milliards d'euros, sont engagés dès 2020**, dont 0,5 milliard d'euros par les administrations de sécurité sociale pour financer l'allocation de rentrée scolaire et 0,2 milliard d'euros par Bpifrance au titre du plan Climat.

Les crédits budgétaires de l'État engagés dès 2020 sont donc de 14,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement, pour 10 milliards d'euros en crédits de paiement.

<sup>1</sup> Conseil pour la recherche aéronautique civile.

**Crédits budgétaires de l'État mis en œuvre dès 2020  
(estimation en vue de la constitution du projet de loi de finances pour 2021)**

*(en milliards d'euros)*

Action du plan	Axe du plan de relance	Mesure	Mission budgétaire	Numéro du programme	AE 2020	CP 2020
<b>Volet « Écologie »</b>					<b>5,7</b>	<b>5,3</b>
Décarbonation de l'industrie	Aide à l'investissement et au fonctionnement de décarbonation de l'industrie	Soutien à l'efficacité énergétique et soutien à la chaleur bas carbone	Économie	134	0,2	0,01
Infrastructures et mobilité vertes	Ferroviaire	Dotation pour recapitalisation et investissement SNCF (vers CAS PFE <sup>1</sup> )	Plan d'urgence face à la crise sanitaire	358	4,1	4,1
	Soutien à la demande en véhicules propres du plan automobile (bonus, prime à la conversion)	-	Écologie, développement et mobilité durables	174	0,6	0,6
Énergies et technologies vertes	Plans de soutien aéronautique et automobile	Crédits de recherche CORAC	Recherche et enseignement supérieur	190	0,2	0,1
		Modernisation filière automobile et aéronautique	Économie	134	0,3	0,2
		Soutien en fonds propres filières : abondement CAS PFE	Plan d'urgence face à la crise sanitaire	358	0,3	0,3
<b>Volet « Compétitivité »</b>					<b>1,1</b>	<b>0,3</b>
Souveraineté technologique / résilience	Relocalisation : sécurisation des approvisionnements critiques (BPI Financements)	-	Économie	134	0,1	0,01
	Relocalisation : soutien aux projets industriels dans les territoires (BPI Financements)	-	Économie	134	0,1	0,02
Plan de soutien à l'export	Actions de Business France et mesures de soutien export	Assurance prospection (garanties)	Engagements financiers de l'État	114	-	-
		Business France, BPI	Économie	134	0,01	0,01
Mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises	Mise à niveau numérique des TPE, PME et ETI	-	Économie	134	0,1	0,03

<sup>1</sup> Compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ».

Action du plan	Axe du plan de relance	Mesure	Mission budgétaire	Numéro du programme	AE 2020	CP 2020
Commandes militaires	Anticipations commandes plan aéronautique	Commandes hélicoptères gendarmerie	Sécurités	152	0,2	0,02
		Commandes hélicoptères autres	Sécurités	161	0,03	0,03
		Redéploiements crédits	Défense	146	0,6	0,2
<b>Volet « Cohésion »</b>					<b>7,6</b>	<b>4,4</b>
Sauvegarde de l'emploi	Activité partielle de longue durée et FNE <sup>1</sup> formation	-	Travail et emploi	103	0,4	0,4
Jeunes	Aide en apprentissage et en contrat de professionnalisation, service civique	Aide exceptionnelle au contrat de professionnalisation	Travail et emploi	102	0,7	0,2
		Aide exceptionnelle à l'apprentissage	Travail et emploi	103	1,2	0,4
		Volontariat territorial en entreprise vert	Travail et emploi	103	0,002	0,002
		Service civique	Sport, jeunesse et vie associative	163	0,05	0,05
	Prime à l'embauche	Prime à l'embauche	Travail et emploi	103	1,0	0,2
	Accompagnement renforcé et personnalisé	Accompagnement renforcé et personnalisé	Travail et emploi	102	0,1	0,01
		Projet Initiative Jeune	Travail et emploi	103	0,005	0,005
	Formation sur les métiers d'avenir	Formation sur les métiers d'avenir	Travail et emploi	103	0,1	0,04
Cordées de la réussite, poursuite d'étude néobacheliers		Travail et emploi	102	0,01	0,01	
Formation professionnelle	GPEC nationale et PIC <sup>2</sup> / numérisation de la formation	PIC	Travail et emploi	103	-	-
		Fonds de cohésion sociale	Travail et emploi	103	-	-
Séjour de la Santé / Dépendance	Investissement public	Investissement pour hôpital Wallis-et-Futuna	Santé	204	-	-
Cohésion territoriale	Soutien aux collectivités locales	DSIL <sup>3</sup> verte	Relations avec les collectivités territoriales	119	1,0	-
		Avances remboursables pertes DMTO <sup>4</sup> départements	Avances aux collectivités territoriales	834	2,0	2,0

<sup>1</sup> Fonds national de l'emploi.

<sup>2</sup> Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et plan d'investissement en compétences.

<sup>3</sup> Dotation de soutien à l'investissement local.

<sup>4</sup> Droits de mutation à titre onéreux.

Action du plan	Axe du plan de relance	Mesure	Mission budgétaire	Numéro du programme	AE 2020	CP 2020
		Compensation pertes recettes fiscales et domaniales	Prélèvement sur recettes	-	1,1	1,1
Soutien aux personnes précaires	Allocation rentrée scolaire, ticket universitaire à 1 euro	Ticket universitaire à 1€ pour les étudiants boursiers	Recherche et enseignement supérieur	231	0,02	0,02
<b>Total</b>					<b>14,5</b>	<b>10,0</b>

AE 2020 et CP 2020 : loi de finances rectificative, redéploiements et autres.

Source : Gouvernement, informations communiquées au rapporteur spécial

La mission « Plan de relance » portera ainsi une partie des restes à payer de mesures déjà engagées en 2020 sur d'autres véhicules budgétaires.

Les dépenses en question représentent **5,3 milliards d'euros** en autorisations d'engagement au titre de 2020, qui seraient couvertes par **2,3 milliards d'euros de crédits de paiement** d'ici à la fin de l'année et le reliquat, soit 3,1 milliards d'euros de crédits de paiement, à partir de 2021.

#### Répartition des restes à payer fin 2020 pris en charge sur la mission « Plan de relance »

(en milliards d'euros)

	Missions autres que « Plan de relance » en 2020		Restes à payer 2020, portés par la mission « Plan de relance »
	AE 2020	CP 2020	
<b>Total</b>	<b>5,3</b>	<b>2,3</b>	<b>3,1</b>
Volet Écologie	1,3	0,9	0,4
Volet Compétitivité	0,5	0,1	0,4
Volet Cohésion	3,5	1,3	2,2

Source : informations communiquées au rapporteur spécial

**Les crédits de paiement exécutés sur la mission « Plan de relance » seront donc, dans les années à venir, au total de 39,4 milliards d'euros, alors que les autorisations d'engagement ouvertes en loi de finances ne sont que de 36,3 milliards d'euros.**

**D. LA MISSION EST UN VÉHICULE BUDGÉTAIRE POUR LES DÉPENSES DES MINISTÈRES, SOUVENT SANS LIEN AVEC L'OBJECTIF DE RELANCE**

Comme le montrera l'examen *infra* de chacune des actions de la mission « Plan de relance », **un grand nombre de dépenses qui y sont inscrites auraient pu, voire dû être portées par des programmes budgétaires traditionnels des ministères** qui, en tout état de cause, seront chargés de la mise en œuvre opérationnelle.

L'action 04 du programme « Compétitivité » prévoit ainsi le financement de très nombreux programmes d'achat courants relevant de nombreux ministères, comme des *tasers* ou des caméras-piétons pour les forces de sécurité ou des matériels informatiques pour les agents publics. De même l'action 05 du même programme reprend de nombreux dispositifs existants des missions « Culture » et « Médias, livre et industries culturelles » auxquels elle apporte un financement complémentaire. Les dispositifs relatifs aux associations d'aide alimentaire ou à l'hébergement d'urgence (action 08 du programme « Cohésion ») relèvent également clairement des ministères en charge de ces politiques.

**L'impact d'un grand nombre de ces mesures en termes de relance de l'économie française paraît douteux**, notamment lorsqu'elles portent sur des dépenses de fonctionnement (par exemple à l'action 04 précitée du programme « Compétitivité » ou à l'action 04 « Formation professionnelle » du programme « Cohésion ») ou sur la contribution à des organisations internationales (action 06 du programme « Cohésion »).

Le financement de l'activité partielle, par exemple, relève plus de la gestion d'une situation d'urgence, comme cela a été le cas en 2020 avec la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », que d'une phase de relance de l'économie où, au contraire, les capacités productives devraient être pleinement opérationnelles.

Quant à l'action 06 du programme « Compétitivité », elle prévoit une accélération des commandes militaires d'aéronefs qui, en soi, constitue un levier de relance, mais ses crédits sont puisés au sein de l'enveloppe prévue par la loi de programmation militaire et ils sont compensés par des moindres dépenses constatées sur la mission « Défense ».

**Le Gouvernement a ainsi fait le choix d'inclure dans la présente mission de nombreux dispositifs qui auraient dû relever des missions budgétaires traditionnels, au détriment de la lisibilité de l'action publique, manifestement dans l'objectif d'atteindre le montant symbolique de 100 milliards d'euros.**



## II. LE PRINCIPAL OBJECTIF DU PLAN DE RELANCE EST LA RAPIDITÉ D'EXÉCUTION

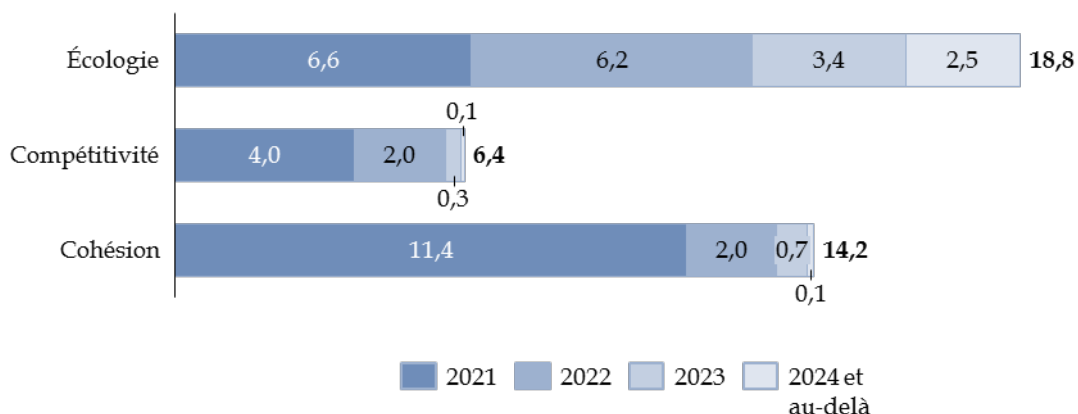
### A. UN OBJECTIF PARADOXAL DE CONSOMMATION DES CRÉDITS EST ASSIGNÉ À CHACUN DES TROIS PROGRAMMES

Le premier objectif assigné par le projet annuel de performances à chacun des trois programmes est d'assurer une mise en œuvre rapide des actions du programme, qui est mesuré en fait par le **rythme de consommation des crédits budgétaires**.

En pratique, l'échéancier des consommations de crédit indiqué dans le projet annuel de performances montre que **la consommation des crédits devrait se poursuivre sur plus de trois ans**.

#### Échéancier des consommations de crédits

(en milliards d'euros)



Les crédits indiqués sont supérieurs aux autorisations d'engagement ouvertes en 2021, car ils incluent ceux qui portent sur des autorisations d'engagement ouvertes sur d'autres missions en 2020.

Source : commission des finances du Sénat (à partir du projet annuel de performances)

Un peu plus de la moitié (55,7 %) des crédits seraient ainsi consommés en 2021 et 26,0 % en 2022, mais encore 11,2 % en 2023 et 7,0 % au-delà de 2023.

Or le rapporteur spécial souligne les limites importantes de cet objectif de rapidité de consommation des crédits.

En premier lieu, l'objectif de consommer 100 % des autorisations d'engagement et 100 % des crédits de paiement ouverts est paradoxal. Si la loi de finances ouvre des crédits, c'est bien en vue de leur consommation, mis à part le cas échéant la réserve de précaution ou certaines enveloppes budgétaires très spécifiques (crédits évaluatifs, crédits non répartis). Cet

objectif est donc implicite pour l'ensemble des programmes du budget général et **son inscription ici relève plus d'un objectif de communication**, tendant à mettre en avant le volontarisme du Gouvernement, que d'une véritable mesure de performance.

En second lieu, **le rythme de consommation des crédits n'est pas toujours significatif**. Lorsque l'argent est transféré à une agence, telle que l'Agence de services et de paiement, la consommation des crédits sur la présente mission ne signifie pas nécessairement que les paiements ont été faits, ni même que les engagements ont été pris.

Enfin et surtout, **cet objectif risque d'introduire une course à la consommation des crédits qui pourrait être contraire à l'efficacité des projets mis en œuvre**. Le Gouvernement insiste en effet sur la rapidité de la consommation des crédits non pas au niveau de chaque dispositif, mais pour l'ensemble d'un programme budgétaire. Il a même explicitement **regroupé les actions au sein de programmes de très grande dimension** (12 milliards d'euros en moyenne) afin **d'organiser une concurrence entre les porteurs de projets**. Comme l'a expliqué le ministre chargé des comptes publics devant la commission, « *cette solution garantit une véritable fongibilité à l'échelle de chaque programme et permet de mettre en œuvre la clause de revoyure* »<sup>1</sup>.

On peut craindre que ce mode de fonctionnement **favorise en fait les projets les plus aisés à monter**, ou les structures dotées d'une organisation administrative capable de préparer les dossiers rapidement, que ceux qui présentent la meilleure efficacité du point de vue des objectifs du plan de relance (effet d'entraînement sur le tissu économique ou objectifs d'écologie, de compétitivité ou de cohésion). Les actions les plus complexes<sup>2</sup>, qui ne sont pas nécessairement les moins utiles, pourraient donc souffrir d'un manque de crédits qui seraient « pré-emptés » par d'autres actions dont le lancement est plus rapide.

Au total, **l'insistance mise sur la célérité de la consommation des crédits, répond certes à l'objectif de relance rapide**, mais, comme le préconisait la commission des finances, **cet objectif aurait été bien mieux atteint en engageant un premier plan de relance dès le début de l'été 2020**.

---

<sup>1</sup> Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, [audition devant la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2021](#), 30 septembre 2020.

<sup>2</sup> Voir par exemple *infra* pour le cas des friches industrielles à rénover.

**B. LES OBJECTIFS DE FOND NE POURRONT RENDRE COMPTE QUE DE MANIÈRE LIMITÉE DE LA VARIÉTÉ DES DISPOSITIFS MIS EN ŒUVRE**

Le nombre des objectifs indiqués dans le dispositif de performance de la mission est très inférieur au nombre des actions. Ainsi, si l'on excepte l'indicateur générique du taux de consommation des crédits, seulement deux des neuf actions sont concernées par les indicateurs du programme 362 « Écologie ».

**Liste des objectifs et indicateurs de performance**

Objectif	Indicateur	Action concernée
<b>Programme 362 « Écologie »</b>		
1 - Assurer la mise en œuvre rapide du volet Écologie du plan de relance	1.1 - Taux de consommation des crédits	Toutes
2 - Assurer la transition énergétique des bâtiments publics	2.1 - Économie d'énergie attendue	01 - Rénovation énergétique
3 - Améliorer la qualité énergétique du parc de logements	3.1 - Nombre de logements sortis du statut de « passoire thermique » grâce à MaPrimeRénov	
4 - Développer la part des modes alternatifs à la route	4.1 - Part modale des transports non routiers	07 - Infrastructures et mobilité vertes
5 - Réduction des émissions moyennes de CO2 des véhicules neufs	5.1 - Émissions moyennes de CO2 des véhicules neufs	
<b>Programme 363 « Compétitivité »</b>		
1 - Assurer la mise en œuvre rapide du volet Compétitivité du plan de relance	1.1 - Taux de consommation des crédits	Toutes
2 - Assurer la contribution des garanties publiques au soutien de la compétitivité	2.1 - Écart de taux de pérennité à 3 ans des entreprises aidées	01 - Financement des entreprises
	2.2 - Suivi des volumes de capitaux déployés par les véhicules d'investissement bénéficiant de la garantie Bpifrance	
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	02 - Souveraineté technologique et résilience

4 - Soutenir les entreprises à l'export	4.1 - Nombre de missions VIE <sup>1</sup> engagées dans les PME et ETI 4.2 - Taux d'impact en termes de courant d'affaire du chèque export	03 - Plan de soutien à l'export
5 - 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	04 - Mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises - modernisation des administrations régaliennes
<b>Programme 364 « Cohésion »</b>		
1 - Assurer la mise en œuvre rapide du volet Cohésion du plan de relance	1.1 - Taux de consommation des crédits	Toutes
2 - 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	01 - Sauvegarde de l'emploi
3 - Offrir une solution à tous les jeunes	3.1 - Faciliter l'insertion dans l'emploi des jeunes	02 - Jeunes

Source : commission des finances (à partir du projet annuel de performances)

En outre, ces indicateurs ne portent souvent que sur une partie réduite des nombreux dispositifs portés par chaque action.

**Des politiques variées et importantes ne font l'objet d'aucun objectif** et leurs effets ne seront mesurés par aucun indicateur budgétaire.

À titre d'exemple, le développement de la filière « hydrogène vert » est l'un des choix les plus marquants proposés par le Gouvernement et constitue un véritable pari industriel : il serait utile de fixer des objectifs clairs afin d'être en mesure, ultérieurement, de déterminer si les crédits, qui s'élèvent à 2 milliards d'euros en autorisations d'engagement, ont réellement favorisé l'émergence d'une véritable filière porteuse d'emplois et de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>.

Il en est de même du plan de soutien aux secteurs aéronautique et automobile (1,5 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 556 millions d'euros en crédits de paiement en 2021, qui s'ajoutent aux crédits ouverts par la troisième loi de finances rectificative du 30 juillet dernier), dont la réussite passera notamment par le nombre d'emplois créés ou préservés, ainsi que par l'amélioration de la performance environnementale de ces filières.

En outre, **les indicateurs ne sont pas nécessairement significatifs.**

<sup>1</sup> Volontariat international en entreprise.

Ainsi, la réduction des émissions moyennes de CO<sub>2</sub> des véhicules neufs (objectif 5 du programme « Écologie ») ne dépend que très partiellement des mesures prises dans le plan de relance, qui comprennent des crédits en faveur du vélo et des transports en commun (900 millions en autorisations d'engagement et seulement 91 millions d'euros en crédits de paiement en 2021), l'aide à l'achat de véhicules propres (1,28 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 732 millions d'euros en crédits de paiement en 2021), voire le verdissement du parc automobile de l'État (180 millions d'euros en autorisations d'engagement et 79 millions d'euros en crédits de paiement en 2021).

S'agissant enfin du volet « rénovation thermique des bâtiments publics », le projet annuel de performances indique ainsi que les objectifs d'économie d'énergie seront déterminés « à l'issue des appels à projets ». **Le dispositif est donc lancé sans qu'aucun objectif soit fixé au préalable**, alors que tout appel à projet suppose la définition de critères de sélection en amont. Une réflexion préalable sur les économies d'énergie qui peuvent être raisonnablement attendues, compte tenu de la maturité des technologies, permettrait de mieux évaluer la pertinence des projets soumis et le réalisme des objectifs affichés par rapport aux prix demandés par les porteurs de projet.

### III. LES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE RELANCE DOIVENT ÊTRE MIEUX PRÉCISÉES

#### A. LES EFFETS SUR L'ÉCONOMIE RISQUENT DE SE FAIRE ATTENDRE

Le Gouvernement se réjouit du lancement rapide des premiers appels à projets, par exemple pour la rénovation énergétique des bâtiments publics<sup>1</sup>. Toutefois, si l'on considère cet exemple, cet appel à projets, certes lancé rapidement et avant d'attendre l'autorisation parlementaire, correspond en fait à une pré-sélection de projets, qui devront faire l'objet d'une instruction au niveau régional avant une sélection des chantiers à mener au niveau national le 30 novembre 2020. Il reste donc à lancer ensuite des marchés de conception, puis de travaux, les résultats concrets sur l'activité étant difficile à attendre avant la fin 2021 au minimum.

Si la loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP) a remonté, jusqu'au 31 décembre 2022, à 100 000 euros le seuil de passation des marchés publics en procédure simplifiée, la plupart des travaux de rénovation de bâtiments publics dépassent ce seuil. Selon le Gouvernement, 4 000 projets ont été pré-sélectionnés pour un montant total de près de 8 milliards d'euros, soit près de 2 millions d'euros par projet.

---

<sup>1</sup> [Franc succès des appels à projets pour la rénovation énergétique des bâtiments publics de l'État dans le cadre de « France Relance »](#), communiqué de presse du Gouvernement, 20 octobre 2020.

En conséquence, comme certains organismes en ont fait part au rapporteur spécial, **un certain nombre d'appels à projet ne devraient pas apporter concrètement d'activité dans les secteurs avant le second semestre 2021.**

L'article 56 *quinquies* du présent projet de loi de finances rectificative, introduit par l'Assemblée nationale, devrait toutefois faciliter la réalisation de certains projets en autorisant le recours aux marchés de conception-réalisation dans le cadre du plan de relance.

## **B. LE PLAN DE RELANCE OUBLIE DE S'APPUYER SUR LES TERRITOIRES**

Le Premier ministre a précisé dans une circulaire du 23 octobre dernier les dispositifs envisagés pour assurer la « territorialisation » du plan de relance<sup>1</sup>. Il ressort de cette circulaire, comme des appels à projets déjà lancés, une **vision « verticale » du plan de relance dans laquelle la territorialisation annoncée se limite à confier aux préfets un important pouvoir de décision.**

### **1. Le plan de relance est associé à un dispositif de suivi local qui privilégie l'information et non la concertation ou la construction partagée des projets**

Au niveau régional, un **comité régional de pilotage et de suivi**, co-présidé par le préfet de région, le directeur régional des finances publiques (DFRiP) et, dans les régions où un accord a été signé, le président du conseil régional, a une fonction d'information à destination du public et de remontée d'information vers l'échelon national. **Ce comité sera donc utile pour garantir l'exhaustivité des informations** mais il n'aura pas de pouvoir de décision, ni même, semble-t-il, d'avis à formuler sur la conduite des projets.

Au niveau des **départements**, un **comité consultatif** associe autour du préfet de département les principaux élus et représentants des corps intermédiaires afin de permettre à ces préfets de formuler eux-mêmes un avis au préfet de région sur les opérations du plan de relance localisées dans leur département.

Les préfets coordonnent également l'action des nombreux **opérateurs et institutions de l'État** présents dans les territoires (ADEME, ANAH, Caisse des dépôts et consignations, BPI...), chargés de mettre en œuvre des opérations dans le cadre du plan de relance. Le rapporteur spécial note à cet égard que l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

---

<sup>1</sup> Premier ministre, *Mise en œuvre territorialisée du plan de relance, circulaire aux préfets de région, aux préfets de département et aux directeurs régionaux des finances publiques, 23 octobre 2020.*

est quasiment associée au plan de relance<sup>1</sup>. En cas de désaccord avec les opérateurs, le préfet peut saisir le secrétaire général du plan de relance, voire le cabinet du Premier ministre.

Le Gouvernement a également annoncé la mise en place de « **sous-préfets à la relance** », précisée par une circulaire signée le 10 septembre<sup>2</sup>. Ces sous-préfets peuvent être des sous-préfets existants, qui recevront un label « sous-préfet à la relance », ou correspondre à des postes nouveaux créés pour une durée d'un à deux ans, « *en vue de répondre à un besoin précis sur un territoire donné s'inscrivant dans la mise en œuvre du plan de relance* ».

Ces postes sont destinés à des jeunes hauts fonctionnaires affectés dans les « grands corps » de l'État à la sortie de l'École nationale d'administration (ENA) ou de l'École polytechnique, mais aussi à des administrateurs civils et des membres d'autres corps, ainsi que des fonctionnaires de catégorie A appartenant à un corps ou un cadre d'emplois de niveau comparable. Dix sous-préfets à la relance ont été nommés le 13 novembre 2020<sup>3</sup>.

**Après l'économie administrée, ce plan met en œuvre la relance administrée.**

## **2. Le plan de relance ne laisse qu'une marge limitée à la territorialisation**

S'agissant de la **mise en œuvre des mesures** du plan de relance, il convient de distinguer quatre cas.

**Certaines des mesures les plus importantes**, sur le plan financier, **sont appliquées de manière uniforme sur le territoire**. Il est donc difficile d'envisager leur territorialisation. C'est le cas, notamment, de la réforme des impôts de production (20 milliards d'euros sur deux ans), du soutien à la rénovation thermique des logements privés (2 milliards d'euros) ou des PME (200 millions d'euros), des dispositifs de soutien à l'activité partielle (5 milliards d'euros) ou à l'embauche des jeunes (4 milliards d'euros). Il en est de même des dispositifs mis en œuvre par des appels d'offre nationaux, tels que le plan de soutien aux secteurs aéronautique et automobile.

En second lieu, des **appels à projets déconcentrés** seront gérés par des opérateurs de l'État tels que l'ADEME ou l'ANAH, selon les procédures habituelles à ces organismes. Le plan de relance apparaît alors comme une

---

<sup>1</sup> L'action 07 « Cohésion territoriale » du programme 364 « Cohésion » prévoit 20 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5 millions d'euros en crédits de paiement pour le déploiement des programmes nationaux de l'ANCT à destination des territoires les plus fragiles.

<sup>2</sup> [Mobilisation des jeunes hauts fonctionnaires sur nos territoires en faveur de la relance, 10 septembre 2020.](#)

<sup>3</sup> [Décret du 13 novembre 2020](#) portant nomination de sous-préfets chargés de mission dans le cadre de la déclinaison territoriale du plan de relance.

source nouvelle de financement et les opérateurs devront seulement informer les préfets de région dans le cadre du suivi du plan de relance.

En troisième lieu, **les préfets disposeront d'enveloppes spécifiques pour des projets d'investissements**, qu'ils utiliseront « à leur appréciation », en portant une attention particulière aux quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et aux territoires ruraux, ou encore pour des appels à projets régionaux (rénovation thermique des bâtiments, mobilités du quotidien). La circulaire prévoit pour ces projets des « discussions » entre les préfets et les présidents de conseils régionaux.

Enfin un certain nombre de **lignes de crédits** correspondent à des mesures précises, pour lesquelles la circulaire prévoit de laisser une marge de manœuvre aux préfets, tout en maintenant possible la réallocation entre un territoire et un autre.

### **3. Les collectivités territoriales seront surtout sollicitées pour contribuer au financement des mesures**

La circulaire indique que « *la contractualisation avec les collectivités territoriales participe pleinement de la réussite du plan de relance* ». L'objet principal de ces conventions est toutefois surtout « *d'associer les collectivités au financement des actions pour créer un effet de levier sur les crédits de l'État* ».

Le Gouvernement prévoit ainsi de signer des « **accords régionaux de relance** » avec les **conseils régionaux** et les collectivités territoriales situées en outre-mer. Ces accords seront coordonnés avec la nouvelle génération de contrats de plan État-région (CPER), mais seront distincts de ces contrats pour des besoins de communication autour du plan de relance.

Les préfets pourront également contractualiser avec les **départements**, les **établissements publics de coopération intercommunale** (EPCI) ou les **communes** si ces collectivités ou établissements sont susceptibles d'apporter des co-financements à certaines opérations.

### **4. Au total, la « territorialisation » apparaît comme une déconcentration, visant un objectif d'information et de communication et reposant sur une vision verticalisée du plan de relance**

On le voit, c'est une **organisation très verticalisée** du plan de relance que le Gouvernement prévoit de mettre en place, dans laquelle **les collectivités sont informées plus qu'elles ne participent véritablement au plan de relance** national, alors même que nombre d'entre elles ont déjà lancé leurs propres initiatives en faveur de la relance sur le territoire. **Le nombre des appels à projet déjà lancés, avant toute concertation avec les territoires,**



**laisse mal augurer de la prise en compte des territoires dans le plan de relance.**

Au lieu d'une **territorialisation**, on peut parler d'une **déconcentration** placée sous l'égide du ministère de l'économie, des finances et de la relance et mise en œuvre localement par les préfets.

La mise en œuvre du plan de relance reposera ainsi sur l'administration centrale pour les mesures uniformes au niveau national, sur les grands opérateurs de l'État pour les appels d'offre relevant de leurs compétences traditionnelles et, pour les autres mesures, sur les préfets. Les collectivités seront surtout sollicitées pour co-financer des dispositifs décidés pour l'essentiel par l'État.

On constate également que **la vision du Gouvernement repose sur une vision purement quantitative du suivi**. Des tableaux de bord permettront de faire remonter des informations chiffrées au niveau national, comme cela était le cas pour le plan d'urgence du printemps. **Une participation réelle des collectivités territoriales permettrait pourtant d'aller plus loin que ces statistiques indispensables**, et d'apporter une vision qualitative en identifiant les projets plus efficaces et en alertant sur les catégories de ménages, d'entreprises ou de territoires qui restent à l'écart.

### **C. LES MODALITÉS CHOISIES POUR LA GESTION DES CRÉDITS DÉPENDRONT DES RELATIONS ÉTABLIES ENTRE LES MINISTÈRES**

Une circulaire budgétaire publiée le 1<sup>er</sup> septembre 2020<sup>1</sup> pose les principes d'exécution des crédits de la mission « Relance », sans préciser les procédures d'exécution qui seront effectivement suivies pour chaque dispositif.

Les mesures peuvent être mises en œuvre par des services de l'État, par des collectivités territoriales ou par des opérateurs. Les fonds peuvent être mis à disposition de différentes manières :

- une **subvention**, une **dotation** ou une **convention de mandat dite de l'article 40** (voir encadré, *infra*) peuvent permettre l'exécution par un opérateur ou un organisme autre que l'État. L'Agence de services et de paiements devrait assurer la mise en œuvre opérationnelle de 21 aides, ce qui n'est pas indiqué dans le projet annuel de performances<sup>2</sup> ;

- lorsque le dispositif est géré par un service de l'État, il peut être procédé soit à l'exécution directe sur les programmes de la mission « Relance » par **délégation de gestion**, soit à un **transfert de crédits** vers un programme relevant d'un ministère métier.

---

<sup>1</sup> Circulaire 2PERF-20-3104 (NOR : CCPB20222600C) relative à la définition des modalités d'exécution de la dépense et du dispositif de suivi du plan de Relance, [annexe 1](#).

<sup>2</sup> Agence de services et de paiement, [France Relance : le gouvernement confie à l'ASP de nouvelles aides](#), 10 septembre 2020.

Les modalités d'exécution de chacune des mesures n'ont pas encore été communiquées. Il semble, d'après des éléments apportés au cours des auditions, qu'elles ne soient pas encore définies dans bien des cas, et fassent l'objet de négociations entre les directions métiers et la direction du budget. Les deux procédures ont en effet des particularités qui peuvent affecter la gestion des dispositifs du plan de relance.

La **délégation de gestion** est un acte par lequel un service, le délégant, donne à un autre service ne relevant pas de son autorité, le délégataire, le pouvoir de réaliser des prestations, pour son compte et en son nom<sup>1</sup>.

La circulaire précitée présente ce mode de gestion comme « *le plus simple et le plus réactif en gestion* ». **Il laisse certainement une meilleure marge de manœuvre au gestionnaire de programme, c'est-à-dire la direction du budget, pour réallouer les fonds entre un dispositif et un autre.** Il suppose toutefois l'établissement d'une convention fixant au départ les critères de l'engagement des crédits, puis l'établissement par le délégataire de comptes rendus de gestion, ce qui peut être une source de retard.

La délégation de gestion « *porte sur des actes de gestion courante et non sur la mise en œuvre de l'ensemble d'une politique* »<sup>2</sup>. Elle ne peut pas porter sur un transfert d'activités pérenne. Enfin le délégant conserve la responsabilité des actions menées, point sur lequel on peut s'interroger lorsqu'il s'agit de dispositifs très techniques pour lesquels la compétence est du côté du ministère métier.

Les **transferts de crédits**, en application du II de l'article 12 de la loi organique relative aux lois de finances, nécessitent la prise d'un décret et peuvent être réalisés entre des programmes relevant de ministères distincts, dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, correspond à des actions du programme d'origine. Cette condition paraît respectée pour beaucoup de dispositifs inscrits dans la mission « Plan de relance », qui, comme on le verra *infra* en parcourant la liste des programmes et des actions, relèvent du domaine de programmes budgétaires traditionnels des ministères.

La procédure de transfert de crédit devrait avoir la préférence des ministères métier, mais c'est celle dans laquelle le gestionnaire du programme budgétaire disposerait du contrôle le moins important. La direction du budget considère que cette procédure doit « *rester une exception motivée par un facteur de complexité ou une inadéquation au principe de spécialité de crédits* ».

En revanche, **la procédure des transferts faciliterait le suivi parlementaire**, les décrets étant publiés au Journal officiel et l'utilisation des

---

<sup>1</sup> *Recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'État*, août 2019, p. 58.

<sup>2</sup> *Recueil précité des règles de comptabilité budgétaire de l'État*, p. 58.

fonds étant présentés dans les rapports annuels de performance annexés au projet de loi de règlement de l'exercice.

#### **Les conventions de mandat de l'article 40**

Le décret GBCP<sup>1</sup> prévoit que l'agent comptable est en principe seul habilité à manier les fonds publics pour les organismes publics nationaux.

L'article 40 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises, complétée par ses mesures d'application<sup>2</sup>, légalisant une pratique en fait antérieure, permet à l'État, aux collectivités territoriales et à divers organismes publics de conclure une convention de mandat avec un tiers afin de lui confier l'encaissement de recettes ou le paiement de dépenses à un organisme public ou privé, en lieu et place de l'agent comptable<sup>3</sup>.

Cette procédure est utilisée notamment par les collectivités locales pour confier à un tiers l'encaissement des paiements de forfait post-stationnement, des droits d'accès à des prestations culturelles, sportives ou touristiques, ou encore des paiements relevant du service public de l'eau ou de l'assainissement.

S'agissant de l'État, la convention de mandat peut porter sur des dépenses de fonctionnement, d'intervention, d'aide à l'emploi, ou encore de pensions. Les recettes qui peuvent être confiées par convention de mandat sont par exemple les recettes propres des établissements publics, les recettes tirées de prestations fournies ou les redevances.

*Source : commission des finances du Sénat*

Quelles que soient les procédures choisies, **il sera nécessaire de suivre de près l'exécution des crédits réalisée par les opérateurs ou tiers destinataires de subventions**. Ceci doit être rendu possible par l'identification, dans la comptabilité de l'opérateur, des dépenses liées aux mesures du plan de relance<sup>4</sup>.

Enfin **le suivi des mesures devra être effectué sur une base territoriale**, afin qu'il soit possible de constater dans quelle mesure les territoires dont l'économie a été la plus touchée par la crise sanitaire ont pu bénéficier des mesures de relance, faisant suite aux mesures d'urgence du printemps et de l'été 2020.

<sup>1</sup> [Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012](#) relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

<sup>2</sup> Notamment le [décret n° 2016-544 du 3 mai 2016](#) portant dispositions relatives aux conventions de mandat conclues par les établissements publics et les groupements d'intérêt public nationaux et les autorités publiques indépendantes avec des tiers et le [décret n° 2017-380 du 22 mars 2017](#) portant dispositions relatives aux conventions de mandat conclues par l'État en application du III de l'article 40 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises.

<sup>3</sup> Le recours aux conventions de mandat était déjà ouvert aux collectivités territoriales pour certaines dépenses.

<sup>4</sup> Direction du budget, [circulaire 2REC-20-3603](#) relative aux modalités de suivi des dépenses relevant du plan de relance, 21 août 2020.

## D. DE NOMBREUSES MODALITÉS DE SUIVI SONT PRÉVUES...

### 1. Le dispositif de suivi

Au niveau national, un **comité de suivi** doit assurer, à des intervalles non spécifiés, « *une revue de l'avancement du plan de relance dans une logique sectorielle et territoriale, notamment en Outre-mer* ». Sous la présidence du Premier ministre, il associerait des représentants du Parlement, des partenaires sociaux, des collectivités, de la société civile et notamment des organismes non gouvernementaux (ONG), des économistes et des services de l'État. L'article 58 *octies* du présent projet de loi de finances rectificative apporte une base législative à ce comité.

Sur une base hebdomadaire, le ministre de l'économie, des finances et de la relance, qui a la responsabilité budgétaire de la mission, effectuera un suivi plus fin de l'avancement des mesures du plan. Le premier **comité de pilotage** s'est tenu le 21 septembre 2020<sup>1</sup>. Son secrétariat est assuré par Bruno Parent, ancien directeur général des finances publiques. Il a prévu que les indicateurs transversaux de suivi du plan de relance seraient territorialisés et présenteraient un volet budgétaire (taux d'engagement et de décaissement des fonds) et statistique (nombre de bénéficiaires pour les principaux dispositifs).

Enfin, les autres ministres sont associés par l'intermédiaire d'un **Conseil interministériel**. Ce conseil se réunira tous les six mois, ou plus si nécessaire, pour acter des redéploiements de crédits.

Ce suivi national s'articule avec le **suivi local** décrit *supra*, exercé par des **comités de suivi régionaux**, regroupant les services de l'État, les représentants des collectivités locales et les partenaires sociaux, ainsi que par les sous-préfets à la relance.

### 2. L'information du Parlement

Le Premier ministre s'est également engagé à ce que soit rendu compte tous les deux mois au Parlement de l'exécution du plan de relance.

**Le rapporteur spécial souligne l'importance d'un rendu régulier et de qualité au Parlement**, contrepartie nécessaire à la mise à disposition de fonds publics d'un montant exceptionnel selon des modalités de souplesse elles aussi non habituelles.

Le plan de relance de 2009 avait ainsi fait l'objet d'un rapport trimestriel au Parlement qui permettait d'assurer une traçabilité exhaustive des mesures budgétaire et fiscales.

---

<sup>1</sup> Ministère de l'économie, des finances et de la relance, [communiqué de presse](#), 21 septembre 2020.

**L'information présentée devra donc être régulière** – l'intervalle de deux mois paraissant approprié – **et surtout complète**. Elle ne devra pas se limiter à un tableau d'exécution des crédits de la mission « Plan de relance » : l'information devra porter également sur l'utilisation des crédits par les opérateurs, lorsqu'ils en sont destinataires.

**E. ... MAIS DOIVENT ÊTRE COMPLÉTÉES DÈS MAINTENANT PAR UN DISPOSITIF D'ÉVALUATION**

**Le rapporteur spécial regrette que le plan de relance ne fasse encore l'objet de pratiquement aucun dispositif d'évaluation<sup>1</sup>.**

S'agissant du plan d'urgence conduit au printemps dernier, pour mémoire, l'article 6 de la première loi de finances rectificative du 23 mars 2020 avait prévu la création d'un comité placé auprès du Premier ministre, chargé aussi bien du suivi que de l'évaluation des mesures prises.

Présidé par M. Benoît Coeuré, ce comité a **communiqué à la commission des finances de manière régulière**, au titre de sa mission de suivi, des informations précises et d'un grand intérêt sur la mise en œuvre des différents dispositifs d'urgence. Un tableau de bord, assortie de données téléchargeables, est également publié et mis à jour très régulièrement sur le site du ministère de l'économie, des finances et de la relance<sup>2</sup>. Ces informations ont notamment permis au président et au rapporteur général, alors en place, d'informer régulièrement les commissaires de la mise en œuvre des mesures d'urgence au travers de notes hebdomadaires.

S'agissant de sa **mission d'évaluation**, la loi de finances rectificative du 23 mars dernier prévoit la remise d'un rapport public d'ici au mois de mars 2021.

Le rapporteur spécial s'est entretenu avec M. Coeuré, qui lui a expliqué que le comité avait mis en place une **base de données très complète sur les entreprises aidées**. Compte tenu de la nouvelle période de confinement et de la réactivation des mesures de soutien d'urgence, le rapport du mois de mars prochain pourrait constituer une première étape, avant la remise d'un nouveau rapport plus complet six mois ou un an plus tard, lorsque l'ensemble des données comptables seront disponibles.

**Le rapporteur spécial souligne l'intérêt du travail qui est actuellement conduit par le comité de suivi et d'évaluation du plan d'urgence. Les données et la méthodologie élaborées par ce comité pourront utilement servir à l'évaluation du plan de relance.**

---

<sup>1</sup> Le dispositif d'aide aux associations de lutte contre la précarité, doté de 99,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (action 08 du programme « Cohésion »), prévoit toutefois une enveloppe spécifique pour l'évaluation du dispositif.

<sup>2</sup> [Aide du fonds de solidarité – tableau de bord interactif.](#)

Le Gouvernement a indiqué, dans le cadre du comité national de suivi de la relance, la création future d'un comité d'évaluation. Toutefois, ses contours restent à définir et ce comité ne serait annoncé que lors du prochain comité de suivi, qui ne se tiendrait qu'à la fin 2020 ou au début de 2021.

**Une décision rapide est pourtant nécessaire car l'évaluation a posteriori d'un dispositif aussi complexe n'est possible que si les données nécessaires sont définies dès le lancement et rassemblées par le comité de suivi tout au long de la mise en œuvre des dispositifs.**

Comme le fait observer le Conseil d'État dans son étude annuelle consacrée à l'évaluation des politiques publiques, « *L'évaluation reposant souvent sur l'analyse de données, elle est plus difficile à réaliser si elle n'a pas été prévue dès la conception de la politique publique. Un investissement initial parfois insuffisant peut ainsi rendre difficile l'accès aux données utiles à l'évaluation. Les évaluations définies après le début d'application des politiques publiques sur lesquelles elles portent ne peuvent s'appuyer sur la mise en œuvre des méthodes les plus rigoureuses.* »<sup>1</sup>

**Le rapporteur spécial souligne enfin que, plutôt que de créer un comité ad hoc, il serait possible de confier cette mission d'évaluation à un organisme existant.**

---

<sup>1</sup> Conseil d'État, [Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques](#), étude annuelle 2020, approuvée par l'assemblée générale du Conseil d'État le 9 juillet 2020.

## DEUXIÈME PARTIE LES MESURES DU PLAN DE RELANCE

### I. LE PROGRAMME 362 « ÉCOLOGIE » CONSACRE 6,6 MILLIARDS D'EUROS À DES MESURES EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'ÉCONOMIE VERTE

Le programme 362 « Écologie » est doté de 18,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 6,6 milliards d'euros en crédits de paiement.

Trois des neuf actions, à savoir les actions 01 « Rénovation énergétique », 07 « Infrastructures et mobilité vertes » et 08 « Énergies et technologies vertes », représentent les trois quarts des crédits.

#### Crédits par action du programme 362

*(en millions d'euros)*

		PLF 2021	en % du programme
01 - Rénovation énergétique	AE	6 295,0	34,3%
	CP	2 825,3	42,9%
02 - Biodiversité, lutte contre l'artificialisation	AE	1 250,0	6,8%
	CP	426,5	6,5%
03 - Décarbonation de l'industrie	AE	1 000,0	5,4%
	CP	281,0	4,3%
04 - Économie circulaire et circuits courts	AE	500,0	2,7%
	CP	84,0	1,3%
05 - Transition agricole	AE	1 124,0	6,1%
	CP	390,0	5,9%
06 - Mer	AE	250,0	1,4%
	CP	44,8	0,7%
07 - Infrastructures et mobilité vertes	AE	3 607,0	19,6%
	CP	1 299,9	19,7%
08 - Énergies et technologies vertes	AE	3 732,0	20,3%
	CP	910,7	13,8%
09 - Dotation régionale d'investissement	AE	600,0	3,3%
	CP	323,8	4,9%
<b>Total programme 362</b>	AE	<b>18 358,0</b>	<b>100,0 %</b>
	CP	<b>6 586,0</b>	<b>100,0 %</b>

*Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)*

**A. LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE REPRÉSENTE LE TIERS DES ENGAGEMENTS FINANCIERS DU VOLET ÉCOLOGIQUE DU PLAN DE RELANCE**

L'action 01 « Rénovation énergétique » comprend une enveloppe de **6,295 milliards d'euros d'autorisations d'engagement**. Elle représente le tiers des AE du programme 362 « Écologie ».

**2,825 milliards d'euros de crédits de paiement sont proposés pour 2021** s'agissant de cette action, soit 43 % des crédits de paiement du programme. Cela représente **un taux de couverture des AE par des CP de 45 % en 2021** (soit un taux supérieur à celui observé au niveau du programme, qui s'établit à 36 %).

L'action comprend toutefois une **enveloppe totale de 6,4 milliards d'euros si l'on y inclut la dépense fiscale que constitue le crédit d'impôt en faveur de la rénovation énergétique des PME**, dont le coût est évalué à 105 millions d'euros.

**Part de l'action 01 « Rénovation énergétique »  
dans le programme 362 « Écologie » en 2021**

*(en milliards d'euros et en %)*

	AE	CP	Taux de couverture des AE en CP
Action 1 « Rénovation énergétique »	6,295	2,825	45%
Programme 362 « Écologie »	18,358	6,586	36%
Part de l'action dans le programme	34 %	43 %	

Source : commission des finances

Plusieurs sous-actions composent l'action 01 « Rénovation énergétique », dont les crédits sont répartis comme indiqué dans le tableau suivant. Le projet annuel de performances indique toutefois que cette répartition de crédits est à ce stade indicative et pourra évoluer « *au regard des capacités de décaissement des différents bénéficiaires* », afin que les effets du plan de relance soient maximisés d'ici 2022-2023.



**Répartition de l'action 01 « Rénovation énergétique »  
en sous-action proposée pour 2021**

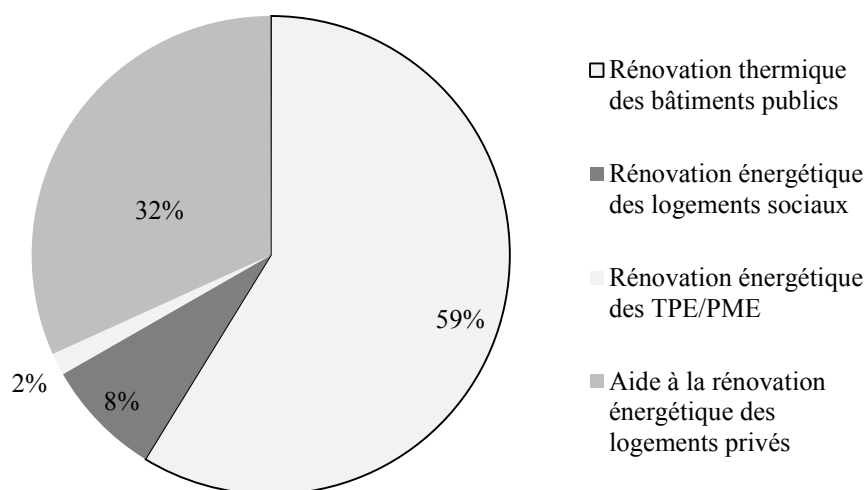
*(en milliards d'euros et en %)*

	AE	Part des AE de la sous-action dans le programme	CP	Part des CP de la sous-action dans le programme
Rénovation thermique des bâtiments publics	3,7	59 %	1,6	57 %
Rénovation énergétique des logements sociaux	0,5	8 %	0,25	9 %
Rénovation énergétique des TPE/PME	0,095	2 %	0,027	1 %
Aide à la rénovation énergétique des logements privés	2	32 %	0,915	32 %
<b>Total action</b>	<b>6,295</b>	<b>100 %</b>	<b>2,825</b>	<b>100 %</b>

Source : commission des finances

**Répartition de l'action 01 « Rénovation énergétique » en sous-actions  
proposée pour 2021 en AE**

*(en %)*



Source : commission des finances

## 1. Le renforcement du soutien public à la rénovation des logements privés

Le volet de l'action spécifiquement consacré à la rénovation énergétique des logements privés est doté de **2 milliards d'euros en AE et de 915 millions d'euros en CP** (soit 32 % des AE du programme).

Le projet annuel de performance indique que cet axe important du plan de relance permet :

- d'une part, de **rendre le parc immobilier plus efficient énergétiquement** et de **contribuer aux objectifs climatiques nationaux** ;

- d'autre part, de **lutter contre la précarité énergétique des ménages**, notamment les plus modestes, en réduisant la facture d'énergie et en améliorant le confort thermique des logements.

### Les objectifs en matière de rénovation énergétique des logements

Par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte d'août 2015, la France s'est engagée à :

- réduire ses émissions de gaz à effet de serre (GES) de 40 % d'ici 2030 et de 75 % d'ici 2050 par rapport au niveau de 1990 ;

- diminuer sa consommation énergétique finale de 20 % d'ici 2030 et de 50 % d'ici 2050 par rapport à 2012 ;

- **rénover 500 000 logements par an.**

La loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat fixe quant à elle un objectif de neutralité carbone en 2050.

Le plan de rénovation énergétique des bâtiments (PREB), présenté le 26 avril 2018, entend **massifier et accélérer la rénovation énergétique des bâtiments**. Pour ce faire, la politique de rénovation énergétique doit poursuivre deux objectifs prioritaires :

- la **diminution de 15 % de la consommation d'énergie finale des bâtiments en 2023** par rapport à l'année de référence 2010, afin d'atteindre la neutralité carbone à horizon 2050 (objectif climatique) ;

- la **rénovation de 1,5 million de logements énergivores habités par des ménages propriétaires à faible revenus dans les dix ans**, soit 150 000 par an (objectif social).

**Décomposition de l'objectif de rénovation de 500 000 logements par an  
fixé par la loi de transition énergétique pour la croissance verte**



Source : plan de rénovation énergétique des bâtiments (PREB)

a) En 2021, le CITE sera définitivement remplacé par la prime de rénovation énergétique

En 2021, le dispositif de **prime de rénovation énergétique** dite « MaPrimeRénov' », **distribuée par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) depuis 2020 aux ménages modestes, remplacera définitivement le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE).**

En effet, l'article 15 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a créé la **prime de transition énergétique** en remplacement du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) et des aides « Habiter mieux agilité » de l'Agence nationale de l'Habitat (ANAH).

En 2020, cette prime, dénommée « MaPrimeRénov' » s'adresse aux **ménages les plus modestes**. Elle permet le versement de l'aide de façon contemporaine à la réalisation des travaux, contrairement au CITE, versé l'année suivant leur paiement, limitant ainsi le reste à charge des ménages. Seuls les propriétaires occupant leur logement à titre de résidence principale y sont éligibles.

En outre, l'article 15 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a **prolongé le CITE d'une année supplémentaire, jusqu'au 31 décembre 2020, pour les dépenses payées en 2020 par les ménages aux revenus « intermédiaires » (soit les déciles 5 à 8 de revenus)**. La loi de finances pour 2020 a également limité le champ d'application du CITE aux seules dépenses supportées par les **propriétaires des logements** dans lesquels sont effectués des travaux de rénovation énergétique, **excluant les locataires ou occupants à titre gratuit auparavant éligibles au CITE**. La loi de finances pour 2020 a par ailleurs prévu **une forfaitisation du crédit d'impôt** : un montant d'aide différent est prévu pour chaque équipement éligible au CITE, constituant ainsi un « barème ».

Ainsi, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, les ménages appartenant aux deux derniers déciles de revenus ne bénéficient du CITE pour la rénovation énergétique de leur logement que pour deux types de dépenses seulement : l'acquisition et la pose d'un système de charge pour véhicule électrique et les matériaux d'isolation thermique des parois opaques.

À la fin de l'année 2020, le CITE disparaîtra et les ménages aux revenus « intermédiaires » qui continuaient en 2020 à bénéficier du CITE seront désormais éligibles à la prime de rénovation. C'est pourquoi le présent projet de loi de finances propose 740 millions d'euros de crédits budgétaires en 2021 pour la prime de rénovation énergétique sur le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », contre 390 millions d'euros prévus en loi de finances pour 2020.

Un premier bilan de la prime peut d'ores et déjà être effectué : au 1<sup>er</sup> octobre 2020, 100 000 demandes de subventions ont été déposées par les ménages aux revenus modestes et très modestes et 75 000 aides ont déjà été accordées. Un objectif de 200 000 primes avait été fixé pour 2020, ce qui représente d'après l'Agence nationale de l'habitat environ 160 000 ménages aidés (les ménages ayant la possibilité de demander plusieurs soutiens). D'après les informations communiquées par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), cet objectif de 200 000 primes serait atteint d'ici la fin de l'année, ce dont il y a lieu de se réjouir, même si l'objectif semble très ambitieux.

Compte tenu du succès du dispositif, la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 a ouvert 100 millions d'euros de crédits supplémentaires, complétés par 85 millions d'euros de transfert en provenance du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission « Cohésion des territoires ». Au total, 185 millions d'euros ont donc été alloués en plus au dispositif afin de pouvoir faire face à l'ensemble des demandes, portant le coût de la prime en 2020 à 575 millions d'euros. Ces crédits devraient être intégralement consommés d'ici la fin de l'année : le montant des primes demandées atteint 565 millions d'euros et 388 millions d'euros ont été engagés en octobre 2020.

*b) Le plan de relance entend amplifier la dynamique de rénovation énergétique des logements privés*

En 2021, et plus particulièrement dans le contexte de la relance de l'économie, le Gouvernement entend accélérer et amplifier la dynamique de rénovation énergétique des logements privés. Notre pays s'est en effet engagé à diminuer de 15 % la consommation d'énergie finale des bâtiments en 2023 par rapport à l'année de référence 2010, afin d'atteindre la neutralité carbone à horizon 2050. Le « Plan climat » prévoit par ailleurs d'éradiquer la précarité énergétique dans les dix prochaines années, en faisant disparaître les « passoires thermiques ».

**2 milliards d'euros d'AE sur deux ans** sont ainsi prévus sur l'action 01 « Rénovation énergétique » du programme n° 362 et **915 millions d'euros de crédits de paiement pour 2021.**

**Ces 2 milliards d'euros d'AE seraient déclinés comme suit :**

**- 1,44 milliard d'euros pour l'extension de « MaPrimeRénov' » aux propriétaires occupants des 9<sup>ème</sup> et 10<sup>ème</sup> déciles de revenus, aux propriétaires bailleurs et pour le nouveau forfait relatif à la rénovation globale ;**

**- 300 millions d'euros pour l'extension du dispositif « Habiter Mieux » pour les copropriétés ;**

**- 250 millions d'euros pour l'intensification de la rénovation de logements dans le cadre des plans nationaux de l'ANAH (futur programme « Plan petites villes de demain », programme « Action cœur de ville » et programme « Initiative copropriétés ») ;**

**- 10 millions d'euros** (dont 5 millions d'euros en 2021) seront consacrés au financement d'actions de communication autour du dispositif.

Pour l'ANAH, la budgétisation de crédits supplémentaires au sein de la mission « Plan de relance » ne pose pas de difficulté particulière en termes de gestion : les mêmes règles de gestion s'appliqueront pour la prime, que les crédits soient prévus sur le plan de relance ou sur le programme 174 ; seul un nouveau *reporting* devrait être mis en place à destination du responsable de programme 362.

Par ailleurs, pour faire face à la montée en charge de la prime de rénovation, **le plafond d'emplois de l'ANAH a été porté à 174 équivalents temps plein travaillés (ETPT), soit une augmentation de 29 ETPT.**

La direction générale de l'énergie et du climat a indiqué au rapporteur spécial qu'un **objectif de 400 000 à 500 000 logements privés rénovés était fixé pour cette année, dont deux tiers de logements occupés par des ménages modestes et très modestes**, soit un objectif supérieur à ce que prévoyait le plan de rénovation énergétique de 2018.

*c) L'extension de la prime à tous les propriétaires occupants : un forfait d'aide modulé en fonction des revenus*

Le plan de relance propose **d'ouvrir de manière exceptionnelle la prime de rénovation énergétique à tous les propriétaires (bailleurs ou occupants)**. Celle-ci sera modulée selon les revenus des bénéficiaires mais tous les ménages y auront accès, **quels que soient leurs revenus** (cf. *infra*).

Par ailleurs, l'article 56 *ter* rattaché à la présente mission prévoit que **l'ensemble des travaux faisant l'objet d'un devis à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2020 seront éligibles à la prime, pour toutes les catégories de propriétaires auxquelles la prime est élargie en 2021.** Les crédits de paiement ouverts pour ces nouvelles catégories de bénéficiaires le sont

toutefois à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021. **Le Gouvernement, par cette disposition rétroactive, entend limiter le report des engagements de travaux à 2021.** La publication du barème de la prime de rénovation en fonction des revenus le 5 octobre dernier vise le même objectif de transparence vis-à-vis des bénéficiaires, qui connaissent le montant de l'aide dont ils peuvent bénéficier avant le démarrage des travaux. Cependant, les ménages aux revenus intermédiaires, qui continuent à bénéficier du CITE pour les dépenses engagées en 2020, ne peuvent cumuler le CITE et la prime de rénovation pour les mêmes travaux.

**Ainsi, les nouveaux barèmes, construits par la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), proposent des forfaits d'aide variant en fonction des niveaux de revenus et du gain écologique des travaux : quatre profils ont été définis en fonction des niveaux de revenus et, en fonction d'eux, des montants d'aide différents sont proposés pour les travaux.**

Par exemple, un couple dont le logement est situé hors Île-de-France et dont le revenu fiscal de référence s'élève à 27 000 euros (forfait « jaune ») et installant un chauffe-eau solaire bénéficiera de 3 000 euros de prime. Pour le même équipement, un couple dont le RFR s'élève à 42 000 euros (forfait « violet ») sera aidé à hauteur de 2 000 euros, et un couple dont le revenu s'élève à 45 000 (forfait « rose) ne pourra bénéficier de l'aide pour ce type d'équipement.

**Le barème prévu pour les ménages aisés (profil « rose) n'ouvre en réalité le bénéfice de la prime que pour un panel réduit de travaux, principalement l'isolation des murs et des toitures et la rénovation globale.**

**En effet, un nouveau forfait est prévu pour les ménages intermédiaires ou supérieurs lorsqu'ils engagent des travaux de rénovation globale dont le gain énergétique est supérieur à 55 %, afin d'inciter les ménages à entreprendre des travaux combinant plusieurs gestes.**

Alors que notre pays s'est fixé l'objectif de rénover 500 000 logements par an, le rapporteur spécial estime qu'il est en effet **indispensable que les ménages des 9<sup>ème</sup> et 10<sup>ème</sup> déciles de revenus, qui réalisaient jusqu'en 2019 près de 50 % des travaux de rénovation énergétique, puissent continuer à bénéficier d'un soutien à la rénovation énergétique de leur logement.**

En augmentant le soutien au financement des travaux lourds de rénovation, le plan de relance vise donc à accélérer le traitement des « passoires thermiques » au moyen de rénovations globales et ainsi, à **maximiser l'effet déclencheur des aides publiques à la rénovation thermique** (cf. *infra*).

Enfin, l'aide peut se cumuler avec les Certificats d'économie d'énergie (CEE) : le cumul de ces aides permet d'après le Gouvernement d'atteindre des niveaux d'aide allant jusqu'à 90 % du coût total des travaux pour les ménages les plus modestes.

*d) Des bonus pour maximiser les effets des rénovations engagées*

**Deux « bonus » sont créés dans les nouveaux barèmes :**

- un bonus « Bâtiment Basse Consommation » (BBC) si la rénovation entreprise conduit à ce que le logement obtienne l'étiquette énergie A ou B ;

- un bonus « sortie de passoire », lorsque les travaux permettent de sortir le logement de l'état de passoire thermique (étiquette énergie F ou G) après la rénovation.

Ces « bonus » sont plus élevés **pour les ménages aux revenus les plus modestes** (1 500 euros par bonus, contre 500 euros par bonus pour les ménages aisés).

L'objectif visé par ces bonus créés dans le cadre du plan de relance consiste à **porter l'accent sur les rénovations énergétiques ambitieuses**. Cela devrait ainsi se traduire par l'amélioration de l'étiquette énergétique attribuée aux bâtiments concernés, avec l'objectif **d'amplifier les sorties du statut de « passoire thermique » (étiquettes F et G)**.

Afin de suivre les effets attendus de l'extension du dispositif MaPrimeRenov', le nombre de logements sortant du statut de « passoires thermiques » grâce à la prime sera suivi et fait l'objet d'un indicateur associé à l'objectif du programme « améliorer la qualité énergétique du parc de logements ». **Le Gouvernement entend ainsi atteindre un objectif de 80 000 logements sortant du statut de « passoires thermiques » en 2021**. Cet objectif s'ajoute par ailleurs à l'objectif du programme historique de l'Anah « Habiter Mieux » de 60 000 rénovations maintenu en 2021.

**Compte tenu des 4,8 millions de « passoires thermiques » que comptent notre pays, cet objectif est finalement peu ambitieux.**

*e) L'extension de la prime aux propriétaires bailleurs*

Dans un rapport sur les aides à la rénovation énergétique des logements privés d'avril 2017, l'Inspection générale des finances relève **qu'une part importante du parc de logements, constituée des logements occupés par les locataires, reste en marge des efforts de rénovation énergétique**. Or cette sous-représentation des logements occupés par les locataires parmi les rénovations de logements pose d'autant plus problème d'un point de vue environnemental que **ces logements sont surreprésentés parmi les passoires thermiques**.

Ainsi, plus de **45 % des locataires du secteur privé occupent des logements aux performances énergétiques correspondant aux étiquettes F et G**, contre **20 à 25 % des locataires du parc social ou des propriétaires occupants**.

D'après les chiffres du Gouvernement, la précarité énergétique touche 1,1 million de ménages locataires, et le parc locatif privé « *concentre les ménages modestes (40 % des locataires appartenant aux trois premiers déciles de revenus) et des logements énergivores (22 %, soit 1,5 million de logements)* »<sup>1</sup>.

**La commission des finances du Sénat avait proposé, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020, d'étendre le bénéfice de la prime de rénovation énergétique aux propriétaires bailleurs. Alors que l'amendement adopté par le Sénat n'a pas été conservé par l'Assemblée nationale en dernière lecture l'an dernier, le Gouvernement, un an plus tard, propose la même extension des bénéficiaires dans le cadre du plan de relance.**

Comme pour les propriétaires occupants, les travaux éligibles dont les devis auront été signés à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2020 pourront bénéficier de cette aide. **Toutefois, les dossiers devront être déposés à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2021, et un propriétaire pourra bénéficier d'une aide jusqu'à trois logements mis en location.**

**L'ouverture de la possibilité pour les propriétaires bailleurs de bénéficier de la prime de rénovation énergétique pour les dépenses de rénovation énergétique du logement constitue donc une avancée certaine.** En effet, les bailleurs doivent être aidés, dans la mesure où il n'appartient pas aux locataires de supporter la charge financière des travaux de rénovation énergétique.

*f) Une nouvelle aide « Habiter mieux » pour la rénovation énergétique des copropriétés*

Le plan de relance ambitionne également d'accélérer et d'amplifier la dynamique de rénovation énergétique des plus de **9,7 millions de logements collectifs du parc privé**, soit 26 % du parc résidentiel national, notamment pour les travaux sur les parties communes.

Une nouvelle aide sera dédiée à la rénovation énergétique des copropriétés, « MaPrimeRénov Copropriétés ». **Celles-ci seront éligibles à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021 mais peuvent commencer leurs travaux au 1<sup>er</sup> octobre 2020 pour bénéficier de l'aide.** Cette aide représente une extension de l'aide actuelle « Habiter mieux copropriété » au-delà des seules copropriétés en fragilité financière aidées jusqu'à présent, et sera versée aux syndicats de propriété.

Pour bénéficier de « MaPrimeRénov' », les copropriétés devront réaliser des travaux permettant un gain énergétique de 35 % et être essentiellement composées de résidences principales (75 % minimum).

---

<sup>1</sup> « Les nouveaux barèmes de MaPrimeRénov' » dossier de presse « France relance », 5 octobre 2020.



## **2. Un soutien bienvenu à la rénovation énergétique des PME et à leur démarche de transition écologique**

Le plan de relance prévoit **200 millions d'euros pour la rénovation énergétique des PME**, avec :

- **105 millions d'euros découlant d'un nouveau crédit d'impôt ;**
- **95 millions d'euros dans le cadre de la mission « plan de relance » (en AE), dont 27 millions d'euros en crédits de paiement dès 2021.**

D'une part, les **crédits budgétaires**, dont une partie relève de l'action de l'ADEME, visent à financer :

- des **diagnostics et un accompagnement à la transition écologique** pour les artisans, commerçants et indépendants (15 millions d'euros d'AE et 3 millions d'euros de CP en 2021) ;

- des **aides forfaitaires pour les actions d'écoconception des produits et services développés par les PME** (35 millions d'euros d'AE et 10,8 millions d'euros de CP en 2021) ;

- des **actions d'accompagnement à la transition écologique** au bénéfice des **PME** (45 millions d'euros d'AE et 13,5 millions d'euros de CP en 2021).

D'autre part, le crédit d'impôt est créé par l'article 3 *sexdecies* du présent projet de loi de finances, introduit par l'Assemblée nationale à la suite de l'adoption d'un amendement du Gouvernement.

Ce **crédit d'impôt, de 30 %** du prix de revient hors taxe des dépenses éligibles, comporte un **panel de dépenses intéressant**, englobant les dépenses engagées pour **l'acquisition et la pose de système d'isolation thermique des parois opaques** et d'équipements composant **des systèmes de chauffage, de refroidissement, de climatisation, et de ventilation des locaux**, y compris les équipements de pilotage et de régulation.

Ce dispositif à destination des PME s'applique donc aux dépenses de travaux de rénovation énergétique des **bâtiments à usage tertiaire que ces entreprises affectent à leur activité économique**. Plafonné à 25 000 euros par entreprise, il est aussi **temporaire**, s'appliquant aux seules dépenses engagées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2020 et le 31 décembre 2021.

**L'absence d'évaluation préalable** accompagnant la création de ce crédit d'impôt est regrettable. Cela **aurait permis de préciser les critères ayant présidé à la détermination du périmètre des dépenses éligibles, et d'évaluer son adéquation aux besoins réels des entreprises** en matière de rénovation énergétique.

De même, si le rapporteur spécial comprend les objectifs distincts des deux mécanismes d'aide (un soutien direct par le biais de crédits budgétaires pour des diagnostics et des aides ciblées, et un crédit d'impôt pour les travaux de rénovation, perçu une année plus tard), **il faut espérer que les entreprises visées sauront s'emparer de ces deux niveaux de soutien.**

**Toutefois, le crédit d'impôt, prévu dans le cadre du plan de relance, doit s'inscrire dans la durée de celui-ci** : la commission des finances a donc proposé d'étendre le bénéfice du crédit d'impôt aux dépenses engagées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2020 et le 31 décembre 2022, **ce qui laisse une année supplémentaire aux entreprises pour bénéficier du dispositif.**

### **3. La rénovation énergétique des bâtiments publics**

*a) La rénovation des bâtiments publics, une obligation légale et un objectif déjà intégré dans les plans d'investissement du Gouvernement*

Le Gouvernement a lancé au mois d'avril 2018 le plan de rénovation énergétique des bâtiments (PREB), avec un **objectif d'économie d'énergie sur le parc immobilier de l'État de 15 % d'ici 2022**. Au-delà de ce plan, l'État est également concerné par les obligations d'économies d'énergie dans le secteur tertiaire introduites par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi ELAN). Elles ont été traduites dans le décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 (dit décret « tertiaire »), qui a **fixé les cibles à atteindre en matière de réduction de la consommation d'énergie finale dans les bâtiments à usage tertiaire** par rapport à la consommation constatée en 2010 : 40 % d'économies en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050. Sont pour l'instant concernés les bâtiments dont la surface est supérieure ou égale à 1 000 mètres carrés, mais la direction de l'immobilier de l'État (DIE) indique que cette surface pourrait être ramenée à 500 mètres carrés.

Dans le rapport qui avait préfiguré l'instauration du Grand plan d'investissement (GPI)<sup>1</sup>, Jean Pisani-Ferry préconisait d'améliorer la performance énergétique du parc immobilier de l'État (initiative 2). L'objectif était de **procéder à la rénovation thermique de 25 % des bâtiments publics de l'État**, pour un investissement estimé à **neuf milliards d'euros**. Pour rappel, le GPI ne s'est toutefois pas nécessairement traduit par l'ouverture de crédits supplémentaires, mais bien souvent par la labellisation de crédits habituellement portés par les programmes du budget général ou des comptes spéciaux.

---

<sup>1</sup> Jean Pisani-Ferry, *Le Grand plan d'investissement 2018-2022. Rapport au premier ministre*, (septembre 2017).

Dans le cadre de la mission « Transformation et fonction publiques », créée en 2018, **le programme 348 « Rénovation des cités administratives et des sites multi-occupants »** a été doté d'un milliard d'euros de crédits sur cinq ans. 39 projets ont été sélectionnés, sur les 53 présentés. 35 sont des rénovations, quatre des reconstructions. Si, dans son dimensionnement actuel, le programme 348 était insuffisant pour porter l'effort de rénovation énergétique des bâtiments publics, il est probable, hors contexte de relance, que les crédits ouverts par le Gouvernement sur la présente action aurait pu être portés par ce programme : la DIE y jouera un rôle opérationnel et de conseil très important et la procédure de sélection par appel à projets repose sur des critères similaires.

*b) Dans le plan de relance, quatre milliards d'euros pour la rénovation des bâtiments de l'État et des collectivités territoriales*

**Quatre milliards d'euros sont dédiés, dans la mission « Plan de relance », à la rénovation des bâtiments publics.** Sur cette enveloppe globale, qui couvre les années 2021 et 2022, **2,7 milliards d'euros seraient plus particulièrement dédiés aux bâtiments de l'État**, avec environ la moitié des crédits réservés aux établissements publics d'enseignement supérieur, **300 millions d'euros aux régions**, notamment pour les lycées, et **un milliard d'euros aux bâtiments des collectivités locales**, sous la responsabilité des préfets. L'objectif est de **couvrir 15 millions de mètres carrés**, sur les près de 100 millions de mètres carrés que représentent en surface les bâtiments de l'État, des opérateurs et des établissements publics nationaux.

La totalité des autorisations d'engagement (**3,7 milliards d'euros<sup>1</sup>**) sera ouverte en 2021, afin de permettre un déploiement rapide des crédits et des projets. **1,6 milliard de crédits de paiement** sont quant à eux prévus pour 2021.

Les projets de rénovation seront sélectionnés par le biais d'un **appel à projets**, au cours duquel deux critères joueront un rôle déterminant : (1) **leurs effets rapides sur l'économie**, c'est-à-dire la maturité des projets et leur capacité à pouvoir être mis en œuvre très rapidement, et (2) **l'ampleur des économies d'énergie** attendues. Enfin, un troisième critère, moins significatif dans le processus de sélection, concerne l'amélioration de l'accessibilité des bâtiments. Concrètement, **deux appels d'offres ont été organisés** : un pour les bâtiments de l'État, le second pour les établissements publics de l'enseignement supérieur.

---

<sup>1</sup> Ce périmètre s'entend hors enveloppe octroyée aux régions.

**Trois types d'opération de rénovation seront financés :**

- des **actions dites à « gain rapide »**, qui présentent un fort retour sur investissement (contrôle, pilotage et régulation des systèmes de chauffage, modernisation des systèmes d'éclairage ou de chauffage) ;

- des **travaux de rénovation énergétique** relevant du gros entretien ou du renouvellement des systèmes (isolation du bâti, changement des équipements) ;

- des **opérations immobilières de réhabilitation lourde** incluant d'autres volets que la rénovation énergétique (mise aux normes de sécurité et d'accessibilité, confort).

Les appels à projets ont été ouverts le 7 septembre 2020. Les porteurs de projet ont disposé d'un **délai d'un mois pour présenter leurs candidatures**, tandis que **l'instruction des projets durera six semaines**. D'après les informations transmises dans le communiqué de presse du Gouvernement<sup>1</sup>, une majorité des projets sera sélectionnée par les préfets de région, tandis que les plus importants d'entre eux, soit environ 5 % du total, le seront par le Gouvernement.

Concrètement, les projets inférieurs à cinq millions d'euros (huit millions d'euros en Île-de-France) seront examinés et sélectionnés dans le cadre des conférences régionales de l'immobilier public, avec une implication du recteur académique pour les bâtiments de l'enseignement supérieur, de la recherche et les CROUS. Pour les projets supérieurs à cinq millions d'euros (huit millions en Île-de-France) seront examinés et sélectionnés lors de la tenue d'une Conférence nationale de l'immobilier public, présidée par le ministre de l'économie, des finances et de la relance.

Si le Gouvernement présente cette distinction comme s'inscrivant dans la logique de territorialisation du plan de relance, cela correspond en réalité à la **procédure de labellisation habituelle des projets immobiliers**, cette procédure ayant été déconcentrée en 2017. **Les dossiers retenus devraient être présentés d'ici le 30 novembre 2020. L'objectif est que tous les marchés publics soient notifiés d'ici le 31 décembre 2021.**

*c) Une interrogation sur la capacité de cette action à produire ses effets sur la relance de l'économie dès 2021*

(1) Le succès des deux appels à projets

Dans le cadre du plan de relance, une contrainte très forte pèse sur la sélection des projets, à savoir celle de **leur capacité à pouvoir se mobiliser et à faire l'objet d'une contractualisation rapide**, afin qu'ils puissent produire leurs effets dès 2021. Selon les informations transmises par la DIE, cette contrainte a été très bien intégrée par les porteurs de projets et les efforts

---

<sup>1</sup> Communiqué de presse du Gouvernement, « Franc succès des appels à projets pour la rénovation énergétique des bâtiments publics de l'État dans le cadre de « France Relance », 20 octobre 2020.

réalisés en matière de connaissance du parc immobilier de l'État ont permis aux gestionnaires de se mobiliser très rapidement.

Les résultats de l'appel à projets témoignent de sa réussite : **plus de 4 000 projets ont été présentés, pour un montant total de près de 8 milliards d'euros, soit deux fois plus que l'enveloppe qui leur sera définitivement allouée.** Selon la DIE, **tous ne sont pas en mesure de tenir le critère d'engagement en 2021**, et cette condition agira comme un premier filtre, permettant ainsi de réduire la masse des projets éligibles.

Ces projets sont à la fois de toute origine (géographique et administrative) et de toute taille. Ils vont ainsi de quelques milliers d'euros (par exemple le changement des ampoules d'un bâtiment par des ampoules basse consommation) à plusieurs dizaines de millions d'euros dans le cadre de projets structurants. La majorité des projets candidats se situeraient, d'après les informations recueillies auprès de la DIE, dans une fourchette de **2 à 5 millions d'euros**, avec une part significative d'opérations portées par le ministère de l'intérieur et des armées sur **les casernes et les commissariats**.

(2) Des interrogations persistantes sur un engagement rapide des crédits et sur leurs effets économiques et environnementaux

Selon la DIE, les projets de taille limitée permettront de nourrir le tissu économique local, en faisant appel aux TPE et PME des territoires, tandis que les projets plus structurants mobiliseront davantage les grandes entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics.

Toutefois, il est permis de se montrer plus circonspect sur la capacité réelle des administrations et des gestionnaires de projets à déployer rapidement les crédits de paiement prévus pour 2021. **La cible d'1,6 milliard d'euros, soit 43 % des AE, apparaît bien ambitieuse**, notamment si on compare cette action au programme 348, sur lequel la commission des finances constate chaque année une **sous-exécution des crédits**. Cette sous-consommation s'explique par un délai de finalisation des projets et de passation des marchés bien plus long que prévu (jusqu'à deux ans pour certains projets).

De fait, la date limite fixée par le Gouvernement est plutôt lointaine (31 décembre 2021), ce qui indique que **certains projets ne se concrétiseront et n'auront d'effets sur l'économie réelle qu'en 2022**. Par ailleurs, il est également possible que l'ensemble des travaux ne soit pas finalisé avant la fin de l'année 2022, ce qui pourrait conduire à un **report des crédits au-delà de cette échéance**. Le bon déroulement des travaux, en particulier pour les projets structurants, est soumis à de nombreux aléas (délais de contractualisation et de passation des marchés<sup>1</sup>, fourniture des biens et

---

<sup>1</sup> Pour mémoire, l'article 56 quinquies du présent projet de loi de finances rectificative, introduit par l'Assemblée nationale, autorise la passation de marchés de conception-réalisation dans le cadre du plan de relance.

matériaux requis, allongement des délais avec les nouvelles règles sanitaires en vigueur sur les chantiers, etc.).

**Il y a toutefois une différence significative entre le programme 348 et l'action du plan de relance dédiée à la rénovation des bâtiments publics** : les projets portés par le premier sont tous structurants, avec un coût moyen de plusieurs dizaines de millions d'euros, tandis que **des projets de plus petite taille seront sélectionnés** dans le cadre du plan de relance. C'est très important puisque ce sont sans doute eux qui permettront d'avoir un **engagement rapide des crédits dès le premier semestre 2021**. Certains projets avaient par ailleurs déjà été présentés à la Conférence nationale de l'immobilier public, qui est chargée de leur labellisation. Ils avaient bien été labellisés, mais les crédits nécessaires à leur mise en œuvre n'étaient alors pas disponibles. S'ils sont sélectionnés, ils pourront être mis en œuvre rapidement. Enfin, comme l'a rappelé le directeur de l'immobilier de l'État devant le Conseil de l'immobilier de l'État : *« le mauvais état du parc de l'État est tel qu'il ne fait aucun doute quant à la capacité de la DIE de sélectionner dans les délais impartis sur la base de deux critères des opérations permettant de dépenser l'enveloppe de quatre milliards d'euros »*<sup>1</sup>.

**Les économies d'énergie prévues sont de deux types** : des gains sur la facture énergétique des projets lauréats, pour ceux d'ampleur limitée, et des gains issus de la libération de biens locatifs et domaniaux pour les projets plus structurants, les factures énergétiques étant alors, par définition, annulées.

Comme pour la rénovation des cités administratives portée par le programme 348, il faut bien noter ici que **l'appréciation du critère des économies d'énergie s'appuie sur les estimations des porteurs de projet** dans leur dossier de candidature : leur niveau réel ne pourra être apprécié qu'à l'achèvement des travaux. Ainsi, dans le projet annuel de performance de la mission « Plan de relance », aucune cible n'est encore indiquée sur l'indicateur « Économie d'énergie attendue » puisqu'il faut attendre les résultats de la sélection. Il n'est précisé ni la manière ni les moyens mis en œuvre pour **s'assurer que les gains prévisionnels estimés lors de la phase d'élaboration et de sélection des projets soient bien maintenus tout au long de la phase d'exécution et ce jusqu'à la mise en service effective des projets**. À titre de comparaison, pour les 39 cités administratives du programme 348, un gain de 67 % est attendu sur la facture énergétique, soit une économie d'énergie de 139 millions KWh/EP.

**Si cet effort en faveur de la rénovation des bâtiments publics doit être salué, l'État devant montrer l'exemple sur ce point, les crédits inscrits au titre du plan de relance, et plus largement ceux prévus dans le budget de l'État, se révéleront à terme insuffisants pour permettre à l'État d'atteindre ses objectifs en matière d'économies d'énergie.**

---

<sup>1</sup> Compte-rendu de la séance du 24 septembre 2020 du Conseil de l'immobilier de l'État.

Le patrimoine immobilier de l'État et des collectivités territoriales couvre aujourd'hui une surface de près de 400 millions de mètres carrés. Pour le seul périmètre « État », la DIE estime que pour atteindre en 2050 la cible de 60 % d'économies énergétiques, l'investissement nécessaire serait de 36 milliards d'euros, voire de 42 milliards d'euros si la surface plancher des bâtiments ciblés dans le décret « tertiaire » était abaissé à 500 mètres carrés. Comme le précisait le Conseil d'analyse économique (CAE) dans sa note relative à la stratégie économique face à la crise : « *les investissements verts [dont font partie selon le CAE la question de la rénovation des bâtiments publics] ne doivent pas être considérés comme un élément de relance de l'emploi et de l'économie à court-terme mais bien comme une transformation de long-terme* »<sup>1</sup>.

#### **4. La rénovation énergétique des logements sociaux**

La **rénovation énergétique** et la **réhabilitation lourde des logements sociaux** fait l'objet d'une **enveloppe de 500 millions d'euros** en autorisations d'engagement et 250 millions d'euros en crédits de paiement.

D'une part, **460 millions d'euros doivent être consacrés aux travaux proprement dits** afin d'engager des rénovations thermiques globales et de restructurer des logements sociaux vétustes ou inadaptés. Des subventions seront attribuées aux organismes HLM, aux collectivités territoriales ou aux maîtres d'ouvrage d'insertion. La mesure va au-delà de la rénovation énergétique proprement dit, les subventions pouvant être également utilisées par exemple pour adapter des logements au vieillissement de la population ou pour restructurer des logements dont la taille n'est pas adaptée aux besoins constatés localement.

D'autre part, **40 millions d'euros doivent soutenir l'émergence d'une filière industrielle** dédiée aux solutions de rénovation énergétique globale et très performante. Le dossier de presse prend comme référence le procédé EnergieSprong.

---

<sup>1</sup> Philippe Martin, Jean Pisani-Ferry, Xavier Ragot, « Une stratégie économique face à la crise », note ° 57 du Conseil d'analyse économique (10 juillet 2020), p. 9.

### **Le procédé EnergieSprong**

Le procédé Energiesprong, développé aux Pays-Bas avec un financement de l'Union européenne et soutenu en France, a pour objectif de rendre possible la rénovation énergétique de logement sociaux rapide et à moindre coût.

Sont identifiés dans un premier temps des logements ayant des besoins de rénovation similaires afin de bénéficier de prix préférentiels sur les matériaux par la mutualisation des commandes aux industriels.

Les travaux utilisent des éléments préfabriqués assurant une consommation énergétique nulle sur trente ans et sont conduits en une semaine au maximum. Les locataires ne sont pas obligés de quitter leur logement et participent aux choix esthétiques de la rénovation.

L'investissement doit être financé, sans surcoût pour les locataires, par les économies réalisées sur 30 ans. Plusieurs projets pilotes ont déjà été livrés en France.

*Source : commission des finances du Sénat (à partir des informations du plan Bâtiment durable<sup>1</sup>)*

**L'on ne peut qu'approuver la volonté de favoriser la rénovation énergétique des logements sociaux**, en particulier en développant une filière qui sera porteuse d'activité et d'emplois locaux pour de nombreuses années encore, compte tenu de l'importance du parc à rénover.

En revanche, **le plan de relance ne contient pas de mesures tendant à favoriser la construction de logements sociaux neufs**. Or les organismes de logements sociaux ont joué un fort rôle contracyclique lorsque le secteur immobilier a ralenti en 2008-2009 et 2012-2013 : sous l'impulsion des pouvoirs publics, la production de logements sociaux, notamment par la reprise d'opérations en vente future en l'état d'achèvement (VEFA) en difficulté, a alors largement compensé la diminution de l'activité de construction privée<sup>2</sup>.

Or il n'est pas certain que les bailleurs sociaux pourraient jouer le même rôle si la crise actuelle perdurait et entraînait une chute durable de l'activité immobilière, dans la mesure où la capacité d'autofinancement et donc de construction de logements des bailleurs sociaux a été amoindrie par l'instauration de la réduction de loyer de solidarité (RLS) dans le cadre de la loi de finances pour 2018.

---

<sup>1</sup> Plan bâtiment durable, [EnergieSprong : le défi de la rénovation énergétique des logements sociaux à grande échelle](#), 20 février 2017.

<sup>2</sup> Banque des territoires, [Éclairage : logement social et territoires](#), juillet-août 2019.



## B. BIODIVERSITÉ ET LUTTE CONTRE L'ARTIFICIALISATION

L'action 02 « Biodiversité, lutte contre l'artificialisation » comprend une enveloppe de **1,25 milliard d'euros d'autorisations d'engagement**. Elle représente 7 % des AE du programme 362 « Écologie ».

**426,5 millions d'euros de crédits de paiement** sont prévus pour 2021 s'agissant de cette action, soit 6 % des crédits de paiement du programme, ce qui représente un taux de couverture des AE par des CP de 34 % en 2021.

### Part de l'action « Biodiversité et lutte contre l'artificialisation » dans le programme « Écologie » en 2021

(en milliards d'euros et en %)

	AE	CP	Taux de couverture des AE en CP
<b>Action 2</b>	1 250,0	426,5	34 %
<b>Programme 362 « Écologie »</b>	18 358,0	6 586,0	36 %
<b>Part de l'action dans le programme</b>	7 %	6 %	

Source : commission des finances

Cette action recouvre les activités en faveur de la **reconquête de la biodiversité** sur les territoires et de la **lutte contre l'artificialisation des sols**. D'après le projet annuel de performance, « *l'objectif est le maintien des écosystèmes terrestres, littoraux, maritimes et aquatiques en bon état, de manière à permettre aux territoires de s'adapter plus facilement aux effets du changement climatique et à divers risques pour ainsi être plus résilients* ».

Plusieurs sous-actions composent l'action « Biodiversité, lutte contre l'artificialisation », dont les crédits sont répartis comme représenté dans le tableau suivant. Comme pour la première action, le projet annuel de performances indique toutefois que cette répartition de crédits est à ce stade indicative et pourra évoluer « *au regard des capacités de décaissement des différents bénéficiaires* », afin que les effets du plan soient maximisés d'ici 2022-2023.

**Répartition de l'action 2 en sous-actions  
proposée pour 2021**

*(en millions d'euros et en %)*

	AE	Part des AE de la sous-action dans le programme	CP	Part des CP de la sous-action dans le programme
Densification et renouvellement urbain	650	52 %	279	65 %
Biodiversité, prévention des risques et résilience	300	24 %	70	16 %
Réseaux d'eau et modernisation des stations d'assainissement	300	24 %	78	18 %
<b>Total action</b>	<b>1 250</b>	<b>100 %</b>	<b>427</b>	<b>100 %</b>

Source : commission des finances

**1. La densification et le renouvellement urbain**

Les crédits consacrés à la densification et au renouvellement urbains sont de 650 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 279 millions d'euros en crédits de paiement, selon quatre axes dont deux regroupent la quasi-totalité des crédits :

- le recyclage des friches et du foncier artificialisé (99,5 millions d'euros de crédits de paiement) ;

- l'aide aux maires qui accordent des permis de construire pour des opérations de logements denses ou de projets ambitieux en termes de densité du bâti (aide à la relance de la construction durable, 175 millions d'euros de crédits de paiement) ;

- la dépollution de sites industriels, qui fait l'objet d'un appel à manifestation d'intérêt de l'ADEME (4 millions d'euros de crédits de paiement) ;

- l'appui aux outils de d'accompagnement développés par le CEREMA (0,5 million d'euros).

Seuls les deux premiers dispositifs font l'objet d'observations spécifiques dans le présent rapport.

*a) Le recyclage des friches et du foncier artificialisé*

Un fonds de 300 millions d'euros est annoncé en faveur d'opérations de réhabilitation des friches urbaines et industrielles, et plus généralement du foncier déjà artificialisé.

Ces terrains nécessitent souvent des opérations de dépollution et démolition, nécessaires pour conduire des opérations d'aménagement urbain, de revitalisation des centres-villes, centres bourgs ou zones périphériques.

Ce fonds doit attribuer des subventions dont l'instruction relèvera des services déconcentrés. L'objectif est de réhabiliter environ 900 hectares de friches sur près de 230 sites.

Ce dispositif recouvre partiellement des dispositifs existants : une dotation de 40 millions d'euros sur deux ans est ainsi consacrée au 11<sup>e</sup> appel à projets « Reconversion des friches polluées » lancé par l'Agence de la transition écologie (ADEME), ouvert le 5 novembre 2020<sup>1</sup>.

**La réhabilitation des friches** permet de mieux maîtriser l'étalement urbain et d'améliorer l'environnement de la ville. Par rapport à l'étalement urbain, **le processus de reconversion permet d'éviter de l'ordre de 35 % des impacts associés au transport urbain** (trafic et émissions associées) et **50 % à 75 % d'impacts en moins sur le cycle de vie d'un projet de construction** (selon l'indicateur d'impact concerné : changement climatique, épuisement de ressources, occupation des sols, etc.)<sup>2</sup>.

En outre, **les travaux**, comme dans toutes les opérations de bâtiment et de travaux publics, **favorisent l'emploi local**.

Il ressort enfin des appels à projets ADEME que l'aide apportée joue un rôle significatif, les coûts de dépollution représentant un facteur d'accroissement de la charge foncière, de l'ordre de 30 %<sup>3</sup>.

**Le rapporteur spécial attire toutefois l'attention sur la complexité de ce type de projets**, qui peuvent prendre du temps à se matérialiser, **par rapport à l'objectif de consommation rapide des fonds** qui est celui du plan de relance. 60 % des opérations suivies par l'ADEME ces dernières années sont confrontées à des difficultés, se concrétisant par des prolongements de durée ou des modifications des modalités techniques et financières de réalisation des travaux. Or **le principe de fongibilité des crédits pourrait favoriser des dispositifs pour lesquels la mobilisation des fonds est plus aisée**.

---

<sup>1</sup> ADEME, [Travaux de dépollution pour la reconversion de friches](#).

<sup>2</sup> *Études scientifiques citées dans le rapport cité infra sur la reconversion des friches polluées de l'ADEME.*

<sup>3</sup> Yann Milton, Ségolène Petit, Benjamin Pauget, Cédric Challaye, ADEME, [Reconversion des friches polluées au service du renouvellement urbain : enseignements technico-économiques, novembre 2018.](#)

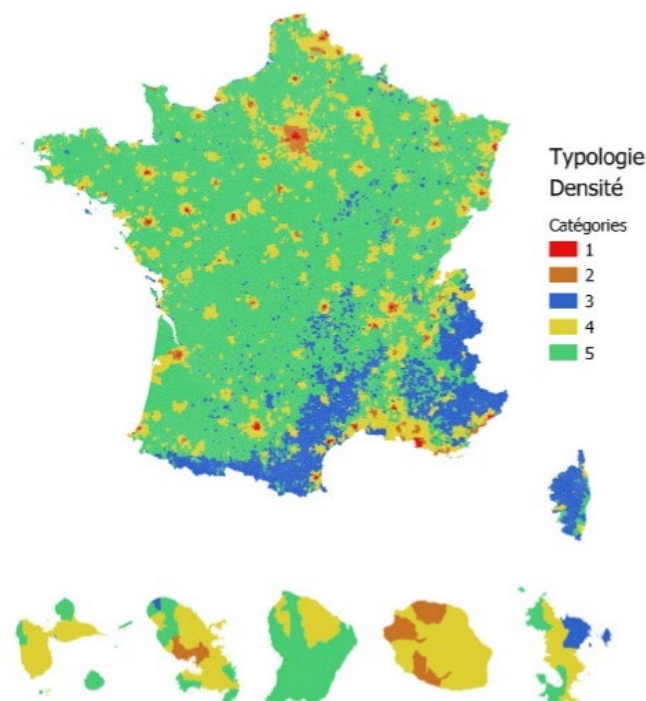
b) *L'aide à la relance de la construction durable*

D'abord qualifiée d' « aide aux maires densificateurs », par référence à l'ancienne « aide aux maires bâtisseurs », ce dispositif doté de **350 millions d'euros sur deux ans** tend à attribuer une **subvention aux communes** en fonction des **caractéristiques de densité** des permis de construire accordés.

L'aide sera versée en novembre 2021, puis en novembre 2022, au titre des permis de construire accordés pendant la période allant du 1<sup>er</sup> septembre de l'année précédente au 31 août de l'année en cours (donc entre le 1<sup>er</sup> septembre 2020 et le 31 août 2021 pour la première période).

Les communes sont classées en **cinq catégories** présentant des caractéristiques homogènes de densité de population et de bâti, de population et d'état du parc de logement<sup>1</sup>. Un **seuil de densité** est associé à chacune de ces zones, à partir de la densité moyenne constatée des programmes de logements autorisés en 2019 sur les communes de la catégorie majorée d'un même coefficient.

**Classement des communes en cinq zones de densité**



Source : Ministère chargé du logement<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Une carte présente sur le site du ministère de l'écologie permet de savoir à quelle zone appartient chaque commune : <https://www.ecologie.gouv.fr/aide-relance-construction-durable>.

<sup>2</sup> Ministère chargé du logement, [Aide à la relance de la construction durable](#).

L'aide est alors **proportionnelle au nombre de mètres carrés dépassant ce seuil** dans chaque projet. Un décret et un arrêté doivent préciser les modalités du dispositif au mois de mars 2021. Le niveau de l'aide serait, selon le Gouvernement, **d'environ 100 euros par mètre carré** dépassant le seuil, mais il **sera en fait défini a posteriori** afin que le coût du dispositif ne dépasse pas l'enveloppe prédéfinie de 175 millions d'euros par an.

Les opérations de démolition-reconstruction sont également concernées. Les projets de construction neuve en zone C (peu dense) sont exclus du dispositif, afin de ne pas encourager à l'étalement urbain : seule la densification d'une parcelle existante pourra donc bénéficier de l'aide dans cette zone. Enfin, les communes faisant l'objet d'un arrêté de carence pour non-respect des obligations de construction de logement social imposées par l'article 55 de la loi relative à la solidarité et le renouvellement urbains (SRU) ne pourront pas en bénéficier.

**Le rapporteur spécial apprécie le soutien ainsi apporté aux maires** qui poussent des projets de construction conformes aux objectifs de non artificialisation.

**Il constate toutefois qu'il s'agit d'un nouveau dispositif de zonage**, avec tous les risques qu'il comporte : des effets de seuil sont ainsi susceptibles de faire varier l'aide entre deux communes dans des proportions difficilement compréhensibles (voire en exclure une plutôt que l'autre).

## **2. La biodiversité, la prévention des risques et la résilience : des compléments budgétaires aux programmes 113 « Paysages, eau et biodiversité » et 181 « Prévention des risques » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables »**

Un volet de l'action est consacré à la biodiversité dans les territoires et à la prévention des risques. Ce volet est doté de **300 millions d'euros en AE** et de **70 millions d'euros en CP** (soit 24 % des AE du programme et 16 % des CP de l'action).

D'après le projet annuel de performances, cette sous-action comprend une forte **dimension territoriale**. Les crédits seront ainsi *« mis en œuvre par les opérateurs et services déconcentrés de l'État dans un but de territorialisation renforcée de l'action »*. Plusieurs objectifs sont ainsi visés, comme la **valorisation des territoires**, **l'amélioration du cadre de vie des citoyens** dans un contexte d'adaptation et de résilience face au changement climatique mais également la **création d'emplois non délocalisables** puisque rattachés à des actions de territoires données.

Ainsi, s'agissant de la biodiversité, **250 millions d'euros d'AE** sont prévus pour soutenir les opérations relevant des champs suivants :

- **135 millions d'euros d'AE** sont prévus pour la réalisation de **chantiers d'adaptation et de restauration écologique sur les principaux points noirs** (adaptation d'infrastructures routières et ferroviaires par exemple) par des travaux de continuité écologique, de restauration des milieux marins et littoraux, de désartificialisation, etc. ;

- **60 millions d'euros d'AE** seraient alloués à la réalisation **d'opérations de restauration et d'infrastructures dans les aires protégées**, qui constituent des vecteurs d'attractivité touristique et d'emplois locaux ;

- **40 millions d'euros** seront alloués à la **protection du littoral** vers davantage de résilience face au changement climatique (aménagement pour faire face à l'érosion du trait de côte) ;

- **15 millions d'euros** seront dédiés au **renforcement de la sécurité des barrages**.

Cet effort en faveur de la biodiversité est à saluer lorsque l'on sait **qu'un euro dépensé au titre de la protection de la biodiversité génère, en moyenne, 2,64 euros de production et 1,31 euro de valeur ajoutée, et qu'un million d'euros de ces dépenses engendre 19 emplois<sup>1</sup>**.

Les projets devront être identifiés en 2020 mais plusieurs appels à projets pourront également être organisés.

**50 millions d'euros d'AE** sont également prévus pour la **prévention du risque sismique dans les Antilles**, dont :

- 25 à 30 millions d'euros pour le confortement des hôpitaux en Martinique et en Guadeloupe, afin de lancer les premières tranches de travaux ;

- 10 à 15 millions d'euros pour les opérations de réduction de la vulnérabilité du bâti de l'État dédié à la gestion de crise ;

- 5 à 10 millions d'euros pour des projets concernant les établissements d'enseignement privés sous contrat, une fois actualisées les études de vulnérabilité aux risques, par appel à projets. Ces projets mobilisent déjà le FEDER et le fonds de prévention des risques naturels majeurs mais ne peuvent aujourd'hui faire l'objet de cofinancement.

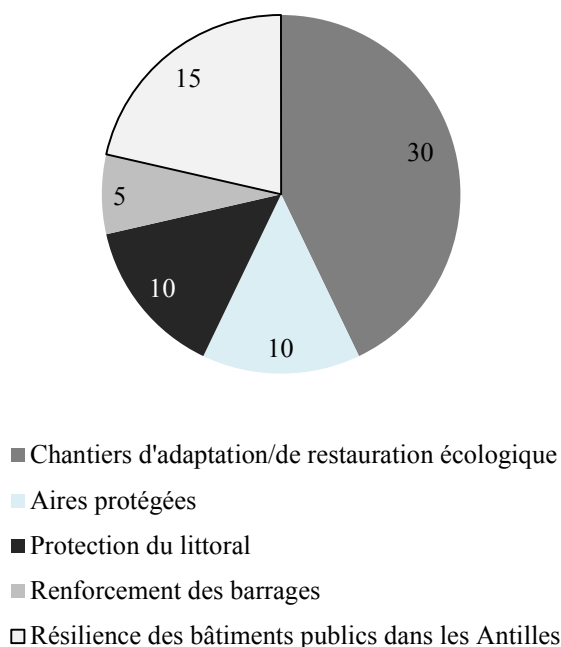
L'allocation des **70 millions d'euros** de CP proposés sur la sous action est clairement détaillée, et démontre que les projets qui seront soutenus par le plan de relance sur cet axe sont d'ores et déjà en cours.

---

<sup>1</sup> « La biodiversité, une opportunité pour le développement économique et la création d'emplois », rapport d'Emmanuel Delannoy remis à la Ministre de l'Environnement, de l'énergie et de la mer en novembre 2016.

**Affectation des CP de la sous-action « Biodiversité sur les territoires, prévention des risques et renforcement de la résilience »**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

Ainsi, **30 millions d'euros** sont alloués à la réalisation de **chantiers d'adaptation et de restauration écologique sur les principaux points noirs écologiques**. Un des projets importants sera la mise en place de **passes à poissons sur les barrages de Rhinau et Markholsteim sur le Rhin**, grand projet de coopération avec les pays riverains du Rhin qui mobilisera **80 millions d'euros** d'investissement en partenariat avec EDF, dont les travaux commenceront en 2021.

**10 millions d'euros** seront alloués aux **aires protégées** (notamment parcs nationaux, réserves naturelles, parcs naturels régionaux, parcs naturels marins) pour la réalisation **d'opérations de restauration ou de gestion des écosystèmes**, ainsi que pour des **investissements permettant d'améliorer l'accès au public, l'éco-tourisme et l'éducation à l'environnement**.

Cet effort en faveur des aires protégées s'inscrit dans le contexte de l'annonce faite par le Président de la République **d'une augmentation de la part des espaces naturels protégés, avec un objectif de 30 % d'aires protégées, dont un tiers sous protection forte d'ici 2022 (soit 10 %)**. La nouvelle stratégie en faveur des aires protégées 2020-2030 sera d'ailleurs adoptée avant la fin de l'année 2020, après un processus de consultation conduit jusqu'en septembre 2020.

Il y a lieu de saluer cet effort tant attendu en faveur de la protection de la biodiversité. Toutefois, l'attribution de crédits à ce titre sur la mission « Plan de relance » complexifie la lecture des moyens alloués à cette politique. En effet, 8 millions d'euros de crédits supplémentaires pour 2021 sont également proposés à ce titre sur le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Ils s'ajoutent d'ailleurs aux crédits spécifiques déjà prévus par le « Plan biodiversité ». L'ajout de 10 millions d'euros de crédits complémentaires proposé par le plan de relance aurait très bien pu se traduire par un effort budgétaire sur le programme 113, qui porte d'ores et déjà cette politique, d'autant que ces projets sont déjà en cours.

**10 millions d'euros sont alloués à la protection du littoral** pour la valorisation de ce patrimoine, la lutte contre son érosion et la gestion du trait de côte, et **5 millions d'euros au renforcement des barrages** avec des actions ponctuelles et limitées dans le temps sur des barrages présentant des intérêts majeurs, pour l'alimentation en eau ou pour le tourisme.

Enfin, **15 millions d'euros sont prévus pour renforcer la résilience au risque sismique et cyclonique des bâtiments publics**, notamment des hôpitaux, des préfectures et des établissements scolaires, **dans les Antilles**.

### **3. Les réseaux d'eau et la modernisation des stations d'assainissement**

Le dernier volet de l'action, consacré aux réseaux d'eau et à la modernisation des stations d'assainissement, est doté de **300 millions d'euros en AE** et de **78 millions d'euros en CP** en 2021 (soit 24 % des AE du programme et 18 % des CP de l'action).

Cet axe vise **la résilience de l'alimentation en eau potable face aux risques de sécheresse et la lutte contre les sources de contamination de l'eau à travers un traitement plus efficace en station d'épuration**.

Dans un contexte où la multiplication des épisodes de sécheresse est susceptible de mettre en péril la capacité à assurer un service public de l'eau solide en tout point du territoire, cet effort budgétaire est bienvenu.

Le plan de relance prévoit en effet **de sécuriser les infrastructures de distribution d'eau potable, d'assainissement et de gestion des eaux pluviales en métropole (250 millions d'euros) et dans les outre-mer (50 millions d'euros)**.

En métropole, les crédits seront directement versés aux six agences de l'eau (220 millions d'euros pour les réseaux d'eau et la modernisation des stations d'assainissement, 30 millions d'euros pour l'hygiénisation des boues).



Pour l'Outre-mer, 47 millions d'euros seront versés à l'Office français de la biodiversité et 3 millions d'euros aux services déconcentrés.

Ainsi, 78 millions d'euros de CP sont prévus pour 2021 et seront affectés pour :

- 55 millions d'euros à la modernisation en métropole des réseaux d'eaux potables, la mise aux normes de stations de traitements d'eaux usées, la rénovation de réseaux d'assainissements et le dé-raccordement les rejets d'eaux pluviales des réseaux d'assainissement et leur infiltration à la source ;

- 8 millions d'euros à la mise en place de traitement d'hygiénisation des boues des stations d'épuration notamment dans le cadre de la gestion du risque COVID ;

- 15 millions d'euros aux réseaux d'eau potable et d'assainissement en Outre-Mer dans le cadre de la mise en œuvre du « Plan Eau DOM ».

### *C. DÉCARBONATION DE L'INDUSTRIE*

Le Gouvernement a lancé en septembre 2020 deux appels à projets, d'une part, en faveur de l'efficacité énergétique des procédés et des utilités dans l'industrie, d'autre part, pour des aides à l'investissement et au fonctionnement pour soutenir la décarbonation de l'industrie, ainsi qu'un appel à manifestation d'intérêt (AMI) pour aider à définir des projets plus expérimentaux.

Les projets peuvent concerner par exemple l'alimentation d'un réseau de chaleur urbain à partir de la chaleur récupérée sur un site industriel ou la production de béton recyclé.

Des subventions de 1,2 milliard d'euros doivent être accordées d'ici à la fin 2022, dont 200 millions d'euros d'ici à la fin 2020. Ces fonds s'ajoutent à des dispositifs existants tels que le fonds chaleur.

### *D. UN SOUTIEN À L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE ET AUX CIRCUITS COURTS*

L'action 04 « Économie circulaire et circuits courts » comprend une enveloppe de 500 millions d'euros d'autorisations d'engagement. Elle représente 3 % des AE du programme n° 362 « Écologie ».

84 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus s'agissant de cette action, soit 1 % des crédits de paiement du programme, ce qui représente un taux de couverture des AE par des CP de 17 % en 2021 (soit un taux très inférieur à celui observé au niveau du programme, qui s'établit à 36 %).

### Part de l'action dans le programme « Écologie » en 2021

(en milliards d'euros et en %)

	AE	CP	Taux de couverture des AE en CP
<b>Action 4 « Économie circulaire et circuits courts »</b>	500	84	17 %
<b>Programme 362 « Écologie »</b>	18 358	6 586	36 %
<b>Part de l'action dans le programme</b>	3 %	1 %	

Source : commission des finances

Les mesures du **volet « économie circulaire »** du plan de relance visent à soutenir les étapes clés du développement de l'économie circulaire : réemploi, collecte et tri, recyclage et valorisation énergétique des déchets non recyclables.

### Répartition de l'action 04 « Économie circulaire et circuits courts » en sous-action proposée pour 2021

(en millions d'euros)

	AE	CP
Accompagner la réduction de l'utilisation du plastique par le recyclage et le développement du réemploi	226	66
Développer le tri, la valorisation des déchets et la production d'énergie à partir de combustibles solides de récupération	274	18
<b>Total</b>	<b>500</b>	<b>84</b>

Source : commission des finances

D'après les informations communiquées par la direction générale de la prévention des risques (DGPR), 16 millions d'euros ont été alloués en 2020. Les crédits restants, soit **484 millions d'euros**, seront employés sur la période **2021-2022**.

### Rythme de décaissements des AE de l'action 04

(en millions d'euros)

	2020	2021	2022	Total
Accompagner la réduction de l'utilisation du plastique par le recyclage et le développement du réemploi	16	105	106	226
Développer le tri, la valorisation des déchets et la production d'énergie à partir de combustibles solides de récupération	0	90	184	274
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>195</b>	<b>289</b>	<b>500</b>

Source : commission des finances

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) est principalement chargée de la mise en œuvre de cette action, une part de ces crédits abonde le fonds « économie circulaire » géré par l'Agence.

**Ainsi, en 2021, 195 millions d'euros abonderont le fonds « économie circulaire », initialement doté de 164 millions d'euros de crédits.**

La loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire a en effet fixé des **objectifs ambitieux de prévention, de recyclage et de valorisation des déchets** : interdiction progressive de la mise en décharge des déchets non valorisables, extension des consignes de tri à tous les emballages plastiques, augmentation du recyclage, généralisation du tri à la source des biodéchets...

La présente action comprend ainsi deux axes, afin de soutenir le développement de l'économie circulaire et des circuits courts.

#### **1. Accompagner la réduction de l'utilisation du plastique par le recyclage et le développement du réemploi**

Pour 2021, 66 millions d'euros de CP sont prévus pour accélérer la réduction de l'utilisation du plastique en favorisant l'incorporation de la matière plastique recyclée dans de nouveaux produits et en soutenant les actions de réemploi et de réutilisation.

Plusieurs types d'actions pourront ainsi être mises en place :

- pour le recyclage et le réemploi, l'appui au développement des ressourceries et la distribution d'aides à l'allongement de la durée de vie des produits ;

- pour accélérer la transition de la filière plastique vers l'économie circulaire, les entreprises seront accompagnées dans l'abandon du plastique à usage unique, et une aide conjoncturelle sera apportée à la filière du recyclage des plastiques, touchée par l'effondrement des prix des matières vierges avec la crise sanitaire ;

- 5 millions d'euros sont prévus pour soutenir la mise en place d'une filière responsabilité élargie du producteur, concernant la filière bâtiment.

## **2. Développer le tri, la valorisation des déchets et la production d'énergie à partir de combustibles solides de récupération.**

L'atteinte de ces objectifs passe notamment par le déploiement et la structuration de filières performantes de tri, de recyclage et de valorisation des déchets, qui nécessitent d'importants investissements.

Pour 2021, 18 millions d'euros de CP sont prévus pour accompagner la modernisation des centres de tri publics et privés, le développement de la valorisation des biodéchets en biogaz renouvelable ou en matière fertilisante de qualité, et l'accélération de la production d'énergie à partir des déchets non recyclables.

D'après les informations communiquées par la direction générale de la prévention des risques (DGPR), ces crédits permettront notamment :

- d'accélérer le déploiement du tri sélectif dans les lieux publics ;
- de moderniser les équipements de tri qui nécessitent des investissements importants qui risqueraient d'être reportés dans le contexte économique actuel ;
- de financer les équipements de collecte et de tri des biodéchets, ainsi que dans les installations de traitement des biodéchets, avec pour objectif la généralisation du tri à la source des biodéchets et la réduction de la mise en décharge ;
- d'aider les projets de valorisation des combustibles solides de récupération : aujourd'hui, beaucoup de déchets non recyclables (dont les refus de tri) sont encore orientés vers l'élimination ;
- d'accélérer le déploiement de « banaliseurs » dans les établissements de santé pour améliorer la gestion des déchets d'activités de soin à risques infectieux (DASRI). Produits en grande quantité, ces déchets ne sont pas aujourd'hui recyclés en raison de leur caractère dangereux : les banaliseurs permettront ce recyclage.

### 3. Une extension des missions de l'ADEME qui s'accompagne néanmoins d'une diminution, chaque année, de son plafond d'emplois

Le schéma d'emploi de l'ADEME se poursuit en 2021, tel que prévu par la loi de programmation des finances publiques, soit **une réduction de 18 ETPT**. Alors même que les missions qui lui sont confiées sont de plus en plus nombreuses, l'ADEME devrait connaître une diminution de 11 % de ses effectifs sur 5 ans.

Cette réduction d'effectifs est réalisée dans un contexte d'extension des missions de l'agence, notamment dans le cadre du plan de relance. Outre le volet « économie circulaire », l'ADEME met aussi en œuvre une partie de la stratégie « hydrogène » (75 millions d'euros d'ici 2022), gère le fonds de décarbonation de l'industrie (1 milliard d'euros d'ici 2022), le fonds de recyclage des friches (40 millions d'euros d'ici 2022) et se voit déléguer les actions en matière de rénovation énergétique des PME (150 millions d'euros d'ici 2022).

#### Chronique des AE du plan de relance déléguées à l'ADEME

(en millions d'euros)

Chronique AE du plan de relance	2020	2021	2022	TOTAL
Fonds décarbonation de l'industrie	100	450	450	1 000
Soutien bas carbone	25	200	200	425
Soutien à l'efficacité énergétique et adaptation des procédés	75	150	150	375
Amplification du fonds chaleur de l'ADEME		100	100	200
Économie circulaire et déchets	16	195	289	500
Investissements réemploi recyclage, tri à la source des biodéchets	16	105	105	226
Modernisation centres de tri, recyclage et valorisation des déchets		90	184	274
Rénovation énergétique et transition des PME		108	43	150
Accompagnement des entreprises engagées pour la transition écologique		45		45
Tourisme Durable		25	25	50
Ecoconception des PME		17,5	17,5	35
Agra-écologique (diag GES)		10		10
Communication MaPrimeRenov'		10		10
Fonds de recyclage des friches		20	20	40
Stratégie Hydrogène		50	25	75
<b>Total PLAN DE RELANCE</b>	<b>116</b>	<b>823</b>	<b>827</b>	<b>1 765</b>

Source : réponse de l'ADEME au questionnaire du rapporteur spécial de la mission « Écologie, développement et mobilité durables »

L'agence a opportunément obtenu une autorisation de recrutement de 27 ETPT dans le cadre de la création de l'instance de supervision des filières à Responsabilité élargie du producteur (REP), créée par l'article 76 de la loi relative à l'économie circulaire, ce qui permet de porter **les effectifs à 867 ETPT sous plafond**.

Cependant, pour faire face à l'extension de ses missions, l'ADEME envisage de **recruter 93 ETP en intérim**. Mais le coût unitaire d'un intérimaire est plus élevé qu'un CDD et la durée de leur mission est limitée à 18 mois. Or, **le plan de relance s'étale sur deux ans : comme l'a souligné le rapporteur spécial dans son rapport d'examen des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », une perte de compétence est à craindre d'ici 18 mois, alors même que les projets portés par l'ADEME dans le cadre du plan de relance ne seront pas achevés.**

Le Gouvernement aurait ainsi dû ajuster le schéma d'emplois de l'ADEME afin de permettre à l'opérateur de pouvoir mener à bien les missions qui lui sont confiées dans le cadre du plan de relance.

#### *E. TRANSITION AGRICOLE*

L'action n° 05 « Transition agricole » du programme 362 « Écologie » de la mission « Plan de relance » est dotée de 1,124 milliard d'euros en autorisations d'engagement et de 390 millions d'euros en crédits de paiement. Elle concentre 6,1 % des autorisations d'engagement du programme et 5,9 % de ses crédits de paiement.

À l'échelle des ouvertures de crédits de la mission, les engagements de l'action pèsent 3,1 %, les crédits de paiement 1,8 %.

Les crédits de paiement demandés représentent un peu plus du tiers des autorisations d'engagement, suggérant une montée en charge très progressive de la réalisation des projets. Le plan de relance, à supposer qu'il soit pleinement exécuté en 2020, laisserait ainsi près de 734 millions d'euros de restes à payer sur les engagements 2021 au terme de l'exercice.

Le dispositif de performance du programme ne couvre pas spécifiquement les crédits prévus, qui n'y sont inclus qu'à travers l'objectif commun à toutes les actions programmées de consommer la totalité des autorisations d'engagement ouvertes.

On doit le regretter, mais cet état de fait traduit les difficultés à identifier des indicateurs synthétiques de réussite de la transition agro-écologique dans le domaine agricole.

Pas moins de dix-huit sous-actions sont envisagées de sorte que le volet agro-écologique du plan de relance est d'emblée affecté d'une réelle dispersion.

Dans ce contexte d'ensemble, les dépenses d'intervention représentent 385 millions d'euros, soit près de 99 % des dotations, aucune provision pour dépenses de personnel n'étant inscrite. Les transferts aux entreprises absorberaient 80 % des crédits d'intervention, les collectivités territoriales en concentrant 20 %.

Le plan est principalement axé sur les productions végétales, les mesures en faveur des filières animales paraissant de second ordre dans un contexte marqué toutefois par une forme d'illisibilité de certains types d'intervention du point de vue de leur répartition entre filières.

Les seules actions identifiées comme fléchées vers les filières animales ne sont globalement pas destinées aux éleveurs, qui ne seraient bénéficiaires que de 20 millions d'euros au titre des fonds mis en place pour élever les garanties sanitaires des exploitations. Mais, la consommation de cette enveloppe est censée passer par un contrat avec les régions axé sur la recherche et la formation pour prévenir les maladies animales, de sorte que l'impact en exploitation devrait être assez indirect. Par comparaison, 25 millions d'euros sont provisionnés pour améliorer les chaînes d'abattage avec, là également, un accent mis sur la formation.

Les filières végétales sont en première analyse mieux loties. Un peu plus de 107 millions d'euros sont prévus pour financer le développement des agro-équipements. Une prime à la conversion serait offerte aux exploitants qui s'engageraient dans des plans de réduction de la consommation de produits phytosanitaires ou de modifications des conditions culturales pour acheter des agro-équipements (71 millions d'euros). Une aide à l'investissement pour lutter contre les effets du changement climatique est prévue (32,5 millions d'euros).

Ces lignes budgétaires couvrent ainsi les divers risques écologiques identifiés par la littérature.

Leur portée incitatrice est impalpable au vu des inconnues affectant les conditionnalités d'accès aux aides et des situations, très diverses que connaissent les cultivateurs d'un point de vue financier et économique.

**Plus 80 millions d'euros sont prévus pour la forêt, soit un cinquième des crédits de paiement.** Sur cette enveloppe, 60 millions d'euros sont censés couvrir l'ensemble des thématiques traditionnelles et actuelles de la forêt française, entre parcellisation excessive et vulnérabilité sanitaire, les forêts bénéficiaires étant publiques ou privées. La technologie Lidar serait soutenue par une enveloppe de 22 millions d'euros dans le but d'améliorer la connaissance des situations sylvicoles.

**Quant aux transferts aux collectivités territoriales, 80 millions d'euros sont prévus,** avec quatre perspectives touchant les cantines scolaires, les projets alimentaires territoriaux, le développement de jardins partagés et l'alimentation sociale et solidaire, qui absorberait 30 millions d'euros. Les opérations mentionnées sont certes toutes respectables mais les conditions dans lesquelles les crédits dégagés sont susceptibles de se concrétiser sont probablement assez diverses.

Il faut enfin mentionner les dotations destinées à la structuration des filières (16,5 millions d'euros, dont la répartition n'est donnée qu'à titre indicatif). **On peut s'étonner que soit mentionnée l'installation, non par défaut de besoins – ils sont grands- mais du fait de la réduction des crédits destinés à la dotation jeunes agriculteurs** dans le budget de la mission « agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ». Les 2,5 millions d'euros destinés à abonder le fonds avenir Bio ne sont certainement pas à écarter par principe dans la mesure où le développement de l'agriculture biologique se heurte à des limites de capacités de l'aval. Mais les conditions de gestion du fonds peuvent conduire à une certaine perplexité. Celle-ci n'est pas moindre s'agissant des 5 millions d'euros alloués à un plan de communication.

Le secteur de la pêche est totalement oublié alors que la perspective du Brexit va accentuer les problèmes rencontrés.

Au total, l'information budgétaire ne permet pas de proposer une évaluation *ex ante*.

D'un ensemble de dispositifs qui tout en affichant une intention de « technologisation » de l'agriculture ne comporte que peu d'indications sur sa faisabilité immédiate évidemment dépendante de l'existence des technologies supposées et encore moins sur l'impact concret de dispositifs qui ne seront mobilisables que sous des conditions économiques assez héroïques.

## **F. MER**

L'action 06 « Mer » du programme 362 « Écologie » porte en 2021 **250 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et **44,8 millions d'euros** en crédits de paiement (CP) en faveur de la filière pêche et aquaculture, d'une part, et du verdissement des ports et de la flotte des affaires maritimes, d'autre part.

### **1. Un soutien à la filière pêche et aquaculture pour 50 millions d'euros en deux ans, dont 8,4 millions d'euros en 2021**

50 millions d'euros en AE et 8,4 millions d'euros en CP sont prévus par le plan de relance en 2021 pour venir en aide aux secteurs de la pêche et de l'aquaculture, fortement touchés par la crise économique et sanitaire provoquée par la Covid-19, en raison notamment de la fermeture des restaurants et de la très forte réduction des expéditions pendant plusieurs mois de l'année 2020.

Ces deux filières représentent en effet 20 000 marins pêcheurs et 60 000 emplois indirects, avec une valeur de 1,4 milliard d'euros pour les pêcheurs et de 956 millions d'euros en aquaculture en 2018.



L'enveloppe prévue par le plan de relance à vocation à financer trois actions :

- le soutien, via des appels à projets, à des projets de développement écologiquement vertueux tels que des fermes piscicoles marines durables ou des équipements pour suivre et traiter les rejets des piscicultures ;

- la mise en place d'un fond environnemental pour les filières de la pêche et de l'aquaculture qui aurait vocation à financer le développement de prototypes et/ou de démonstrateurs de navires innovants comme un navire mieux adapté à la pêche au-delà de la bande côtière aux Antilles dans le cadre du futur plan chlordécone ou un navire multi-support destiné à nettoyer les parcs à huîtres dans le cadre du plan de gestion du Parc naturel marin du bassin d'Arcachon ;

- la mise en place d'une campagne de communication grand public destinée à valoriser les métiers de la pêche, dans un contexte où un tiers des actifs seront partis à la retraite d'ici 2030 et où de nombreux profils de métiers seront déficitaires d'ici cinq ans.

## **2. 200 millions d'euros en deux ans pour le verdissement des ports et le verdissement de la flotte des affaires maritimes**

Le plan de relance prévoit une enveloppe de 200 millions d'euros en AE et de 36,4 millions d'euros en CP pour le verdissement des ports et le verdissement de la flotte des affaires maritimes.

### *a) 175 millions d'euros pour le verdissement des ports*

Le système portuaire français génère 372 millions de tonnes de trafic et 300 000 emplois directs. Les trois principales portes d'entrée du commerce extérieur de la France que sont les ports de Dunkerque, d'HAROPA (Le Havre, Rouen, Paris) et de Marseille produisent une **valeur ajoutée de 13 milliards d'euros et génèrent 130 000 emplois directs**. D'un point de vue économique, 1 000 conteneurs manutentionnés par les ports français créent 1 emploi portuaire, 6 emplois pour le dispatching de la marchandise et 3 à 4 emplois dans le secteur des transports.

Les crédits du plan de relance ont vocation à financer à hauteur de 175 millions d'euros en 2021 et en 2022 des investissements en faveur de la transition écologique des ports maritimes français. Ces crédits interviendront en cofinancement avec les ports, les collectivités territoriales et l'Union européenne.

Parmi les projets qui bénéficieront de ces crédits sont déjà identifiés :

- la construction d'usines de fabrications de pales éoliennes et de nacelles au port du Havre d'ici 2022 ;

- la mise en place de bornes électriques à quai pour les navires de croisière maritimes et fluviaux sur les quais de l'ensemble portuaire HAROPA à partir de 2020, pour les navires à passagers et les porte-conteneurs sur les quais du port de Marseille d'ici fin 2022, pour les navires porte-conteneurs sur le quai de la Pointe des Grives du port de la Martinique d'ici fin 2022 ;

- une amélioration des accès ferroviaires des ports de Dunkerque et de Marseille dès 2020 ;

- des travaux visant à optimiser la consommation d'énergie liée au trafic de conteneurs réfrigérés sur le port de la Guadeloupe d'ici 2021 ;

- la mise en place de solutions de production d'énergie à partir de panneaux photovoltaïques au port de La Martinique d'ici 2022 et la réalisation d'un projet innovant de stockages mutualisés d'électricité entre les productions photovoltaïques du port et les besoins du réseau électrique.

Selon le Gouvernement, ces différents travaux pourraient générer environ 1 800 emplois à temps plein, dont 1 000 emplois directs.

L'électrification des quais pourrait permettre de réduire considérablement la pollution atmosphérique dans les ports ainsi que les émissions de CO<sub>2</sub>. De fait, selon la Commission européenne, le branchement d'un navire à une borne électrique à quai permet une réduction des émissions de CO<sub>2</sub> de l'ordre de 86 %. La consommation d'électricité à quai en 2019 était de 10 400 Mwh. Une telle consommation de fioul lourd aurait généré 4,472 tonnes d'émissions soufrées, 135,2 tonnes d'émissions azotées et 5,919 tonnes de particules fines (PM 2,5). En termes d'émissions de gaz à effet de serre, une consommation équivalente de fioul lourd aurait émis 3 370 tonnes de CO<sub>2</sub>.

*b) 25 millions d'euros pour le verdissement de la flotte des affaires maritimes*

25 millions d'euros en AE sur deux ans sont prévus dans le cadre du plan de relance pour le verdissement de la flotte de la direction des affaires maritimes.

Celle-ci prévoit la réalisation de navires innovants, en particulier un baliseur océanique, afin d'encourager les chantiers navals et équipementiers français les plus innovants dans le domaine des navires de service (Océa, Socarenam, Piriou, X-Blue, Delavergne).

L'objectif poursuivi vise à se rapprocher de « zéro émission » pour les navires commandés, en particulier par un dessin de carène innovant pour une plus grande efficacité, par le recours au GNL ou grâce à une propulsion électrique en zéro émission par hydrogène.

### **G. INFRASTRUCTURES ET MOBILITÉ VERTES**

Les crédits portés par l'action 07 « Infrastructures et mobilité vertes » du programme 362 « Écologie » viendront abonder ceux de l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF), des programmes 203 « Infrastructures et services de transport » et 174 « Énergie et Après-Mines » de la mission « Écologie, développement et Mobilités durables » et ceux du CAS FACE.

Si les crédits portés par l'action 07 « Infrastructures et mobilité vertes » du programme 362 « Écologie » comprennent **2,1 milliards d'euros** en autorisations d'engagement (AE), **seuls 469 millions d'euros** en crédits de paiement (CP) sont prévus pour 2021.

#### **1. Un soutien au secteur ferroviaire pour 173 millions d'euros en 2021**

Le soutien au secteur ferroviaire prendra en premier lieu la forme **d'une recapitalisation de SNCF au bénéfice de SNCF Réseau** pour un montant de **4,05 milliards d'euros** (voir *infra*). Cette opération est toutefois extérieure à la mission « Plan de relance » proprement dite.

Sur celle-ci, **650 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et **173 millions d'euros** en crédits de paiement (CP) sont prévus en 2021 pour le secteur ferroviaire.

Cette enveloppe a vocation à financer :

- **la régénération des petites lignes ferroviaires** (en cofinancement notamment avec les régions dans le cadre des CPER) pour **300 millions d'euros**, lesquels devraient transiter par l'AFITF.

Deux protocoles ont d'ores-et-déjà été signés avec les régions Grand Est et Centre-Val-de-Loire et des discussions sont en cours avec l'ensemble des autres régions. À titre d'exemples, les lignes Bourges-Montluçon en Centre-Val-de-Loire et Nancy-Saint-Dié en Grand Est devraient bénéficier des crédits du plan de relance ;

- **le développement d'une nouvelle offre de train de nuit**, pour **100 millions d'euros** (également via l'AFITF). L'effort de l'État vise notamment à permettre la réouverture d'une ou deux lignes ;

- le développement **des infrastructures multimodales de fret ferroviaire** (là encore dans le cadre des CPER) pour **250 millions d'euros** (toujours via l'AFITF).

Il s'agit notamment de soutenir les investissements dans les lignes fret dites « capillaires » qui permettent d'accéder à des lieux de production (usines, silos à céréales) mais également de permettre à SNCF Réseau de mieux prendre en compte la compétitivité du fret dans la programmation des travaux.

## **2. 91 millions d'euros seront consacrés au développement du vélo et des transports en commun en 2021**

Le plan de relance prévoit de consacrer **900 millions d'euros** en AE et **91 millions d'euros** en CP en 2021 **aux mobilités du quotidien alternatives à la voiture.**

En Île-de-France, devraient être soutenues **des lignes régionales ferroviaires structurantes** telles que **le projet Éole de prolongement du RER E à l'ouest, la modernisation du tronçon central des RER B et D**, mais également la poursuite du **déploiement des tramways T3 et T1** ainsi que **des bus comme le TZen en 2 et 3** notamment.

En toute logique, ce soutien devrait prendre la forme de **subventions à Île-de-France Mobilités (IDFM)**, l'établissement public régional qui porte ces différents projets, et par l'AFITF, dans le cadre du contrat de plan État-Région (CPER).

La même enveloppe devrait également financer, en complément des montants prévus par les collectivités, **des projets de développement de transports en commun en régions.**

Enfin, **100 millions d'euros** en AE sur les **900 millions d'euros** mentionnés *supra* viendraient abonder le fonds vélo pour encourager une accélération des travaux d'aménagement de réseaux cyclables.

## **3. L'accélération des travaux d'infrastructures de transport bénéficiera de 205 millions d'euros de crédits en 2021**

**550 millions d'euros** en AE et **205 millions d'euros** en CP sont prévus sur l'action 07 « Infrastructures et mobilité vertes » pour financer une accélération des travaux d'infrastructures de transport.

Selon le projet annuel de performances de la mission « Plan de relance », ces crédits devraient bénéficier :

- au déploiement de bornes de recharge pour les véhicules électriques sur le réseau routier national, pour **100 millions d'euros** ;

- la mise en place, toujours sur le réseau routier national, de voies réservées aux modes partagés (transports en commun, covoiturage) pour lutter contre l'autosolisme<sup>1</sup>, avec un budget de **50 millions d'euros** financé par l'AFITF ;

- la régénération et modernisation du réseau fluvial (notamment des écluses et des barrages) géré par Voies navigables de France (VNF) (voir plus en détail *infra*) et le développement de la ligne ferroviaire Lyon-Turin pour **375 millions d'euros**, ces crédits étant gérés par l'AFITF ;

- aux infrastructures des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS), qui relèvent du programme 205 « Affaires maritimes », pour **25 millions d'euros** (voir *infra*).

Les moyens supplémentaires apportés par le plan de relance permettront d'anticiper **la réalisation d'environ 160 projets par VNF**.

Cela concerne notamment des travaux sur des écluses petit gabarit (Saône, Canal de la Marne au Rhin, Marne...) mais également sur le réseau grand gabarit, notamment les écluses de Jaulnes et de Villiers-sur-Seine situées sur la Seine amont, ou encore celle d'Amfreville sur la Seine aval.

Pour la modernisation du réseau, on peut citer la télégestion des prises d'eau et des stations de pompage sur le Rhin pour le grand gabarit, ainsi que la généralisation sur le petit gabarit de l'automatisation des écluses (Canal de la Meuse) et de la télégestion (Canal du Rhône au Rhin, Petite Saône).

VNF prévoit enfin de rénover des barrages, considérés comme vétustes et qui fragilisent ses installations face à des phénomènes climatiques extrêmes, sur l'ensemble de son réseau notamment : la Saône et la Moselle sur le grand gabarit, le Canal de Bourgogne, le Canal du Centre et le Canal latéral à la Loire pour le petit gabarit.

#### **4. 732 millions d'euros pour les aides à l'acquisition de véhicules propres, un montant qui n'est pas à la hauteur des enjeux**

Pour faire face à **l'effondrement des ventes automobiles** provoqué par la crise sanitaire et économique due à la Covid-19, **les crédits consacrés à la prime à la conversion** sont passés de **405 millions d'euros** prévus en loi de finances initiale pour 2020 à **800 millions d'euros** ouverts à l'issue de la troisième loi de finances rectificative pour 2020. La somme totale **des aides à l'achat de véhicules propres** (bonus automobile et prime à la conversion) a ainsi atteint **1 423 millions d'euros** en 2020.

---

<sup>1</sup> La part des déplacements en voiture effectués par une personne seule est comprise entre 85 % et 90 % du trafic.

Pour relancer immédiatement l'activité à l'issue du confinement du printemps, la prime à la conversion avait été **temporairement renforcée à partir du 1<sup>er</sup> juin 2020**, ces mesures exceptionnelles étant réservées à **200 000 primes seulement**.

Celles-ci prévoyaient :

- **un relèvement de 13 489 euros à 18 000 euros par part du seuil de revenu fiscal de référence** permettant d'en bénéficier, ce qui permettait de **rendre éligible 75% de la population** ;

- **une hausse du montant des primes**, avec des montants pouvant atteindre **5 000 euros pour l'achat d'un véhicule électrique ou hybride rechargeable** et **3 000 euros pour l'achat d'un véhicule thermique** ;

- **l'éligibilité pour la mise au rebut des véhicules Crit'air 3**, c'est-à-dire des véhicules essence immatriculés avant 2006 et des véhicules diesel immatriculés avant 2011, soit **50 % du parc automobile**.

Si cette dernière mesure, qui permet de **renforcer considérablement le nombre de ménages et d'entreprises pouvant bénéficier d'une prime à la conversion**, a bien été conservée, il a en revanche été **mis un terme aux autres assouplissements exceptionnels** qui étaient entrés en vigueur au 1<sup>er</sup> juin 2020 depuis que **les 200 000 primes visées à cette date ont été attribuées**.

Ce sont donc désormais **les critères en vigueur précédemment, plus restrictifs**, qui s'appliquent.

**Pour les aides aux véhicules propres**, c'est-à-dire pour le bonus automobile et pour la prime à la conversion, **507 millions d'euros** sont prévus en 2021 au titre de l'action 03 du programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, développement et mobilité durable », auxquels s'ajouteront les **732 millions d'euros** prévus par la présente action 07 « Infrastructures et mobilités vertes », soit un total de **1 239 millions d'euros**.

**Les niveaux de crédits consacrés par l'État aux aides à l'acquisition de véhicules propres** atteindront en 2020, 2021 et 2022 **des niveaux incontestablement très élevés**.

Toutefois, votre rapporteur spécial considère **qu'il faut aller plus loin** eu égard au contexte économique actuel.

Il considère en particulier que **ne pas avoir maintenu les critères introduits en juin 2020 constitue une erreur** et que ceux-ci doivent être **rétablis pour 2021** afin de **venir en aide à la filière automobile**, de nouveau touchée de plein fouet par les effets du deuxième confinement.

Il importe également **d'accompagner efficacement l'achat de véhicules** moins polluants par les ménages alors que **des hausses du malus automobile**, que votre commission propose **de lisser jusqu'en 2025**, sont prévues à l'article 14 du présent projet de loi de finances pour 2021.

C'est pourquoi votre rapporteur spécial vous propose d'adopter un amendement portant sur les crédits de **l'action 07 « Infrastructures et mobilités vertes »** de la mission « Plan de relance » et visant à augmenter de **500 millions d'euros les crédits destinés à financer davantage de primes à la conversion** ainsi **qu'un assouplissement des critères régissant ce dispositif**.

#### **5. Le verdissement du parc automobile de l'État bénéficiera de 79 millions d'euros en 2021**

Le plan de relance prévoit de consacrer 180 millions d'euros en AE et 79 millions d'euros en CP en 2021 au verdissement du parc automobile de l'État, c'est-à-dire au remplacement de véhicules thermiques appartenant à l'État par des véhicules électriques ou hybrides moins polluants.

Seraient plus particulièrement concernés les parcs automobiles de la police nationale, de la gendarmerie et des douanes, qui représentent à eux trois quelque 64 000 véhicules.

#### **6. 50 millions d'euros d'engagements et 20 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus en 2021 par le plan de relance pour améliorer la résilience des réseaux électriques**

Si les crédits du CAS FACE seront stables en 2021, l'action 07 « Infrastructures et mobilité vertes » du programme « Écologie » de la mission « Plan de relance » porte **50 millions d'euros** en AE et **20 million d'euros** de CP en 2021 en faveur de **la résilience des réseaux électriques en milieu rural**.

Ces crédits visent à favoriser **le développement de nouvelles technologies et de modes de production renouvelables** afin **d'éviter**, à certains endroits, **des renforcements coûteux du réseau public**, notamment en milieu rural où le réseau, majoritairement aérien, est plus exposé aux événements climatiques.

Selon le projet annuel de performances de la mission « Plan de relance », *« les AODE soumettront des projets au ministère de la transition écologique (MTE) suivant la procédure usuelle du CAS FACE. Les bénéficiaires concernés par cette mesure sont les territoires, principalement ruraux, qui vont voir la qualité de l'électricité acheminée augmenter et l'emploi favorisé via les prestataires. Ces investissements n'ont pas vocation à se substituer à ceux déjà*

*prévus par les AODE. C'est donc bien l'additionnalité des aides qui est ici recherchée ».*

Ces aides viendront financer principalement les projets favorisant la transition énergétique associant digital et technologies récentes, ainsi que des projets habituellement financés par les actions 10 « Intempéries » et 11 « Sécurisation de fils nus » du programme 793 « Électrification rurale » du CAS FACE.

## **H. ÉNERGIES ET TECHNOLOGIES VERTES**

Si les crédits portés par l'action 08 « Énergies et technologies vertes » du programme 362 « Écologie » comprennent **3,7 milliards d'euros** en autorisations d'engagement (AE), **seuls 910,7 millions d'euros** en crédits de paiement (CP) sont prévus pour 2021.

### **1. Un soutien au développement de la filière hydrogène vert pour 2 milliards d'euros, dont 205 millions d'euros en 2021**

Le plan hydrogène présenté par le Gouvernement en juin 2018, doté à l'époque de **100 millions d'euros seulement**, visait à **soutenir les premiers déploiements de cette source d'énergie** : solutions pertinentes concernant la **décarbonation par électrolyse, décarbonation des mobilités lourdes**, etc.

Deux appels à projets ont été lancés par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) dans ce cadre :

- l'appel à projet « **Ecosystèmes de mobilité hydrogène** », lancé en octobre 2018 afin de favoriser l'**utilisation de l'hydrogène par les flottes de véhicules professionnels**, pour lequel **21 dossiers ont été retenus** avec une demande de soutien associée de **100 millions d'euros**, soit le montant des crédits associés au plan hydrogène de 2018 ;

- l'appel à projet « **Production et fourniture d'hydrogène décarboné pour les consommateurs industriels** », lancé en février 2019 pour soutenir **des projets de décarbonation du secteur industriel**. **5 projets ont été retenus pour une enveloppe globale de 11 millions d'euros** financée par les fonds du Programme d'investissements d'avenir (PIA).

La stratégie nationale pour le développement de l'hydrogène décarboné en France, présentée le 8 septembre 2020, constitue un **changement d'échelle radical** de la politique française en faveur de l'hydrogène vert.

Elle prévoit en effet une accélération massive des investissements dans ce secteur en engageant **7,2 milliards d'euros d'ici 2030**, dont **2 milliards d'euros sur la période 2021-2022** au titre du plan de relance. Cette somme de **2 milliards d'euros** devrait être financée à **40 % par le plan de relance européen**.



Les **5,2 milliards d'euros** prévus pour la période 2023-2030 auront vocation, si la stratégie annoncée par le Gouvernement est bien maintenue au-delà de 2022, à faire **l'objet d'un financement budgétaire récurrent** et à être portés par la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Selon le Gouvernement, sa stratégie en faveur de l'hydrogène vert pourrait permettre de créer **entre 50 000 et 100 000 emplois** d'ici 2030.

Pour la période 2021-2022, le **plan de relance** prévoit bel et bien **une enveloppe totale de 2,0 milliards d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et de **205 millions d'euros** en crédits de paiement (CP) pour l'année 2021 afin de **financer trois actions** :

- le **lancement d'un Projet important d'intérêt européen commun (IPCEI) sur l'hydrogène**, visant à soutenir la R&D et **l'industrialisation d'électrolyseurs** pour produire de l'hydrogène décarboné et déployer ces solutions dans l'industrie. Parmi les solutions françaises qui pourraient être soutenues par ce projet figurent également **les piles à combustibles, les réservoirs et matériaux** destinés à permettre **le développement de véhicules à hydrogène**.

Le dispositif IPCEI est **un mécanisme européen de soutien de la recherche et de l'innovation** publié en 2014 par la Commission européenne pour favoriser des projets d'intérêt transnational dans des domaines stratégiques. Il requiert la participation **d'au moins deux partenaires** en provenance **de deux États membres distincts**. Il offre l'avantage d'autoriser les pouvoirs publics à soutenir les participants **au-delà du stade de la recherche**, en finançant aussi **le passage des innovations en production**.

**200 millions d'euros** de CP seront consacrés à cet IPCEI hydrogène dès 2021, sur une enveloppe totale en AE d'**1,3 milliard d'euros** dans le cadre du plan de relance, ce qui implique que **1,1 milliard d'euros** de CP devront être mobilisés en faveur de l'IPCEI hydrogène en 2022 ;

- le **renforcement des appels à projets (AAP) « Hubs territoriaux d'hydrogène »** de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) pour **le déploiement d'écosystèmes territoriaux de grande envergure** regroupant différents usages, dans l'industrie et la mobilité.

Ces AAP, dont les premiers ont été lancés dès septembre 2020, bénéficieront de **5 millions d'euros** en 2021, sur une enveloppe globale sur deux ans au titre du plan de relance de **100 millions d'euros** en AE ;

- la mise en place, par appel d'offre, **d'un mécanisme de soutien à la production d'hydrogène décarboné produit par électrolyse de l'eau**, par **complément de rémunération**.

Ces appels d'offres bénéficieront **d'une enveloppe totale de 600 millions d'euros** en AE sur la durée du plan de relance. Compte-tenu des délais pour leur réalisation, **les crédits de paiement n'auront vocation à être consommés qu'en 2022**, voire, pour une partie probablement

significative d'entre eux, **au cours des années ultérieures**, ce qui limitera leurs effets de relance à court terme proprement dit.

## **2. Les soutiens à la filière nucléaire représenteront 200 millions d'euros, dont les trois quarts seront consommés dès 2021**

**200 millions d'euros** sont prévus sur la période 2021-2022 au titre du plan de relance pour **soutenir la filière nucléaire**, laquelle apparaît fragilisée par la crise économique et sanitaire. Sur cette somme, **160 millions d'euros** auraient vocation à **être décaissés dès 2021**.

Ces crédits portés par le plan de relance seront complétés par **un soutien du PIA** et par un **co-investissement d'EDF et de l'État dans le fonds d'investissement**. Au total, le plan de soutien à la filière nucléaire est ainsi évalué par le Gouvernement à **470 millions d'euros** sur les deux années à venir.

Pour mémoire, le secteur nucléaire en France regroupe **2 600 entreprises**, dont **plus de 50 % ont une activité à l'export**, et totalise **220 000 emplois directs et indirects**.

### *a) Le soutien à la modernisation industrielle et au renforcement des compétences*

Le plan de relance prévoit en premier lieu **une enveloppe de 100 millions d'euros** en AE et de **80 millions d'euros** en CP en 2021 pour le **soutien à la modernisation industrielle et le renforcement des compétences de la filière nucléaire**.

L'enveloppe susmentionnée a pour objet **d'encourager la modernisation industrielle des entreprises de la filière nucléaire et leurs projets de relocalisation**, en s'appuyant sur les travaux du Groupe des industriels français de l'énergie nucléaire (GIFEN).

Sur le renforcement des compétences, les crédits du plan de relance ont vocation à **soutenir les initiatives de formation et d'excellence de la filière dans les métiers techniques** comme la **soudure**, le manque de soudeurs qualifiés étant en partie à l'origine **des difficultés récurrentes** rencontrées par le **chantier de la centrale nucléaire EPR de Flamanville**. Le **centre d'excellence dans le soudage** qui va être créé en Bourgogne-Franche-Comté devrait par exemple bénéficier des crédits du plan de relance.

Selon le projet annuel de performances pour 2021 de la mission « Plan de relance », cette action « *permettra de conserver les gestes techniques nécessaires à la sûreté des installations nucléaires et de poursuivre les efforts de reconstitution et de développement des compétences des entreprises de la filière* ».

*b) Le soutien à la recherche et au développement dans la filière nucléaire*

**100 millions d'euros en AE et 70 millions d'euros en CP** en 2021 sont prévus pour soutenir la recherche et le développement dans la filière nucléaire.

Cette somme a vocation à financer :

*- le soutien au développement du multirecyclage du combustible dans des réacteurs à eau pressurisé (REP), via le financement d'études et d'actions de développement préconisées par la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) ;*

*- la création et la rénovation de deux installations d'expérimentation du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA). Ces plateformes expérimentales sont utilisées par les industriels pour mener leurs projets de recherche ;*

*- le soutien aux projets d' « usines du futur » (utilisation de l'intelligence artificielle, optimisation de la maintenance, etc.) des entreprises de la filière nucléaire ;*

*- l'aide à la R&D sur des solutions innovantes de gestion des déchets radioactifs.*

Serait notamment financé à ce titre le Technocentre consacré aux déchets métalliques de très faible activité prévu sur le site de l'ancienne centrale nucléaire de Fessenheim dans le département du Haut-Rhin.

### **3. Les plans de soutien aux secteurs de l'aéronautique et de l'automobile**

Les **secteurs automobile et aéronautique**, touchés de plein fouet par la crise économique provoquée par la pandémie de Covid-19, font l'objet de plans d'aides spécifiques respectivement présentés pour le premier par le Président de la République le 26 mai 2020 et pour le second le 7 juin 2020 par le Gouvernement.

Ces deux plans sont en partie financés par le présent plan de relance, lequel prévoit en 2021 à ce titre **1 532 millions d'euros en AE et 556 millions d'euros en CP**.

Sur cette enveloppe de 556 millions d'euros, 254 millions d'euros de CP sont prévus en 2021 pour le financement de subventions à la R&D dans le domaine de l'aéronautique civile dans le cadre de la programmation du Conseil pour la recherche aéronautique civile (CORAC), qui cofinance notamment la recherche sur les aéronefs verts.

En outre, 201 millions d'euros de CP et 101 millions d'euros de CP sont prévus respectivement pour la modernisation de la filière automobile et pour celle de la filière aéronautique.

Selon le projet annuel de performances pour 2021 de la mission « Plan de relance », les 101 millions d'euros de crédits devraient servir à « cofinancer des projets d'investissement portés par les entreprises, notamment les PME et ETI, de diversification, de modernisation industrielle, de transformation numérique, d'amélioration de la performance environnementale des sites de production et de consolidation de la filière ».

Parmi les projets évoqués on peut citer la mise en place de lignes de production innovantes et robotisées (forge, fonderie, décolletage, usinage, électronique, etc.), reconversion d'activités vers des véhicules électriques ou à hydrogène, production de composants de la chaîne de valeur des véhicules du futur fabriqués en France, investissements en vue d'augmenter le réemploi de matériaux ou de favoriser le recyclage, investissements dans la transformation digitale ou environnementale, préparation des futurs générations d'aéronefs (ultrasobriété énergétique et/ou passage à l'hydrogène comme énergie primaire par exemples).

#### ***I. DOTATION RÉGIONALE D'INVESTISSEMENT***

L'action 09 « Dotation régionale d'investissement » est dotée de **600 millions d'euros en autorisations d'engagement et 323 millions d'euros en crédits de paiements.**

Elle permettra aux préfets de région, après discussion avec les présidents de conseils régionaux, de financer des opérations de rénovation énergétique et de développement des mobilités et des transports. Dans le contexte d'une contraction des ressources tarifaires et des recettes de versement mobilité des autorités organisatrices de la mobilité, **le rapporteur spécial estime qu'une part de ces crédits devra permettre de soutenir les trajectoires d'investissement décidées avant crise.**

La circulaire du Premier ministre du 23 octobre 2020 relative à la mise en œuvre territorialisée du plan de relance indique que les préfets devront veiller à une juste répartition des enveloppes afin d'éviter qu'elles ne soient consommées « *par un nombre trop limité de projets importants* ».

## II. LE PROGRAMME 363 « COMPÉTITIVITÉ » APPORTE DES FINANCEMENTS DE 4,0 MILLIARDS D’EUROS À DES ENTREPRISES OU DES COMMANDES DE L’ÉTAT

Le programme 363 « Compétitivité » est doté de 6,0 milliards d’euros en autorisations d’engagement et 4,0 milliards d’euros en crédits de paiement.

Trois des six actions, à savoir les actions 02 « Souveraineté technologique et résilience », 04 « Mise à niveau numérique de l’État, des territoires et des entreprises - modernisation des administrations régaliennes » et 05 « Culture », représentent 80 % environ des crédits.

### Crédits par action du programme 363 « Compétitivité »

(en millions d’euros)

		PLF 2021	en % du programme
01 - Financement des entreprises	AE	904,0	15,1 %
	CP	757,0	18,9 %
02 - Souveraineté technologique et résilience	AE	1 567,0	26,1 %
	CP	923,0	23,1 %
03 - Plan de soutien à l’export	AE	103,9	1,7 %
	CP	69,6	1,7 %
04 - Mise à niveau numérique de l’État, des territoires et des entreprises - modernisation des administrations régaliennes	AE	1 828,7	30,5 %
	CP	1 109,9	27,8 %
05 - Culture	AE	1 600,0	26,7 %
	CP	1 094,6	27,4 %
06 - Commandes militaires	AE	0,0	0,0 %
	CP	41,6	1,0 %
<b>Total programme 363</b>	AE	<b>6 003,6</b>	<b>100,0 %</b>
	CP	<b>3 995,7</b>	<b>100,0 %</b>

Source : commission des finances du Sénat (d’après les documents budgétaires)

### A. FINANCEMENT DES ENTREPRISES

#### 1. La garantie du label « Relance »

En 2021, le plan de relance apportera 150 millions d’euros en AE et en CP à Bpifrance afin d’offrir une garantie à certains organismes de placement investissant dans le secteur « non coté ». Sans que la garantie ne vise explicitement les fonds labellisés « Relance », il semble que l’essentiel des crédits devraient y être dédiés.

Le label « Relance » pourra en effet être octroyé jusqu’au 31 décembre 2022 aux organismes de placement collectif (OPC) qui

respectent les prescriptions de la Charte<sup>1</sup> et l'accord de Place<sup>2</sup> du label en investissant en fonds propres dans des entreprises françaises. Le label doit en premier lieu permettre aux épargnants et aux investisseurs d'identifier les fonds assurant des ressources nouvelles pour les entreprises françaises. En effet, il est prévu que les fonds rendent des comptes semestriellement concernant les nouveaux investissements engagés.

*D'après l'accord de Place « le label « Relance » valorisera des produits aux profils de risque diversifiés, réservés à des investisseurs avisés ou commercialisés dans le cadre de produits d'épargne grand public, tels que l'assurance-vie, l'épargne salariale ou les plans d'épargne en actions. Il permettra ainsi à chaque épargnant qui le souhaite de contribuer, à la hauteur de ses capacités et en fonction de son appétence au risque, à la relance et à l'effort de redressement des entreprises. »<sup>3</sup>*

Le mécanisme doit aussi bien concerner les TPE que les PME ou les ETI. Afin d'être déployé rapidement, le label est fondé sur une démarche simplifiée de labellisation et devrait être accompagné d'un mécanisme de reporting afin d'assurer le suivi des fonds labellisés. Ainsi, en l'absence de retour sous trois semaines de la DG Trésor, qui est chargée d'instruire les dossiers<sup>4</sup>, le label est réputé acquis.

### **Les régimes d'investissement des organismes de placement labellisés « relance »**

Deux régimes d'investissement peuvent donner droit à la labellisation « relance » :

1. 30 % au moins de l'actif doit être investi dans des instruments de fonds propres<sup>5</sup> émis par des sociétés ayant leur siège social en France, dont 10 % au profit de PME ou d'ETI. Lorsque l'OPC a moins de 70 % de son actif investi dans des entreprises localisées en France, il doit augmenter la part de ses investissements en France sur les deux ans à venir ;
2. 60 % au moins de l'actif doit être investi dans des instruments de fonds propres ou de quasi-fonds propres<sup>6</sup> émis par des sociétés dont le siège social est implanté en France, dont 20 % dans des PME ou des ETI. De même que dans le premier régime, la part des investissements en France doit être en augmentation.

Sans pour autant justifier le retrait du label, la Charte indique que les OPC investis dans des sociétés cotées devront participer significativement à au moins cinq opérations d'augmentation en capital ou d'introduction en Bourse par an.

Source : Charte du label « Relance »

<sup>1</sup> [Charte du label « Relance »](#)

<sup>2</sup> [Accord de place pour la création du label « Relance »](#)

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Identification, encours, public cible, documents d'information/ prospectus, présentation de la politique d'investissement, respect de la charte en matière environnementale, sociale et de gouvernance (ESG).

<sup>5</sup> Les quasi-fonds propres sont compris dans ce quota jusqu'à un tiers de celui-ci.

<sup>6</sup> Les avances en compte courant sont comprises dans le quota jusqu'à un tiers de celui-ci.

La délivrance du label est également soumise au respect de critères environnementaux, sociaux et de bonne gouvernance (ESG). La stratégie d'investissement de l'OPC devra ainsi prendre en compte la transition écologique (*via*, par exemple, l'exclusion automatique du portefeuille des sociétés exerçant des activités liées au charbon), des critères sociaux de partage de la valeur ajoutée et de préservation de l'emploi, ainsi que des critères de gouvernance renforcés (comités de rémunération, audits, administrateurs indépendants et administrateurs salariés), ainsi que l'égalité homme-femme, en particulier au sein des postes de direction.

L'ensemble de ces règles s'accompagne d'exigences en matière de transparence et donc de *reporting*. Ainsi, sur un certain nombre d'informations définies dans la Charte, « *les OPC labellisés communiquent chaque semestre calendaire (dans un délai de six semaines à compter de la fin du semestre) sur leur site internet, en accès libre pour les fonds ouverts aux investisseurs particuliers et le cas échéant en accès sécurisé pour les fonds ouverts uniquement aux investisseurs professionnels, dans une section clairement identifiée.* »

Cependant, **la répartition des rôles entre les différents outils mobilisés par le Gouvernement pose question** : en effet, alors que les prêts participatifs devraient permettre une levée de fonds particulièrement importante, il convient de **s'interroger sur l'intérêt qu'auront les entreprises à accepter des investissements en fonds propres lorsque l'outil moins contraignant des prêts participatifs leur sera également adressé.**

## **2. L'abondement des fonds régionaux d'investissement**

Le plan de relance prévoit également d'abonder les fonds régionaux d'investissement à hauteur de **250 millions d'euros** via le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ». Ces fonds visent généralement à accompagner les PME et les crédits apportés par l'État devraient permettre de renforcer leur effet de levier sur l'ensemble du territoire.

## **3. Le renforcement des fonds de garantie de Bpifrance Financement**

Le plan de relance porte un volume important de crédits dédiés aux **fonds de garantie** de Bpifrance. Ainsi, **464 millions d'euros en autorisations d'engagement et 327 millions d'euros en crédits de paiement** devraient permettre de renforcer ces fonds, auxquels sont adossés un certain nombre de dispositifs, qui ne relèvent pas tous de la relance de l'activité.

*a) Bpifrance, un acteur au cœur de la réponse à la crise sanitaire*

La réponse apportée aux difficultés des entreprises dans le contexte de crise sanitaire étant principalement appuyée sur des garanties d'emprunt et des facilités d'accès aux financements, Bpifrance y a joué un rôle central. En effet, la banque publique d'investissement a été chargée de la mise en œuvre des prêts garantis par l'État (PGE), autorisés par l'article 6 de la première loi de finances rectificative pour 2020<sup>1</sup>.

**Les PGE ont constitué le principal outil de soutien à la trésorerie des entreprises** : 120,7 milliards d'euros de PGE ont été octroyés depuis mars dernier.

L'organisme de financement a également participé à la mise en œuvre de fonds régionaux, de dispositifs de prêts directs et à la mise en place d'un fonds de garantie dédié au renforcement des lignes de trésorerie des entreprises dans le contexte de crise sanitaire.

**Bpifrance a également distribué directement des produits de financement, pour un montant total de 2,5 milliards d'euros.** Bpifrance a en particulier distribué 5 800 prêts sans garantie entre mars et juin. Les prêts « Atout »<sup>2</sup> ont représenté un total de 1,95 milliard d'euros et les prêts « Rebond »<sup>3</sup> 409 millions d'euros.

Dans le plan de Bpifrance déployé en 2020, les dispositifs de renforcement de trésorerie ont représenté le poste le plus important, atteignant un total de 550 millions d'euros de crédits dédiés, principalement aux garanties.

*b) Une offre de garantie adaptée dans le cadre du plan de relance*

Pour favoriser la relance et répondre aux objectifs prioritaires désignés par le Gouvernement, Bpifrance doit développer une offre de prêts et de garanties spécifiques orientée vers l'industrie et la French Fab.

De plus, dans le cadre du plan Climat, Bpifrance et la banque des territoires ont mis en œuvre des prêts verts, visant à permettre aux PME et aux ETI de déclencher leur transition vers des modèles plus durables. Pourront ainsi être financés les investissements qui améliorent la compétitivité en améliorant la performance environnementale des processus industriels. Les principaux objectifs de ces prêts concernent la décarbonation de l'économie, la relocalisation, la mobilité durable ou la gestion des déchets.

---

<sup>1</sup> [Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.](#)

<sup>2</sup> Les prêts « Atout » s'adressent aux TPE, PME et ETI et visent à couvrir un besoin de trésorerie ponctuel ou une augmentation du besoin de fonds de roulement. Les prêts pourront aller de 50 000 à 15 millions d'euros.

<sup>3</sup> Les prêts « Rebond » ont été mis en œuvre en lien avec les régions et visent les PME sur des montants compris entre 10 000 euros et 300 000 euros. Ils permettent de couvrir des besoins de trésorerie ponctuelle, des besoins de fonds de roulement, des investissements immatériels ou encore certains investissements corporels.



Bpifrance indique que ces prêts ont une maturité longue (jusqu'à 12 ans), avec un différé d'amortissement du capital pouvant aller jusqu'à trois ans. Le risque de ces prêts serait couvert à 80 % par un fonds abondé par l'État. Le dispositif, financé par le plan de relance, représente 93 millions d'euros de dotation budgétaire en 2021.

Outre ces volets sectoriels, le plan de relance comprend un renforcement des garanties « création » et transmission », la hausse de la quotité garantie à 60 %, la poursuite du déploiement des prêts sans garantie et l'appui à la numérisation des TPE. Ces axes, qui peuvent effectivement être classés parmi les mesures de relance, devraient représenter un total de 209 millions d'euros.

Une part des crédits comptabilisés sur la mission « *Plan de relance* » relève en réalité des activités classiques de Bpifrance. Ainsi, alors que ces dernières auraient un coût total de 255 millions d'euros en 2021, celui-ci n'est que partiellement couvert par des redéploiements de crédits et par le recyclage de dividendes, qui sont devenues, malgré l'opposition de la commission des finances sur le sujet, la modalité usuelle de financement de ces garanties. Un écart de 64 millions d'euros sur les activités classiques de Bpifrance, et non sur les activités de relance, serait financé *via* la dotation budgétaire du plan de relance.

*c) Des incertitudes sur le rôle de Bpifrance dans le contexte de la deuxième vague épidémique*

Compte tenu de la deuxième vague épidémique, les prêts garantis par l'État, initialement ouverts jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2021, devraient voir leur échéance repoussée jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet prochain. Si, à ce stade, on constate le maintien d'un bon niveau de trésorerie pour les entreprises<sup>1</sup>, l'évolution de celle-ci devra faire l'objet d'une particulière vigilance dans le contexte de deuxième vague de l'épidémie.

La prorogation des PGE pourrait avoir pour conséquence un repositionnement de l'offre de garantie de Bpifrance financée sur la présente action du programme « Compétitivité ». En effet, les dispositifs prévus par Bpifrance au titre de la relance pourraient être relégués au second plan, au profit des PGE qui perdureraient comme outil d'urgence pour préserver la trésorerie des entreprises.

---

<sup>1</sup> En effet, tant Bpifrance que les organisations professionnelles interrogées par le rapporteur spécial, ont indiqué que les sommes des PGE n'avaient pas été intégralement consommées par les entreprises. À la fin du mois d'octobre 2020, les entreprises conserveraient encore entre 60 et 70 % des sommes empruntées en crédits de trésorerie.

#### **4. Des moyens spécifiques dédiés à la mise en œuvre des dispositifs, principalement au profit de Bpifrance**

L'action n° 01 « Financement des entreprises » du plan de relance comprend une dotation de 40 millions d'euros en AE et 30 millions d'euros en CP dédiés à « *la mise en œuvre des dispositifs de relance* ». Ces crédits doivent ainsi principalement permettre à Bpifrance de moderniser ses infrastructures informatiques et mobiliser de nouveaux moyens humains.

### **B. SOUVERAINETÉ TECHNOLOGIQUE ET RÉSILIENCE**

#### **1. Le soutien à la recherche duale et spatiale**

En 2021, le plan de relance financera 150 millions d'euros en AE et en CP de recherche duale au titre de la souveraineté technologique.

En pratique, la subvention versée au CNES et au CEA, qui transite habituellement par le programme 191 « Recherche duale civile et militaire » de la mission « Recherche » **sera cette année financée par des crédits inscrits sur la mission « Plan de relance**.

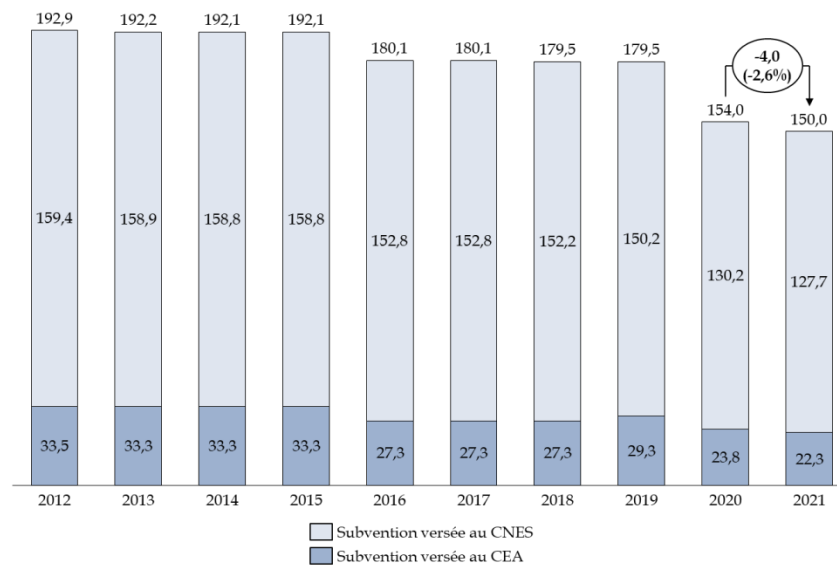
Placé sous la responsabilité du délégué général pour l'armement, le programme 191 concerne **des domaines de recherche dont les applications sont à la fois civiles et militaires**, avec le but de créer **des synergies entre ces deux champs**. Il vise à maximiser les retombées civiles de la recherche de défense et à faire bénéficier la défense des avancées de la recherche civile.

Rattaché au ministère de la défense, ce programme est intégralement consacré aux subventions et dotations versées à deux opérateurs, le **Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)** et le **Centre national d'études spatiales (CNES)**.

Depuis 2015, ce programme de recherche a subi une attrition considérable de son budget. Après trois années de relative stabilité, un nouveau palier a été franchi en 2020, avec une baisse substantielle de 25,5 millions d'euros de la subvention versée au titre de la recherche duale, cette évolution correspondant à un **recentrage des projets financés sur d'autres projets duaux intéressant directement la défense**.

## Évolution des crédits portés par le programme 191 depuis 2012

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des annexes budgétaires

En 2021, les montants consacrés à la recherche duale diminueraient à nouveau de 4 millions d'euros, ce qui se traduirait par un **abandon partiel de l'action du CEA dans le domaine des sciences du vivant**, les travaux de recherche étant recentrés sur **la lutte contre le terrorisme face aux menaces NRBC-E** (nucléaire, radiologique, biologique et chimique-explosif).

Les crédits inscrits devraient également financer des actions relatives **aux technologies quantiques et à la cybersécurité** (action 02), l'accent étant mis sur les études s'intéressant aux capteurs et communications quantiques, mais également sur la technologie de cyberprotection et les technologies destinées à la lutte informatique défensive.

Les recherches portant sur les systèmes énergétiques embarqués (action 04), devraient, enfin, se focaliser sur **les technologies de conversion et de stockage hydrogène**, ainsi que sur les systèmes autosuffisants en énergie intégrant les Nouvelles Technologies de l'Énergie.

De la même manière, **le CNES serait conduit à recentrer ses activités sur les projets duaux labellisés d'intérêt sécurité et défense**, en poursuivant le financement de programmes pluriannuels de recherche dans le domaine de la **télécommunication par satellites** (comme le programme TELEMAK de démonstrateur technologique à usage dual pour les satellites de télécommunication de nouvelle génération, ou le programme CASTOR, lancé en 2019 visant à préparer les futures technologies de satellites de télécommunications). Seront également poursuivies les activités de recherche liées à **l'observation de la Terre, la surveillance du spectre électromagnétique par nanosatellite et la surveillance de l'espace**.

Le CNES financerait également de nombreuses études de recherche prospective, comme le maintien en condition opérationnelle des satellites ou le traitement automatisé de données à l'aide de l'intelligence artificielle.

### Évolution des crédits du programme 191 « Recherche duale » par actions

(en millions d'euros)

	LFI 2020	LFI 2021	Écart LFI 2021 / LFI 2020
Action 1 - Recherche duale en sciences du vivant (CEA)	6,4	5,7	- 0,7
Action 2 - Recherche duale en sciences et techniques de l'information et de la communication (CEA)	4,9	5,0	+ 0,1
Action 3 - Recherche duale dans le domaine aérospatial (CNES)	130,2	127,7	- 2,5
Action 4 - Autres recherches et développement technologiques duaux (CEA).	12,6	11,6	- 1,0
<b>Total « Recherche duale »</b>	<b>154,0</b>	<b>150,0</b>	<b>-4</b>

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

L'intégration de la recherche duale au sein de la mission « Plan de relance » aurait pu augurer **d'une revalorisation de l'enveloppe budgétaire afférente, ou à tout le moins d'une sanctuarisation de ces crédits.**

Pourtant, en dépit des jeux d'écriture retenus, **la budgétisation réalisée en 2021 se borne à entériner les coupes budgétaires subies par le programme en 2020**, tout en jetant un doute regrettable sur la pérennité de cette ligne budgétaire.

Le rapporteur spécial s'interroge, dans ce contexte, sur les motivations ayant présidé à ce choix budgétaire incongru - sauf à « gonfler » l'enveloppe liée à la relance -, qui ne présente aucun intérêt particulier pour les opérateurs du programme, tout en nuisant à la lisibilité des crédits affectés à la recherche.

L'action 2 prévoit également d'ouvrir **365 millions d'euros en AE et 200 millions d'euros en CP afin de soutenir les entreprises du secteur spatial en trésorerie et en fonds propres.** Il s'agira également de stimuler la recherche et l'innovation des entreprises du spatial, dont la crise sanitaire a considérablement réduit la capacité d'autofinancement.

Selon les informations transmises au rapporteur spécial, **cette action serait encore en cours d'élaboration par la direction générale des entreprises**, en étroite coordination avec le CNES. Elle devrait comprendre un volet dédié au **financement des lanceurs** et un volet centré sur **l'innovation**. Si les modalités de mises en œuvre de ce soutien ne sont pas encore précisées, elles devraient a priori passer par le **financement d'appels à projets collaboratifs et d'appels d'offre collaboratifs opérés par le CNES.**

## 2. La préservation de l'emploi de R&D

Une enveloppe de 300 millions d'euros en AE et 128 millions d'euros en CP en 2021 serait également créée pour **soutenir l'embauche des chercheurs**, afin de répondre au risque qui pèse sur ces emplois, non immédiatement productifs, dans le contexte de la crise.

En effet, selon le ministère français de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (Mesri), une fraction de l'ordre de **30 % des effectifs de la recherche privée (soit 180 000 emplois)** serait potentiellement exposée au risque de perdre son emploi ; en parallèle, la génération 2020 des jeunes diplômés ou jeunes docteurs sera confrontée à une **insertion particulièrement difficile** dans le monde du travail. Le recrutement effectif de ces jeunes diplômés ou docteurs pourrait dans les faits être retardé de plusieurs mois, voire plusieurs années.

La mesure de « préservation de l'emploi R&D » **propose donc plusieurs dispositifs à destination de 2 500 chercheurs par an**, répartis en trois catégories :

- des **personnels de R&D privée**, qui pourront **soit être mis à disposition de manière temporaire**, pour une durée allant de 12 à 24 mois, dans des laboratoires publics, leur salaire étant pris en charge à 80 % par l'État, **soit effectuer une thèse en partenariat avec un laboratoire public** ;

- des **jeunes diplômés**, qui pourront être accueillis dans des laboratoires publics et mis à disposition des entreprises, leur salaire étant pris en charge à 80 % par l'État ;

- des **jeunes docteurs**, qui seront financés à 80 % par l'État dans le cadre d'une collaboration entre un laboratoire public et une entreprise.

### Préservation de l'emploi de R&D

		Nombre de bénéficiaires	Coût de la mesure sur deux ans (en M€)
Soutien à l'emploi des personnels de R&D privée	Mise à disposition temporaire dans des laboratoires publics	1 000	156
	Financement de thèse en partenariat avec un laboratoire public	400	62
Jeunes diplômés et jeunes docteurs dont les embauches vont être retardées	Jeunes diplômés mis à disposition des entreprises et accueillis dans des laboratoires publics	600	44
	Jeunes docteurs dont le post-doctorat industriel est financé par l'État	500	38
<b>Total</b>		<b>2 500</b>	<b>300</b>

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

En pratique, ces crédits seront **versés sous forme de subvention pour charges de service public à destination des structures sous contrat avec l'État** :

- opérateurs de recherche ayant conclu des contrats d'objectifs et de performance avec le Mesri ;

- instituts de recherche technologique (IRT) et instituts pour la transition écologique (ITE) ayant conclu des conventions de financement avec l'Agence nationale de la recherche (ANR) ;

- centres de ressources technologiques (CRT) et cellules de diffusion technologique (CDT) ayant conclu des conventions avec les délégations régionales à la recherche et la technologie (DRRT).

**Le coût total de cette mesure devrait être remboursé par le Fonds européen de relance et de résilience.**

Le premier volet de la mesure cible spécifiquement les **personnels de recherche des entreprises**.

*a) La mise à disposition des personnels de recherche des entreprises auprès des laboratoires publics*

Ces derniers pourront, en premier lieu, être mis à la disposition des laboratoires publics, pour un équivalent de 80 % de leur temps de travail pendant une période allant de 12 à 24 mois, durée pendant laquelle **leur salaire sera pris en charge par l'opérateur de recherche pour la quotité de mise à disposition, et compensé par l'État**.

Un deuxième dispositif sera déployé, permettant aux ingénieurs et aux autres salariés titulaires d'un master **d'accéder à une formation doctorale en cours de carrière**. La thèse réalisée par les doctorants devra être effectuée, pour au moins 50 %, au sein d'un laboratoire public, leur salaire étant pris en charge par l'entreprise à hauteur de leur quotité de présence en entreprise. L'Association Nationale Recherche et Technologie (ANRT) financera ainsi le solde, ainsi qu'un forfait d'accompagnement à destination du laboratoire.

En pratique, ces deux dispositifs seront conditionnés à la **signature d'un contrat de recherche collaborative** entre l'entreprise et le laboratoire d'accueil du salarié. Cette condition implique que le projet de thèse présente un intérêt pour l'entreprise, pour le laboratoire public de recherche d'accueil, et enfin pour le doctorant. Par ailleurs, pour que ce contrat soit une réalité, l'entreprise devra donc conserver des capacités internes à mener des activités de R&D.

Il importe également, pour que le dispositif soit attractif, que les entreprises s'engagent à offrir des perspectives professionnelles intéressantes aux chercheurs ayant soutenu un doctorat.

*b) La mise à disposition auprès des entreprises de jeunes diplômés ou docteurs recrutés par les laboratoires publics*

Le deuxième volet de cette mesure s'intéresse aux jeunes diplômés et jeunes chercheurs, qui dans le contexte de la crise sanitaire, pourraient être confrontés à des difficultés d'embauche.

Le dispositif proposé permettrait aux laboratoires publics de recherche d'embaucher des jeunes diplômés de niveau master ou des jeunes docteurs sur un contrat à durée déterminée d'un an minimum, leur salaire ainsi qu'un forfait d'accompagnement pour le laboratoire étant remboursés par l'État.

Les jeunes diplômés ou les jeunes docteurs pourraient ensuite être **mis à disposition des entreprises, pour un équivalent de 80 % de leur temps de travail, dans le cadre d'un contrat de recherche collaborative établi entre l'entreprise et le laboratoire public** de recherche.

Les entreprises pourront ainsi bénéficier d'une ressource de qualité, à faible coût - le salaire étant financé à hauteur de 80 % par l'État pour la quotité de temps passé en entreprise, et 20 % par l'entreprise.

Le dispositif sera également conditionné à la signature d'un contrat de recherche collaborative entre l'entreprise et le laboratoire d'accueil du salarié.

*c) Une mise en œuvre potentiellement épineuse de ces dispositifs*

Les mesures proposées présentent de nombreux avantages ; elles permettront de soutenir la compétitivité des entreprises, tout en contribuant

au renforcement de la recherche partenariale, associant entreprises et laboratoires publics. Le recrutement de jeunes diplômés ou docteurs sera de nature à améliorer leur employabilité future, tout en palliant, à très court terme, le manque conjoncturel de débouchés professionnels.

Leur mise en œuvre soulève cependant plusieurs questions.

En premier lieu, **il est permis de s'interroger sur la conformité du dispositif de mise à disposition des personnels de recherche avec le droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État**. En effet, la mesure vise *in fine* à apporter un soutien financier aux entreprises, afin de leur permettre de poursuivre leurs activités de R&D.

Dans les faits, **les laboratoires publics recevront une dotation budgétaire leur permettant de reverser aux entreprises l'équivalent de 80 % du salaire des personnels de recherche mis à disposition**. Si l'existence d'un intermédiaire - à savoir les laboratoires publics - entre l'État et les entreprises concernées diminue le risque d'une requalification de cette mesure en aide d'État, **il importe cependant de garantir la conformité du dispositif au droit européen, afin de ne pas exposer les entreprises bénéficiaires à d'éventuelles amendes**.

Le rapporteur spécial s'interroge, en parallèle, sur la nature des entreprises qui pourront bénéficier de cette mesure. À première vue, en effet, **les grandes entreprises seront plus susceptibles que les petites et moyennes entreprises (PME) de procéder à ce type de mise à disposition, étant donné les liens qu'elles entretiennent d'ores et déjà avec les laboratoires publics** - notamment dans le cadre d'opérations de recherche externalisées auprès de ces laboratoires, les dépenses exposées pouvant alors ouvrir droit au crédit d'impôt recherche.

Il serait particulièrement regrettable que les PME et ETI, comparativement plus fragilisées financièrement par la crise sanitaire que les grands groupes, ne puissent *in fine* bénéficier de ce dispositif de soutien. Il incombera donc aux ministères compétents de faire preuve de vigilance sur ce point.

### 3. Le volet relocalisation

Alors que les relocalisations ont fait l'objet d'un discours politique volontariste de la part du Gouvernement, **750 millions d'euros en autorisations d'engagement sont prévus pour soutenir directement les entreprises qui souhaitent bénéficier de subventions publiques pour faciliter leur implantation en France, ou leur ré-implantation**. Le recours à cette logique de guichet a débuté avec la production de masques durant la première vague de l'épidémie.

En effet, afin d'aider les projets d'investissement pour la confection de masques en France, **40 millions d'euros en AE et en CP ont été**



**débloqués en cours d'année sur la mission « Économie ».** Une vingtaine de projets seraient en cours d'instruction. Les machines dont l'achat sera soutenu seront livrées d'ici le mois de juin 2021. L'ensemble des AE sera engagé en 2020, un report de 12 millions d'euros en CP en 2021 devant être effectué.

Ainsi, de manière similaire, les projets de relocalisation portés sur la présente action répondront à une logique d'appels à projets. Les aides apportées par l'État et les collectivités devront néanmoins respecter l'encadrement temporaire des aides d'État, **qui limite à 800 000 euros le montant total des aides dont une entreprise peut bénéficier.**

### **Le régime temporaire d'encadrement des aides d'État**

Pour répondre à la crise économique engendrée par l'épidémie de Covid-19, la Commission européenne a rapidement pris des mesures pour mettre en place un encadrement temporaire plus favorable aux aides des États membres apportées à leurs entreprises. Les règles temporaires d'encadrement<sup>1</sup> sont fixées par la communication du 19 mars 2020<sup>2</sup> telle que modifiée par la communication du 3 avril<sup>3</sup> et par celle du 13 octobre<sup>4</sup>.

Sans dispenser les dispositifs de la procédure de notification, le point 22 modifié de la communication indique que la Commission européenne considérera qu'une aide d'État prenant **la forme de subvention directe, d'avances remboursables ou d'avantages fiscaux est compatible avec le marché intérieur lorsque les conditions suivantes seront remplies**<sup>5</sup>:

- le **total des aides**<sup>6</sup> (subventions directes, avantages fiscaux et avantages en matière de paiements ou sous d'autres formes telles que des avances remboursables, des garanties, des prêts et des fonds propres) doit être inférieur **au plafond global de 800 000 euros par entreprise**<sup>7</sup> ;
- l'aide est octroyée sur la base d'un régime s'accompagnant d'un budget prévisionnel ;
- l'aide **ne peut pas être octroyée à des entreprises qui étaient déjà en difficulté au 31 décembre 2019** ;
- l'aide est octroyée **au plus tard le 30 juin 2021.**

<sup>1</sup> [Version consolidée du régime temporaire.](#)

<sup>2</sup> [Communication de la Commission relative à l'encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19, 19 mars 2020.](#)

<sup>3</sup> [Communication de la commission relative à la modification de l'encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19, 3 avril 2020.](#)

<sup>4</sup> [Quatrième modification de l'encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19 et modification de l'annexe de la communication de la Commission aux États membres concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à l'assurance-crédit à l'exportation à court terme.](#)

<sup>5</sup> Les dispositions spécifiques applicables au secteur agricole primaire et au secteur de la pêche et de l'aquaculture sont présentées au point 23.

<sup>6</sup> Valeur brute avant impôt.

<sup>7</sup> Ou son "équivalent subvention brut" pour les prêts et avances remboursables.

L'action n° 02 « Souveraineté technologique et résilience » distingue le volet sécurisation des approvisionnements critiques et le soutien aux projets industriels dans les territoires. Les candidatures doivent être déposées par les entreprises avant le 17 novembre.

*a) La sécurisation des approvisionnements critiques*

L'action n° 02 prévoit l'ouverture de 501 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 240 millions d'euros en crédits de paiement, afin de subventionner des projets industriels destinés à sécuriser l'approvisionnement de la France en certains biens jugés indispensables au maintien de sa souveraineté.

**Cinq appels à projets ont été lancés dès cette année, concernant :**

- les produits de santé ;
- les intrants critiques de l'industrie ;
- l'électronique ;
- l'agroalimentaire ;
- les télécommunications.

Les crédits alloués à cette action doivent fournir un effet de levier aux projets d'investissement et de relocalisation. Ils pourront également accompagner le renforcement d'unités de production dans les filières et chaînes de valeur stratégiques. L'objectif fixé par le Gouvernement est clair : « *diminuer le degré de dépendance vis-à-vis de fournisseurs hors France et Europe* »<sup>1</sup>.

Le montant minimal des investissements dans ces secteurs doit être d'un million d'euros, la subvention pouvant aller jusqu'à 80 % de cet investissement. L'aide versée devra néanmoins respecter le cadre temporaire des aides d'État évoqué plus haut. Ainsi, la subvention de 80 % du montant des investissements se trouvera plafonnée à 800 000 euros. De plus, ce montant doit tenir compte de l'ensemble des aides versées à l'entreprise depuis le début de la crise, cette appréciation étant portée au niveau du groupe.

Les critères de sélections définis par le Gouvernement tiennent compte à la fois d'éléments économiques (la pertinence du projet, la qualité du modèle économique, l'effet de levier de l'aide) et d'éléments de retombées socio-économiques :

- le maintien et création d'emplois ;
- la résilience économique (diminution de la dépendance nationale ou européenne) ;
- les perspectives d'amélioration de la compétitivité ;

---

<sup>1</sup> *Cahier des charges de l'appel à projet.*

- la contribution à la transition écologique ;
- le développement des solidarités.

Les candidatures des entreprises doivent être déposées sur le site internet dédié de Bpifrance et leur instruction est confiée à la direction générale des entreprises (DGE).

*b) Le volet territorial des appels à projet*

Une enveloppe spécifique est dédiée aux projets industriels territoriaux, afin de financer des projets en s'appuyant notamment sur le dispositif « *Territoires d'industrie* ».

Lancé par le Premier ministre en novembre 2018, le programme national « *Territoires d'industrie* », vise à définir, pour chacun d'entre eux « *une stratégie de reconquête industrielle par les territoires.* » Lors de sa création, le programme visait à apporter des réponses aux défis de l'industrie : le développement des compétences dans une logique de bassin d'emploi, la mobilité des salariés, la disponibilité du foncier.

Le dispositif n'était cependant pas adossé à des crédits publics à même de jouer un rôle d'effet de levier sur l'investissement privé. L'action de l'État et des collectivités associées était ainsi concentrée sur la couverture numérique et mobile des territoires, sur la gestion du foncier et des écosystèmes, ainsi que sur le déploiement des stratégies à l'export.

À ce jour, 148 territoires ont été labellisés « *Territoires d'industrie* ».

Les entreprises qui souhaitent bénéficier des crédits du volet territorial des appels à projet devront déposer leur candidature sur les espaces dédiés de chaque région.

Les dossiers seront instruits par la préfecture de région, le conseil régional et les directions régionales de Bpifrance.

D'après les informations disponibles « *les projets sont expertisés et décidés « au fil de l'eau » jusqu'à la date de clôture de l'appel. Le versement de l'aide accordée fait l'objet d'un conventionnement préalable entre le bénéficiaire et Bpifrance.* »

**Il faut espérer que les crédits octroyés à ce dispositif au titre de la présente action permettent enfin à l'État de disposer d'un véritable effet de levier sur les projets industriels développés dans ces territoires.**

## C. PLAN DE SOUTIEN À L'EXPORT

### 1. Le renforcement des moyens dédiés à Business France

#### a) Business France, un opérateur d'accompagnement des entreprises à l'export

Créé le 1<sup>er</sup> janvier 2015 et issu de l'absorption de l'Agence française pour les investissements internationaux par Ubifrance, l'opérateur **Business France** est chargé de promouvoir l'internationalisation de l'économie française.

Son financement relève de **plusieurs missions budgétaires**, sans que cette pluralité des sources de financement ne soit pleinement justifiée. En 2021, il devrait bénéficier d'une subvention de **87,62 millions d'euros sur la mission « Économie »** mais également de **4,8 millions d'euros sur le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »**, et de **3,7 millions d'euros sur le programme 149 « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture »**<sup>1</sup>.

Ces subventions sont complétées par la facturation de certaines prestations, à hauteur de **105,9 millions d'euros en 2019**. La crise sanitaire a entraîné une contraction de ces recettes en 2020, en baisse d'environ 28,4 millions d'euros par rapport à la prévision initiale.

Afin de compenser en partie cette perte, Business France a bénéficié de l'ouverture de 6,5 millions d'euros de crédits dans la troisième loi de finances rectificative pour 2020<sup>2</sup>.

En 2021, la principale dotation budgétaire accordée à Business France sera portée par le programme 134 de la mission « Économie ». La subvention correspond au montant prévu par la convention d'objectifs et de moyens (COM 2018-2022) signée le 27 décembre 2018.

#### Évolution de la subvention à Business France

(en milliers d'euros)

	2018	2019	2020	2021	2022
Montant de la subvention	95 120	92 760	90 120	87 620	85 120

Source : rapport de M. Thierry Cozic et Mme Frédérique Espagnac sur la mission « Économie » du projet de loi de finances 2021

<sup>1</sup> Au titre de la reprise, par Business France, des activités collectives de la Sopexa et de l'Adepta.

<sup>2</sup> Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020

La baisse des recettes de prestations, inévitable en 2021 par rapport au scénario envisagé dans la COM, n'est donc pas compensée au titre de la mission « *Économie* ».

*b) La dotation portée par le plan de relance doit financer des actions ciblées en faveur de l'amélioration de la visibilité des entreprises françaises à l'international*

Au titre du programme 363 « Compétitivité », Business France devrait bénéficier de **60,3 millions d'euros** (AE = CP). Ces crédits, s'ils sont fléchés vers un certain nombre de dispositifs, devraient en partie permettre de compenser la baisse de recettes attendue par Business France dans le contexte de reprise épidémique et de ralentissement du commerce international.

En l'état, ces crédits nouveaux sont fléchés vers :

- **des chèques « relance export »** à hauteur de 33 millions d'euros. Ils visent à prendre en charge une partie des frais engagés par les PME et les ETI pour assurer leur visibilité à l'international<sup>1</sup>. Au total, près de 15 000 prestations pourront ainsi être subventionnées ;

- **des chèques volontariat international en entreprise (VIE)** visant à financer forfaitairement l'envoi en mission d'un VIE par une PME ou une ETI. Le montant forfaitaire de la subvention de 5 000 euros devrait permettre de financer 3 000 missions, pour un montant total de 17,4 millions d'euros<sup>2</sup> ;

- **le renforcement de l'information pour les PME et les ETI sur les opportunités et les perspectives à l'international**, via des webinaires, des événements et des nouveaux contenus. 1,9 million d'euros est prévu pour financer ces activités ;

- **la promotion des marques françaises**, avec 7,4 millions d'euros de crédits dédiés ;

- des actions de **communication** sur l'export français à hauteur de 2,3 millions d'euros.

Si le déblocage de ces crédits est évidemment souhaitable pour renforcer le positionnement de la France dans le commerce international, **des interrogations demeurent** sur la mise en œuvre effective de ces dispositifs dans le contexte de recrudescence de l'épidémie.

En effet, de nouvelles restrictions étant déployées dans de nombreux pays, tant l'envoi de VIE que la participation à des salons internationaux se trouvent remis en cause. Ces mesures de relance ne pourront donc être mises en œuvre que dans un second temps, si le contexte sanitaire le permet.

---

<sup>1</sup> Participation à un salon international, achat d'une prestation de projection collective ou individuelle ou encore mise en place d'une vitrine digitale.

<sup>2</sup> Le dispositif devra viser en particulier les jeunes issus de diplômes de licence et des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

## 2. Le renforcement des crédits dédiés à Bpifrance assurance export

a) *Des crédits liés à la gestion des garanties portées par le programme 114 de la mission « Engagements financiers de l'État »*

La gestion des garanties de l'État accordées à l'export est assurée, pour le compte de l'État, par Bpifrance, qui se voit attribuer une dotation budgétaire à cet effet sur la mission « Économie ».

### Évolution des crédits alloués à la rémunération de Bpifrance pour ses activités export

(en milliers d'euros)

	2018	2019	2020	2021
Montant	58 900	50 086	51 250	51 650

Source : rapport de M. Thierry Cozic et Mme Frédérique Espagnac sur la mission « Économie » du projet de loi de finances 2021

La dotation a seulement vocation à couvrir les frais de gestion engagés par Bpifrance : les appels en garantie sont retracés sur le programme 114 « Appels en garantie de l'État » de la mission « Engagements financiers de l'État ».

### Budgétisation des risques d'appel en garantie sur le programme 114

	2020	2021	Évolution 2021/2020
<b>04 - Développement international de l'économie française</b>	48,5	113,0	+ 132,99%
04.02 Assurance-prospection	41,5	107,0	+ 157,83%
04.03 Garantie de change	1,0	1,0	0,00%
04.06 Garantie du risque exportateur	6,0	5,0	- 16,67%

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

Sur la programme 114, le rapporteur spécial de la mission, Jérôme Bascher, a en effet noté la « *multiplication par 2,3 des crédits de l'action. [Cette augmentation] s'explique par l'effet combiné des mécanismes propres à l'assurance prospection et de la crise : depuis 2018, les dépenses de prospection couvertes sont avancées, ce qui conduit à une hausse faciale temporaire des dépenses. Tant, en 2019 et en 2020, la moitié de ces dépenses avait été financée par un recours aux excédents de l'assurance-crédit, tant, cette année, les*

*incertitudes sur l'équilibre de cette dernière conduisent à faire porter l'intégralité des dépenses sur le programme 114 ».*

Les différentes activités de Bpifrance Assurance export recouvrent en effet :

- **l'assurance-crédit** qui garantit le financement de leur contrat commercial aux exportateurs français en couvrant les risques de non-paiement (activités d'assurance anciennement Coface) ;

- **l'assurance prospection**, qui permet de garantir le financement des démarches de prospection, avec une prise en charge partielle des frais générés par le développement export ;

- **les garanties de cautions et des préfinancements** ;

- **la garantie de change**.

Depuis le début de la crise sanitaire, **d'importantes restructurations ont été opérées** : rehaussement de la quotité garantie sur les produits d'assurance des cautions et des préfinancements, prolongation d'une année de la période de prospection et mise en œuvre d'un dispositif de réassurance (Cap Franceexport). En outre, d'importantes restructurations d'échéances ont dû être mises en œuvre tant pour le secteur aéronautique que pour le remboursement des dettes des navires de croisière.

*b) Un renforcement des crédits dédiés à Bpifrance au titre de la gestion des garanties*

Ainsi, 13,6 millions d'euros en AE et 6,8 millions d'euros en CP sont portés par l'action 03 « **Plan de soutien à l'export** » au profit de Bpifrance.

Cette dotation doit couvrir le coût engendré par la mobilisation par Bpifrance de nouveaux moyens humains et matériels, notamment informatiques, pour la gestion des dispositifs de garantie, les restructurations et les sinistres.

D'après les données transmises par Bpifrance, une partie de ces nouveaux moyens viserait un « *renforcement des moyens de l'assurance-prospection, qui devra permettre notamment de financer davantage de projets pour accompagner la transition écologique* » et la « *mise en place d'une offre d'assurance-prospection-accompagnement (APA) dédiée aux plus petits projets* ».

**Cependant, les crédits nouveaux étant principalement affectés aux nécessités matérielles de la gestion de la crise, le rapporteur spécial s'interroge sur la labellisation « relance » de ces crédits.**

### **3. Un renforcement des crédits dédiés au fonds d'aide au secteur privé**

**Le fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP)** est un fonds destiné à financer des études de faisabilité ou des démonstrateurs au

bénéfice d'autorités publiques étrangères dans les pays en développement. Les financements prennent **la forme d'un don ou d'une avance remboursable** permettant d'amorcer des projets devant ensuite être menés par des entreprises françaises, « *dans un double objectif de soutien à l'export et d'aide aux pays en développement* »<sup>1</sup>.

La FASEP comporte **deux volets** : l'un dédié aux études de faisabilité, l'autre aux innovations vertes, afin « *de démontrer au pays bénéficiaire l'efficacité de certaines technologies françaises pour répondre à leurs besoins prioritaires de développement durable* »

D'après les informations contenues dans le projet annuel de performance de la mission « *Aide publique au développement* », « *l'année 2020 enregistre un accroissement significatif de la demande de FASEP qui ne devrait pas fléchir en 2021 en raison du volume dédié aux « lignes pays » (la Tunisie, le Maroc et les Territoires palestiniens totalisant une dizaine de millions d'euros de dons disponibles) bénéficiant d'un portage politique de haut niveau et du nouvel appel à projets FASEP « solutions innovantes pour la réduction et la valorisation des déchets » lancé par la DG Trésor en 2020.* »

L'enveloppe prévue sur le programme 110 « *Aide économique et financière au développement* » de la mission « *Aide publique au développement* » est donc complétée de 30 millions d'euros supplémentaires en AE et 2,5 millions d'euros en CP sur la présente mission, soit **un total de 55 millions d'euros en AE et 32 millions d'euros en CP pour 2021**.

Si le soutien à l'exportation des petites et moyennes entreprises (PME) françaises est nécessairement conditionné à la conduite d'études de faisabilité préalables, **la confiance dans les perspectives de rendement de ces investissements reste le principal facteur d'internationalisation de nos entreprises**.

#### **D. L'ACTION 04 FINANCE DES ACTIONS DIVERSES EN FAVEUR DES MINISTÈRES ET DES ENTREPRISES**

L'action 04 « **Mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises - modernisation des administrations régaliennes** » est dotée de 1,8 milliard d'euros en autorisations d'engagement et de 1,1 milliard d'euros en crédits de paiement.

Elle regroupe en fait un **ensemble de mesures très hétérogènes** concernant soit les entreprises (383 millions d'euros), soit l'État et les territoires (1,5 milliard d'euros).

---

<sup>1</sup> [Site internet de la direction générale du Trésor.](#)



## **1. Un cinquième des crédits consiste en aides à la numérisation des entreprises**

Les crédits inscrits sur le volet « entreprises » sont de **329,1 millions d'euros en autorisations d'engagement** (soit 18 % des engagements de l'action) et **184 millions d'euros en crédits de paiement**.

Selon le projet annuel de performances de la présente mission, ces crédits s'ajoutent aux crédits ouverts par la troisième loi de finances rectificative, à hauteur de 56 millions d'euros en autorisations d'engagement et 26 millions d'euros en faveur de la numérisation des entreprises.

Les crédits prévus par la mission « Plan de relance » concernent trois dispositifs :

- une **aide à l'amortissement**, sous forme de subvention attribuée par l'Agence de service et de paiements (ASP), est apportée aux PME et ETI industrielles dans les **technologies de « l'industrie du futur »**, à savoir les robots, la fabrication additive, les capteurs, les logiciels de gestion de la production, etc. (238 millions d'euros en autorisations d'engagement et 130 millions d'euros en crédits de paiement) ;

- un **audit** et un **accompagnement** sont proposés par Bpifrance à des PME et ETI dans la mise en place de solutions **d'intelligence artificielle** (dispositif IA Booster, 55 millions d'euros en autorisations d'engagement et 32 millions d'euros en crédits de paiement) ;

- dans le cadre de l'initiative **France Num** de la direction générale des entreprises en lien avec les régions, un **dispositif de sensibilisation et d'accompagnement des TPE et PME** est doté de 36,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 22 millions d'euros en crédits de paiement.

Selon le dossier de presse du plan de relance, le suivi de ces actions s'appuiera sur trois indicateurs :

- le volume des investissements dans l'industrie du futur soutenus par l'aide opérée par l'AS ;

- le nombre d'audits, d'accompagnements et de déploiement de solutions IA Booster ;

- le nombre de TPE et PME accompagnées dans le cadre de France Num.

Ce dispositif était prévu pour démarrer dès le mois d'octobre 2020, en s'appuyant sur les crédits par la troisième loi de finances rectificative.

**L'articulation entre cette action et le programme d'investissements d'avenir (PIA) n'apparaît pas clairement.**

L'intelligence artificielle est en effet l'un des axes des troisième et quatrième PIA et le troisième programme d'investissements d'avenir contenait déjà une action « Industrie du futur » confiée à Bpifrance, dotée de

350 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2018 et dont la mise en œuvre avait fait l'objet d'une convention avec l'État<sup>1</sup>. **Cette action n'a toutefois jamais été mise en œuvre et ses crédits ont été redirigés** vers le plan Nano 2022 et vers une autre action conduite par Bpifrance en faveur de l'innovation<sup>2</sup>.

D'une manière générale, les priorités de cette action recouvrent en grande partie celles du programme 423 « Accélération de la modernisation des entreprises » de la mission « Investissements d'avenir » du PIA 3, encore dotée de 874 millions d'euros de crédits de paiement dans le présent projet de loi de finances, sans autorisations d'engagement nouvelles. La méthode est en revanche différente, le programme 423 reposant sur la sélection de projets supervisés par un comité de pilotage, dans le cadre de conventions entre la Caisse des dépôts et consignations, Bpifrance et l'Ademe.

## **2. Les quatre cinquièmes des crédits financent des dépenses courantes des ministères**

Si le volet « entreprises » de l'action 04 aide les entreprises à investir dans des technologies qui peuvent les aider à s'adapter ou à croître, et présente donc des liens avec l'objectif de relance malgré ses crédits limités, **le volet « État et territoires », lui, comprend des financements qui devraient relever du budget courant des ministères concernés.**

Cette enveloppe de **1,5 milliard d'euros en autorisations d'engagement** (80 % des engagements de l'action) et **0,9 milliard d'euros en crédits de paiement** est destinée à cinq ministères<sup>3</sup> pour des dépenses en principe liées à « l'identité numérique et la numérisation des services publics ».

Dans le détail, ce volet finance **un grand nombre d'achats de prestations de service ou d'équipements divers des ministères**. Le ministère de l'intérieur dispose ainsi de plus de la moitié des crédits de paiement en 2021, couvrant pas moins de 24 produits ou prestations de services.

**De nombreux dispositifs déjà prévus par ailleurs** bénéficient ainsi d'un financement via le plan de relance : service d'alerte aux populations, réseau radio haut débit, services d'identité numérique, programme Plainte en ligne entrant dans le cadre de la loi de programmation pour la justice, etc.

---

<sup>1</sup> Convention du 29 décembre 2017 entre l'État et Bpifrance relative au programme d'investissements d'avenir (Action: « Industrie du futur » - volet « Industrie du futur - développement de l'offre »).

<sup>2</sup> Projet annuel de performance de la mission « Investissements d'avenir », annexé au projet de loi de finances pour 2021.

<sup>3</sup> Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, ministère de l'intérieur, services du Premier ministre et ministère de la transformation et de la fonction publiques.

Des **travaux sur les bâtiments du ministère de l'intérieur** sont inscrits sur cette action pour un montant de 180 millions d'euros, dont par exemple **34,3 millions d'euros pour l'entretien courant** du parc immobilier et les frais de déménagement de la commission de nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

S'agissant des **équipements**, on peut citer l'achat de matériels et logiciels informatiques (renommés en « sac à dos numérique de l'agent public »), d'un système de vidéoprotection à Paris, de caméras piétons, housses modulaires et tasers pour les forces de sécurité, etc.

Ainsi, les crédits accordés à l'achat d'équipements numériques pour les établissements d'enseignement du premier degré (131 millions d'euros en autorisations d'engagement et 101,3 millions d'euros en crédits de paiement) sont nécessaires, car la crise sanitaire a montré que l'équipement numérique de ces établissements est très inégal, alors que les enjeux y sont très importants, notamment du fait du contexte de forte dispersion territoriale. Mais il serait plus logique que ces crédits soient portés par le programme 230 « Vie de l'élève » de la mission « Enseignement scolaire », sur lequel sont déjà inscrits 171 millions d'euros en autorisations d'engagement et 155 millions d'euros en crédits de paiement au titre de dépenses informatiques comparables.

Au total on peut approuver beaucoup de ces achats, mais **il est difficile**, d'une manière générale, **de percevoir en quoi les crédits inclus dans cette action - qui sont à 60 % des dépenses de fonctionnement - contribueront à la relance de l'économie française.**

Le plan de relance apparaît ici, une fois de plus, comme un **véhicule budgétaire commode** permettant, avec la souplesse qu'apporte le principe de fongibilité, de **limiter les inscriptions de crédit sur les programmes traditionnels des ministères.**

#### ***E. L'ACTION 05 « CULTURE » : UNE RELANCE DE DISPOSITIFS EXISTANTS***

Dédiée à la culture, l'action 05 « Culture » du programme 363 « Compétitivité » est dotée de 1,6 milliard d'euros en AE et 1,094 milliard d'euros en CP. Les crédits de paiement représentent 27,35 % de ceux prévus par le programme pour 2021.

Cinq priorités structurent l'action :

- **investir en faveur des patrimoines et pour l'emploi**, 614 millions d'euros en AE et 344,7 millions d'euros en CP seraient prévus à cet effet ;

- **inciter à la consolidation et à la modernisation des filières stratégiques** fragilisées par la crise (428 millions d'euros en AE et 329,5 millions d'euros en CP) ;

**- favoriser le renouveau du modèle de création et de diffusion artistique** (426 millions d'euros en AE et 319,9 millions d'euros en CP) ;

**- soutenir l'emploi artistique**, redynamiser la jeune création et moderniser le réseau des établissements d'enseignement supérieur de la culture (113 millions d'euros en AE et 83 millions d'euros en CP) ;

**- mettre en œuvre une stratégie d'avenir pour l'ensemble des industries culturelles et créatives** (19 millions d'euros en AE et 17,5 millions d'euros en CP).

**Priorités de l'action 05 « Culture »**

(en millions d'euros)

	AE	CP	% des CP de l'action 05
Plan d'investissement culturel en faveur des patrimoines dans les territoires et pour l'emploi	614	344,7	31,5
<i>Soutien aux opérateurs patrimoniaux</i>	334	231,7	
<i>Accélération du chantier de restauration de Villers-Cotterêts</i>	100	43	
<i>Plan « cathédrales »</i>	80	30	
<i>Soutien aux investissements réalisés par les propriétaires de monuments historiques n'appartenant pas à l'État</i>	40	10	
<i>Réinvestissement dans les monuments nationaux relevant du Centre des monuments nationaux</i>	40	20	
Consolidation et modernisation des filières stratégiques en termes de souveraineté culturelle lourdement impactées par la crise	428	329,5	30,1
<i>Soutien de la filière cinéma et audiovisuel</i>	165	165	
<i>Soutien de la filière presse</i>	140	70	
<i>Aide au secteur de l'audiovisuel public</i>	70	65	
<i>Plan filière livre</i>	53	29,5	
Renouveau et reconquête de notre modèle de création et de diffusion artistique	426	319,9	29,2
<i>Soutien de la filière musicale</i>	200	170	
<i>Soutien aux opérateurs nationaux</i>	126	81,9	
<i>Relance de la programmation des institutions de spectacle vivant en région (musique)</i>	30	23	
<i>Relance de la programmation des institutions de spectacle vivant en région (théâtre, arts de la rue, danse, cirque)</i>	30	20	
<i>Fonds de transition écologique pour les institutions de la création en région sur deux ans</i>	20	10	
<i>Soutien au théâtre privé</i>	10	10	
<i>Majoration de la dotation budgétaire du Centre national de la musique</i>	10	5	
Effort spécifique pour soutenir l'emploi artistique, redynamiser la jeune création et la modernisation des réseaux d'enseignement supérieur de la culture	113	83	7,6
<i>Rénovation du réseau des écoles de l'enseignement supérieur culturel et modernisation de leur outil pédagogique</i>	70	50	
<i>Programme de commande publique dans les domaines de la littérature, des arts visuels et du spectacle vivant</i>	30	20	
<i>Soutien aux artistes fragilisés par la crise et non pris en charge par les dispositifs transversaux</i>	13	13	
Stratégie d'avenir pour l'ensemble des industries culturelles et créatives	19	17,5	1,6 %
<i>Renforcement des capacités de garantie de l'IFCIC</i>	14	14	
<i>Quartiers culturels créatifs</i>	3	1,5	
<i>Découvrabilité numérique</i>	2	2	
<b>Total</b>	<b>1 600</b>	<b>1 094</b>	<b>100</b>

Source : commission des finances du Sénat

## **1. Des crédits destinés à relayer des dispositifs de soutien mis en œuvre en lois de finances rectificatives pour 2020**

Une large partie des dispositifs de soutien proposés dans l'action 05 se situent dans la continuité des mesures mises en œuvre en loi de finances rectificative pour 2020. Les crédits des missions « Médias, livre et industries culturelles » et « Culture » ont ainsi été majorés de respectivement 474 millions d'euros (AE = CP) et 85,4 millions d'euros (AE=CP) en vue de permettre de soutenir les secteurs de la presse, de la musique, le cinéma.

### *a) Les aides à la presse*

Le volet « Consolidation et modernisation des filières stratégiques » de l'action 05 prévoit 140 millions d'euros en AE et 70 millions d'euros en CP pour la filière presse.

#### **Trois axes ont été retenus :**

- un plan pour accompagner la transition écologique du secteur de la presse et les changements de pratique dans l'imprimerie (47 millions d'euros en AE et 23,5 millions d'euros en CP) ;

- la majoration des crédits alloués au Fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP) afin d'améliorer la compétitivité et l'attractivité du secteur (45 millions d'euros en AE et 22,5 millions d'euros en CP) ;

- un soutien aux marchands de journaux sur le territoire et la mise en place d'un fonds pour la résorption de la précarité dans ce secteur d'activité (48 millions d'euros en AE et 24 millions d'euros en CP).

**Ces dispositifs viennent s'ajouter aux crédits débloqués en urgence en loi de finances rectificative pour 2020, dans un contexte également marqué par la mise en liquidation de Presstalis et la création de France Messagerie. 140 millions d'euros (AE = CP) ont déjà été dégagés pour faciliter la restructuration de Presstalis (100 millions d'euros) et soutenir les entreprises du secteur.**

La filière presse a ainsi fait l'objet de trois dispositifs de soutien :

- une aide exceptionnelle de 19 millions d'euros ainsi attribuée aux diffuseurs de presse indépendants et spécialistes<sup>1</sup> ;

- 8 millions d'euros versés aux éditeurs d'information politique et générale fragilisés par la crise de la distribution de la presse ;

- 3 millions d'euros spécifiquement dédiés aux éditeurs de titres ultramarins d'information politique et générale.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2020-1056 du 14 août 2020.

Enfin, 10 millions d'euros devaient être fléchés vers la mise en œuvre d'un « plan de filière » à destination de la presse. Le Gouvernement entendait notamment soutenir les projets d'investissement contribuant à la transformation du secteur, en veillant notamment à la transition écologique (5 millions d'euros envisagés sur ce seul point).

*b) Les crédits dédiés à la filière musicale*

**Les crédits dédiés au renouveau et à la reconquête du modèle de création et de diffusion artistique visent, notamment, à soutenir la filière musicale dans son ensemble (spectacles, concerts et musique enregistrée). 200 millions d'euros en AE et 170 millions d'euros en CP devraient ainsi être transférés au Centre national de la musique (CNM). Cette somme prend le relais de plusieurs dispositifs mis en œuvre dans le cadre des lois de finances rectificatives pour 2020 :**

**- un fonds de sauvegarde, doté de 50 millions d'euros**, à destination de l'édition musicale et des entreprises du secteur de la musique enregistrée (disquaires, distributeurs et producteurs phonographiques). 480 dossiers sont aujourd'hui soutenus par ce dispositif. Il comporte une enveloppe de 2 millions d'euros, destinée au soutien de l'activité des entreprises privées de spectacles dans le domaine de la musique classique et contemporaine, non soutenues jusqu'alors car n'entrant pas dans le champ de la taxe sur les spectacles de musiques actuelles et de variétés. Le plafond de l'aide est fixé à 35 000 euros. 17 dossiers ont d'ores et déjà été déposés ;

**- un fonds de compensation des pertes de billetterie, doté de 45 millions d'euros**. Une même structure pourra solliciter un ou plusieurs aides dans la limite d'un plafond annuel de 500 000 euros. Prolongé jusqu'en juin 2021, il a fait l'objet de 245 demandes d'intervention ;

**- une enveloppe de 5 millions d'euros destinée au financement d'un fonds de soutien aux diffusions alternatives**. Ce fonds vise la captation audiovisuelle de concert au sein des salles de spectacle vides. Entre 15 et 30 spectacles devraient ainsi être captés d'ici à la fin de l'année, l'intervention du CNM étant plafonnée à 50 000 euros par concert ;

**- un dispositif de 4 millions d'euros visant à soutenir le secteur de la production phonographique** (aides aux enregistrements notamment) ;

**- une provision pour garantir la rémunération des auteurs et compositeurs pour les représentations soutenues par le mécanisme de compensation**. Dotée de 3 millions d'euros, elle vise les spectacles pour lesquels les organismes de gestion collective des droits d'auteurs font le choix de collecter les droits de représentation publique sur la billetterie.

*c) Le soutien à la filière cinéma*

L'action 05 prévoit **165 millions d'euros (AE = CP) pour la filière cinéma et audiovisuel**.

Au-delà des 60 millions d'euros destinés à réarmer financièrement le Centre national du cinéma, pour qu'il puisse faire face aux pertes de recettes fiscales en raison des mesures de confinement et de la crise du marché publicitaire, 63,4 millions d'euros sont destinés à la préservation de la souveraineté de la création française et le renforcement à l'international. Celle-ci doit permettre le financement de mesures de soutien à la production et à la distribution cinématographique et audiovisuelle, aux industries techniques et à l'export. La création d'un fonds sélectif de structuration du secteur est également envisagée. Des actions en faveur des jeunes diplômés seront également menées (4 millions d'euros).

**Par ailleurs, un dispositif de soutien doté de 37,6 millions d'euros est mis en place pour le secteur de l'exploitation cinématographique. Cette somme vient compléter les dispositions prises en 2020 en faveur des propriétaires de salles de cinéma.** Le quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020 propose ainsi la mise en place d'un fonds de compensation de perte de chiffre d'affaires des salles de cinéma, doté de 30 millions d'euros, afin de faire face aux incidences du couvre-feu.

Ces crédits devraient servir au financement :

- de la création d'un complément de prix sur chaque billet en zone de couvre-feu pris en charge par l'État et reversé aux distributeurs ;
- d'un bonus renforcé du soutien automatique généré par les distributeurs ;
- du doublement du barème normal du soutien automatique jusqu'à 1,5 million d'entrées ;
- d'un nouvel abondement d'un fonds de compensation de perte des exploitants pour tenir compte de la perte de chiffre d'affaires supplémentaire.

La troisième loi de finances rectificative avait déjà prévu que 50 millions d'euros soient fléchés vers un fonds d'indemnisation temporaire pour les tournages qui auraient repris à l'issue de la période de confinement mais seraient par la suite annulés ou reportés en raison de la circulation du virus sur le plateau. Ce fonds, créé le 1<sup>er</sup> juin dernier, abondé par l'État, devait permettre de couvrir, à partir du mois de juin, jusqu'à 20 % du coût d'un film, dans la limite d'un plafond de 1,2 million d'euros. Les producteurs, les collectivités territoriales, les assureurs, les banques et les instruments de financement (SOFICA) sont invités à abonder dans un deuxième temps ce dispositif placé sous l'égide du Centre national du cinéma et de l'image animée. 400 tournages bénéficient ou ont bénéficié de ce dispositif, une trentaine connaissant des incidents. Le montant des aides accordées est compris entre 6 et 7 millions d'euros. Ce fonds devait cesser son activité au 31 décembre prochain, il pourrait cependant être prolongé au-delà.



*d) Le soutien à la filière livre*

**Le plan de soutien à la filière livre (53 millions d'euros en AE et 29,5 millions d'euros en CP) prévu dans le cadre de la présente action vient compléter une dotation de 36 millions d'euros (AE = CP) accordée en troisième loi de finances rectificative pour 2020. Ce soutien se décomposait de la façon suivante :**

- 25 millions d'euros à destination des librairies, afin de surmonter les difficultés financières liées à la crise sanitaire. Le Gouvernement entendait ainsi leur permettre de poursuivre leur travail en faveur de la création éditoriale, de l'animation des territoires et de la promotion de la lecture ;

- 6 millions d'euros dédiés aux projets de modernisation des librairies, affectés par une fragilisation de leur capacité d'investissement, faute de trésorerie suffisante ;

- 5 millions d'euros fléchés vers les maisons d'édition dont le chiffre d'affaires est modeste, afin de leur permettre d'honorer leurs engagements, en particulier vis-à-vis des auteurs et contribuer ainsi au soutien à la diversité éditoriale.

**Le soutien prévu par le plan de relance reconduit l'aide de 6 millions d'euros (AE = CP) visant la modernisation des librairies. Il prévoit également :**

- une aide à la rénovation des bibliothèques publiques (30 millions d'euros en AE et 15 millions d'euros en CP) ;

- le financement de programme d'acquisition par les bibliothèques (10 millions d'euros en AE et 5 millions d'euros en CP) ;

- l'extension d'opérations commerciales ponctuelles « Jeunes en librairie » (7 millions d'euros en AE et 3,5 millions d'euros en CP).

*e) Les mesures de compensation budgétaire pour les opérateurs des programmes « Patrimoines » et « Création »*

L'action 05 prévoit deux dispositifs de soutien budgétaire aux opérateurs des programmes 175 « Patrimoines » et 131 « Création ».

Le premier qui vise à **assurer les dépenses de fonctionnement et d'investissement des établissements patrimoniaux et à relancer leur activité** est doté de **334 millions d'euros en AE et 231,7 millions d'euros en CP**, ces établissements devant bénéficier par ailleurs, au titre de la mission « Culture » d'une subvention pour charges de service public de 284,98 millions d'euros en 2021 (AE = CP).

Le deuxième répond aux mêmes objectifs pour les **opérateurs nationaux de la création. 126 millions d'euros en AE et 81,9 millions d'euros en CP** sont notamment mobilisés afin que ces institutions puissent retrouver leur niveau d'avant-crise.

Ces crédits viennent compléter ceux déjà ouverts en troisième loi de finances rectificative pour 2020. 27,4 millions d'euros (AE=CP) avaient ainsi été accordés aux opérateurs du programme 175 et 13 millions d'euros (AE=CP) aux opérateurs du programme 131.

*f) L'aide aux acteurs de la création*

Le **soutien aux artistes non pris en charge dans les dispositifs de soutien transversaux** (chômage partiel et intermittents), à hauteur de **13 millions d'euros** (AE=CP), vient compléter l'ouverture en loi de finances rectificative pour 2020 de 37 millions d'euros (AE=CP) en faveur des acteurs de la création.

10 millions d'euros (AE = CP) ont été destinés à abonder un **fonds en faveur des festivals annulés** qui devrait être mis en place prochainement. Les régions pourraient également abonder ce dispositif. La réserve de précaution du programme 131 « Création » a, dans le même temps, été intégralement dégelée : 27 millions d'euros (AE = CP) ont ainsi été fléchés vers le soutien aux labels et réseaux du spectacle vivant. Les établissements publics de coopération culturelle devaient, au niveau local, être particulièrement soutenus. Le dégel devait également permettre de renforcer le fonds national pour l'emploi pérenne dans le spectacle (FONPEPS), afin d'accompagner les professionnels non concernés par l'année blanche accordée aux intermittents.

*g) Le renforcement des capacités de garantie de l'IFCIC*

La stratégie d'avenir pour l'ensemble des industries culturelles et créatives (ICC), dotée de 19 millions d'euros en AE et 17,5 millions d'euros en CP, prévoit, notamment, un renforcement des capacités de garantie de l'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC) de l'ordre de 14 millions d'euros (AE=CP). Cette enveloppe devrait permettre de garantir respectivement 531 millions d'euros d'encours de crédits pour les entreprises du cinéma et de l'image animée et 24,6 millions d'euros d'encours de crédits pour les industries culturelles et créatives.

Cette majoration des moyens d'action de l'IFCIC s'inscrit dans la continuité de la troisième loi de finances rectificative aux termes de laquelle l'Institut a été doté de 85 millions d'euros supplémentaires aux fins d'octroi de prêts destinés notamment à la chaîne du livre, aux industries culturelles et créatives et aux éditeurs de presse. La Banque des territoires devait également abonder la capacité de prêts de l'IFCIC d'environ 20 millions d'euros. Sur ces 105 millions d'euros, 40 millions d'euros devaient être spécifiquement dédiés aux acteurs du livre. Au 30 septembre 2020, l'IFCIC avait octroyé 38,6 millions d'euros de prêts dont 33,2 millions d'euros depuis le début de la crise sanitaire, soit le double du montant enregistré à cette date en 2019. Le montant de prêts garantis s'élève, de son côté, à 341,5 millions

d'euros. Afin de soutenir la trésorerie des entreprises, l'IFCIC a, en outre, accordé 254 reports d'échéances.

## **2. Un tiers des crédits de l'action 05 sont dédiés au réarmement budgétaire des opérateurs des missions « Culture » et « Médias, livre et industries culturelles »**

Quatre dispositifs sont fléchés, au sein de l'action 05, vers le réarmement budgétaire des opérateurs des missions « Culture » et « Médias, livre et industries culturelles » : salles de spectacles, établissements patrimoniaux, Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) et Centre national de la musique (CNM). **Le montant total des crédits dédiés s'élève ainsi à 530 millions d'euros en AE (33,1 % des CP demandés au sein de l'action 05) et 378,6 millions d'euros en CP (34,6 % des CP demandés au sein de l'action 05).**

**Ces mesures de compensation ne relèvent pas, de prime abord, d'une logique de relance.**

Le cas du CNM est particulièrement éloquent. L'action 05 prévoit une augmentation de ses crédits propres de 10 millions d'euros en AE et 5 millions d'euros en CP, complétant les crédits prévus au titre de la mission « Médias, livre et industries culturelles » dans le présent projet de loi de finances (15,8 millions d'euros AE = CP). Par ce biais, le CNM devrait ainsi bénéficier, en 2021, d'un financement de l'État atteignant 20 millions d'euros, soit le montant envisagé par le rapport de la mission de préfiguration du Centre de novembre 2018<sup>1</sup>. Le Gouvernement avait privilégié en 2020 une montée en charge progressive, la loi de finances pour cet exercice tablant sur une dotation de 7,995 millions d'euros. **La mission « Plan de relance » vient achever, en quelque sorte, cette montée en charge, qui devait, initialement, relever des crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles ».**

L'action 05 prévoit également un financement de 10 millions d'euros (AE = CP), accordé à l'Association pour le soutien du théâtre privé (ASTP) Cette somme vient sans doute compenser l'absence de perception, par cette association, de la taxe sur les spectacles d'art dramatique, lyrique ou chorégraphique qui lui est affectée en vue de soutenir la création, la production et la diffusion théâtrale dans le secteur privé.

## **3. La priorité accordée aux travaux en cours en dépit d'un taux croissant de restes à payer**

Le plan d'investissement culturel en faveur des patrimoines comme l'enveloppe dédiée au soutien à l'emploi artistique sont en large partie

---

<sup>1</sup> M. Pascal Bois, député de l'Oise, et Mme Emilie Cariou, députée de la Meuse, ont été chargés de cette mission.

dédiés à des chantiers déjà en cours, des dotations étant déjà inscrites dans les programmes afférents au sein de la mission « Culture » depuis plusieurs exercices, à l'image du plan « Cathédrales », de la rénovation du château de Villers-Cotterêts ou de la modernisation du réseau des écoles de l'enseignement supérieur culturel.

Les montants dédiés à ces travaux représentent 22 % des autorisations d'engagement présentées au sein de l'action 05.

### Montants dédiés aux chantiers culturels au sein du PLF 2021

(en millions d'euros)

	Crédits inscrits au sein de la mission « Plan de relance »		Crédits inscrits au sein de la mission « Culture » en PLF 2021		Total		CP « Plan de relance » / CP « Culture »
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	
Plan « Cathédrales »	80	30	40	40	120	70	75 %
Château de Villers-Cotterêts	100	43	-	10,70	100	53,70	402 %
Monuments du CMN	40	20	20,93	20,93	60,93	40,93	95 %
Autres équipements patrimoniaux	20	10	30,23	30,23	50,23	40,23	33 %
Monuments historiques n'appartenant pas à l'État	40	10	167,85	170,71	207,85	180,71	6 %
Rénovation du réseau des écoles de l'enseignement supérieur culturel	70	50	7,75	5,58	77,75	55,58	896 %
<b>Total</b>	<b>350</b>	<b>163</b>	<b>266,76</b>	<b>278,15</b>	<b>616,76</b>	<b>441,15</b>	<b>59 %</b>

Source : commission des finances du Sénat

**L'action 05 permet ainsi de majorer de 59 % les fonds dédiés à l'investissement et aux travaux prévus par la mission « Culture » pour les établissements et monuments concernés.**

Cette proportion est, sans doute, à réévaluer, au regard des dispositifs de compensation budgétaire proposés pour les opérateurs du programme « Patrimoines » et du programme « Création ». Les sommes accordées prennent inévitablement en compte des crédits dédiés aux travaux. Ainsi, la moitié des autorisations d'engagement dédiées aux opérateurs du programme 131 « Créations » devrait financer des travaux.

**Les travaux peuvent être considérés comme des mesures de relance, en permettant aux sous-traitants des opérateurs de rebondir. Reste que les chantiers visés faisaient déjà partie du programme de travaux prévu par le ministère de la Culture.**

**Le choix de majorer les financements dédiés aux travaux peut, en outre, interroger au regard de la progression des restes à payer de la mission « Culture » au cours des derniers exercices, dans un contexte de reprise des grands chantiers culturels.**

Après avoir atteint 808,43 millions d'euros en 2018 (soit une augmentation de 58,12 millions d'euros par rapport à 2017), le montant des restes à payer de la mission en 2019 s'élève à 981,2 millions d'euros, soit une progression de près de 21 %.

77 % de cette somme correspondent à des engagements portés par le programme 175 « Patrimoines ». Les restes à payer du programme s'élèvent à 752,57 millions d'euros (+ 18 % en un an). 60 % du total consistent en des restes à payer sur crédits déconcentrés. Les restes à payer sur crédits centraux visent principalement les travaux menés par l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC), la rénovation du Grand Palais, la restauration du château de Villers-Cotterêts et la construction du centre de conservation et de ressources du musée des Civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (MuCEM).

**Le programme 131 « Création » voit également se poursuivre une montée en charge des restes à payer.** Après avoir plus que doublé en 2018 (106,58 millions d'euros contre 52,09 millions d'euros l'année précédente), ils atteignent désormais 117,80 millions d'euros (+ 10,5 % en un an). Le Centre national des arts plastiques (CNAP) et le projet de Cité du théâtre constituent les deux principaux postes de dépenses concernés.

**Les restes à payer du programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » présentent, en 2019, la plus forte progression, pour s'établir à 110,83 millions d'euros, contre 66,34 millions d'euros au cours de l'exercice précédent (+ 67 % en un an).** Plus de la moitié de ces restes à payer (66,05 millions d'euros) relèvent des travaux de réhabilitation ou à des projets immobiliers :

- travaux de construction de l'école d'architecture (ENSA) de Marseille (29,43 millions d'euros) ;

- travaux de construction-réhabilitation de l'ENSA de Toulouse (10,61 millions d'euros) ;

- travaux de réimplantation de l'école d'art de Cergy (10,51 millions d'euros) ;

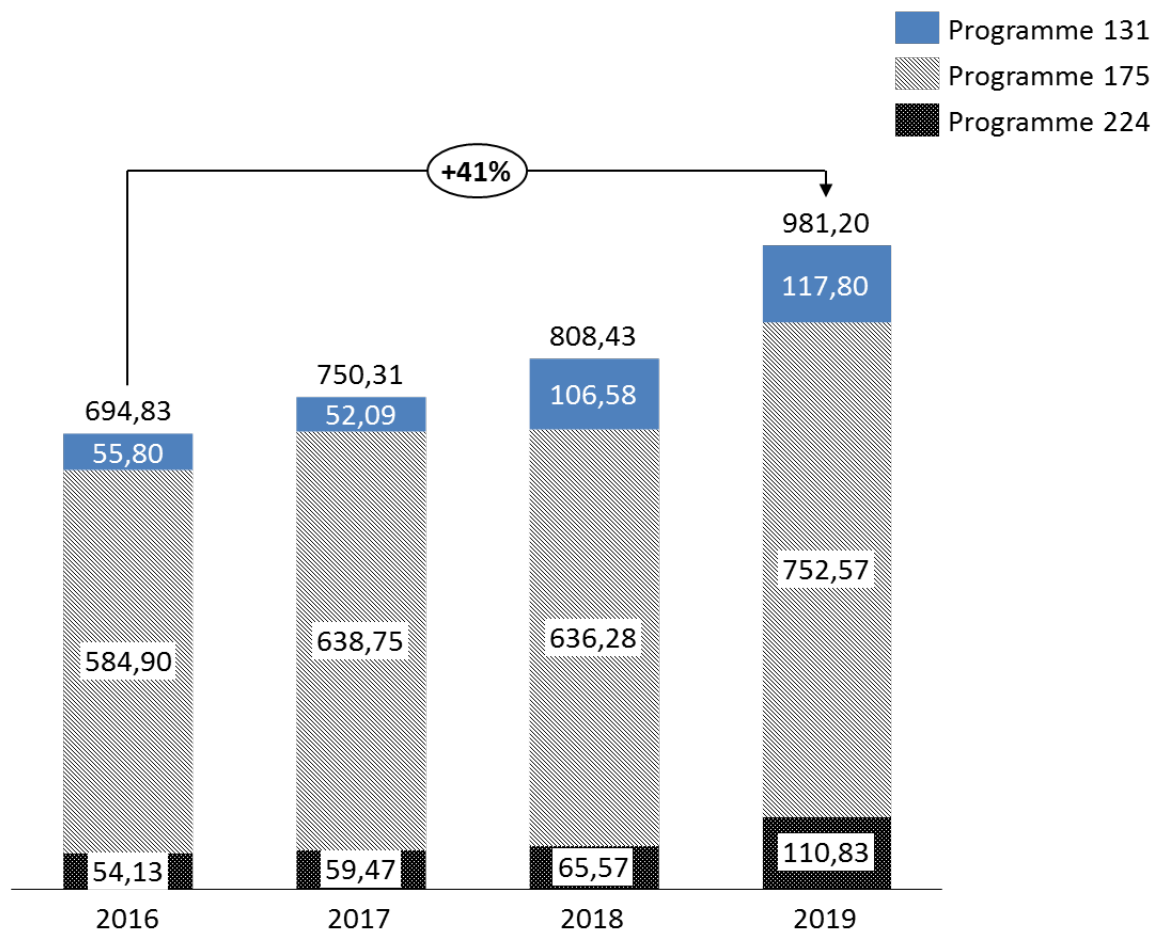
- travaux au sein des ENSA de La Villette et de Paris-Malaquais ainsi que sur l'école nationale supérieure des Beaux-Arts de Paris-Malaquais et l'école nationale supérieure de création industrielle (9 millions d'euros) ;

- projet Quartier de la connaissance et de la Créativité avec la Métropole Toulon Provence Méditerranée (3,19 millions d'euros) ;

- travaux de construction du pôle culturel de Micheville (3,31 millions d'euros).

**Évolution du montant des restes à payer de la mission « Culture »,  
par programme, de 2016 à 2019**

(en millions d'euros)



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

#### **4. Un nombre de dispositifs innovants relativement réduit**

La poursuite de dispositifs mis en place au sein des lois de finances rectificative pour 2020, le versement de subventions aux opérateurs destinées à compenser les pertes liées à la crise sanitaire ou l'accélération des grands chantiers culturels ne laissent que **peu de marge à des projets innovants en faveur de la relance**.

##### **Seuls trois dispositifs apparaissent réellement nouveaux :**

- une aide à l'audiovisuel public destinée à soutenir son rôle dans la création. 70 millions d'euros en AE et 65 millions en CP sont ainsi prévus pour 2021. Une étude plus approfondie de la répartition des crédits tend à montrer cependant qu'une partie des crédits viendra avant tout effacer les pertes de recettes publicitaires des sociétés audiovisuelles publiques. Le montant prévu pour France Télévisions - 45 millions d'euros - correspond ainsi au montant de ces pertes en 2020 ;

- la création d'un fonds sélectif de structuration du secteur, compris dans l'enveloppe de 63,4 millions d'euros (AE=CP) ouverte pour le Centre national du cinéma et de l'image animée ;

- le programme de commande publique destiné à soutenir les artistes et créateurs dans les domaines de la littérature, des arts visuels et du spectacle vivant (30 millions d'euros en AE et 20 millions d'euros en CP).

Le montant cumulé des crédits de paiement dédiés à ces projets atteint 148,4 millions d'euros, soit 13,6 % des crédits de l'action 05.

**Les autres dispositifs semblent d'ores et déjà mis en œuvre au sein des programmes des missions « Culture » et « Médias, livres et industries culturelles », voire au sein d'autres missions :** des aides aux bibliothèques publiques sont ainsi prévues au sein du programme 119 « concours particuliers aux collectivités territoriales et à leurs groupements », *via* la dotation générale de décentralisation (concours particulier des bibliothèques - DGD Bibliothèques).

#### **5. Un impact écologique résiduel**

**L'action 05 ne comporte que trois enveloppes disposant d'un objectif environnemental précis.** Elles visent :

- la transition écologique du secteur de la presse, ciblant notamment l'imprimerie (47 millions d'euros en AE et 23,5 millions d'euros en CP) ;

- la rénovation énergétique de l'ensemble des bibliothèques françaises (30 millions d'euros en AE et 15 millions d'euros en CP) ;

- la transition écologique pour les institutions de la création en région, un fonds étant mis en place sur deux ans pour financer des

investissements accompagnant leur verdissement (20 millions d'euros en AE et 10 millions d'euros en CP).

**Au final, les dispositifs spécifiquement dédiés au verdissement de l'activité culturelle représentent 6,1 % des autorisations d'engagement prévues au sein de l'action 05 et 4,4 % des crédits de paiement de la même action.**

## **F. COMMANDES MILITAIRES**

L'action 06 « Commandes militaires » du programme 363 « Compétitivité » comprend **deux volets**, l'un relevant du ministère de l'intérieur, l'autre relevant du ministère des armées, qui font **partie du plan de soutien à l'aéronautique** dans son ensemble. Ils représentent **une dépense de 41,6 millions d'euros, qui vient s'ajouter à l'accélération du calendrier de commandes d'aéronefs du ministère des armées à hauteur de 600 millions d'euros, permis par la troisième loi de finances rectificative pour 2020<sup>1</sup>.**

### **1. La finalisation du financement de 12 hélicoptères du ministère de l'intérieur**

L'évolution concerne le programme **d'acquisition de 10 hélicoptères H160 pour la gendarmerie nationale et de 2 H145-D 3 pour la sécurité civile**, initié suite à l'ouverture de 232 millions d'euros en AE et 48,8 millions d'euros en CP<sup>2</sup> dans le cadre de la LFR 3 de 2020<sup>3</sup>.

S'agissant de la **gendarmerie nationale**, la capacité de transport (jusqu'à 2 tonnes et 11 personnels) et le rayon d'action du H160 permettront notamment aux forces de sécurité intérieure de renforcer leurs capacités de projection, en particulier en matière de contre-terrorisme. S'agissant de la flotte actuelle, il est prévu de sanctuariser les EC 145 et EC 135. Encore récents, ils répondent pleinement aux besoins de sécurité publique générale et d'intervention en milieu spécialisé et hostile (zones de montagne et outre-mer) tout en satisfaisant aux exigences de la réglementation civile relative au survol des agglomérations et de navigabilité. Plus anciens, les *Écureuil* seront partiellement et progressivement réformés, selon un calendrier à définir. Leur remplacement est devenu un impératif à court terme afin de garantir la disponibilité et l'employabilité de la flotte d'hélicoptères de la gendarmerie.

**La flotte des hélicoptères de la sécurité civile a quant à elle été réduite de 38 à 34 appareils à la suite de 4 accidents.** Ce déficit capacitaire

---

<sup>1</sup> Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

<sup>2</sup> Concernant la sécurité civile, les CP représentent 90 % du marché des H145-D3 acquis.

<sup>3</sup> *Ibid.*



entraîne la fermeture de bases estivales, alors que ces aéronefs sont régulièrement sollicités pour un renforcement du maillage territorial et que le vieillissement prématuré des appareils très sollicités (650 heures de vol en moyenne) a pour corollaire une maintenance plus coûteuse.

**Outre l'effet de ces commandes sur le tissu économique (Airbus Helicopter et sous-traitants), ces commandes supplémentaires participent donc d'un effort de rationalisation du maintien en condition opérationnelle et d'amélioration capacitaire.**

## **2. Au-delà de la mission, l'accélération, à hauteur de 600 millions d'euros inscrite dans LFR 3, de commandes du ministère des armées : un effort bienvenu mais d'une ampleur limitée**

S'agissant du ministère des armées, le plan de soutien à la filière aéronautique prévoit **d'anticiper des commandes d'aéronefs à hauteur de 600 millions d'euros en AE en 2020 et dont la consommation en CP est prévue entre 2020 et 2022**. Bien que cette ligne figure dans le projet annuel de performances de la mission « Plan de relance », les crédits ont été intégralement inscrits en AE en 2020 par la troisième loi de finances rectificative au sein de la mission « Défense ». Les CP prévus, de 231 millions d'euros en 2020, 55 millions d'euros en 2021 et 314 millions d'euros en 2022, ne sont pas non plus inscrits au sein de la mission « Plan de relance » et sont ouverts sur le programme 146 « Équipement des forces » de la mission « Défense » au sein du présent projet de loi de finances.

Ces commandes concernent :

- l'acquisition de **trois avions de transport stratégique A330** pour un montant de 175 millions d'euros, dont la transformation en MRTT Phénix<sup>1</sup> sera effectuée ultérieurement. Cette commande a été engagée et payée pour l'essentiel en 2020. Ces aéronefs seront livrés en 2021 et 2022 au lieu de 2026 ;

- la commande de **8 hélicoptères de transport tactique Caracal prévue avant fin 2020**, pour laquelle il est programmé 68 millions d'euros de paiements en 2021. Ils remplaceront les Puma de l'armée de l'Air dès 2023, au lieu de 2028-2029 ;

- la commande **d'un avion léger de surveillance et de renseignement (ALSR)** prévue avant fin 2020, pour laquelle il est programmé 31 millions d'euros en CP en 2021 ;

- la commande de deux types de **drones de surveillance navale** : d'une part, des systèmes de drones aériens de la marine (SDAM) permettant de soutenir en particulier la PME Guimbal et répartie sur 2020 et 2021

---

<sup>1</sup> La crise sanitaire a contraint le ministère à reporter une partie de ses commandes d'A330 MRTT, ce qui explique le choix d'acquérir des A330 qui seront ultérieurement transformés.

(20 millions d'euros en AE et 15 millions d'euros en CP prévus en 2021), d'autre part, des systèmes de mini-drones embarqués (SMDM) permettant de soutenir la PME SURVEY Copter et prévue en 2020 (4 millions d'euros de paiements prévus en 2021) ;

- huit **hélicoptères de manœuvre de nouvelle génération** (HMNG) qui doivent faire l'objet d'engagements à hauteur de 304 millions d'euros dès 2020, avec des paiements cadencés jusqu'en 2022.

Ces accélérations de commandes constituent **un levier pertinent de relance**, d'autant plus que les entreprises concernées sont, pour certaines d'entre elles comme Airbus, pleinement exposées à la baisse de l'activité résultant de la limitation du trafic aérien civil. **Cela vient par ailleurs s'ajouter aux différents plans sectoriels mis en place par le ministère de l'économie, dont le principal est celui destiné à l'aéronautique, et aux dispositifs financiers de soutien notamment pour garantir la trésorerie des entreprises fragilisées.**

Cette accélération du calendrier des commandes apparaît toutefois d'une **ampleur limitée** face à la crise. Tout d'abord, ces crédits sont puisés au **sein de l'enveloppe prévue par la loi de programmation militaire**<sup>1</sup>. L'annuité budgétaire 2020 n'a, ainsi, pas été augmentée à due concurrence des commandes réalisées, ni des paiements dus en 2020 (185 millions d'euros). Le financement de ces anticipations en 2020 est assuré par une sous-consommation de crédits liée à la crise<sup>2</sup>. **L'accélération est donc intégralement compensée par des moindres dépenses de la mission « Défense », dont certaines concernent directement des commandes destinées au secteur privé.**

À titre de comparaison, pour le seul exercice 2009, la mission « Défense » a bénéficié de **1,1 milliard d'euros en AE et de 625 millions d'euros de CP liés à la relance**<sup>3</sup>. Ces dépenses concernaient également les autres moyens mobiles (commandes de VBCI), les équipements (stations de communication satellite Syracuse), et les infrastructures, permettant notamment de soutenir le secteur du BTP.

De manière générale, **la seule mesure spécifique en faveur des entreprises de défense est le doublement des crédits alloués au fonds Definvest** (de 50 à 100 millions d'euros sur 5 ans) décidé en juin 2020 par la ministre des armées. **Les montants en jeu apparaissent toutefois faibles au regard de l'objectif de protection de la base industrielle et technologique**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2018 607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

<sup>2</sup> Pour le seul programme 146, cette sous-consommation représente près de 750 millions d'euros pour le programme 146 « Équipement des forces », qui s'explique en partie par des retards de livraison, et environ 1,1 milliard d'euros sur l'ensemble de la mission « Défense ». À ces montants, il convient cependant de déduire des postes où ont été observées des surconsommations : 300 millions d'euros de mesures d'adaptation à la crise notamment ; 500 millions d'euros d'accélération de paiement aux fournisseurs afin de soutenir leur trésorerie.

<sup>3</sup> Rapport annuel de performance 2010, mission « Plan de relance ».

de défense française (BITD), qui constitue tant un impératif économique que géostratégique.

### III. LE PROGRAMME 364 « COHÉSION », DOTÉ DE 11,4 MILLIARDS D'EUROS, SOUTIEN PRINCIPALEMENT L'EMPLOI ET LES JEUNES

Le programme 364 « Cohésion » est doté de 12,0 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 11,4 milliards d'euros en crédits de paiement.

Deux des huit actions, à savoir l'action 01 « Sauvegarde de l'emploi » et l'action 02 « Jeunes », représentent environ 70 % des autorisations d'engagement et 80 % des crédits de paiement.

#### Crédits par action du programme 362

(en millions d'euros)

		PLF 2021	en % du programme
01 - Sauvegarde de l'emploi	AE	4 988,0	41,6%
	CP	4 988,0	43,7%
02 - Jeunes	AE	3 465,7	28,9%
	CP	4 179,4	36,6%
03 - Handicap	AE	100,0	0,8%
	CP	93,4	0,8%
04 - Formation professionnelle	AE	1 476,0	12,3%
	CP	1 314,0	11,5%
05 - Recherche	AE	428,0	3,6%
	CP	286,0	2,5%
06 - Coopération sanitaire	AE	50,0	0,4%
	CP	50,0	0,4%
07 - Cohésion territoriale	AE	1 290,0	10,8%
	CP	413,0	3,6%
08 - Soutien aux personnes précaires	AE	199,5	1,7%
	CP	86,5	0,8%
<b>Total programme 364</b>	AE	<b>11 997,2</b>	<b>100,0 %</b>
	CP	<b>11 410,3</b>	<b>100,0 %</b>

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

#### A. SAUVEGARDE DE L'EMPLOI

L'action « Sauvegarde de l'emploi » constitue en volume la principale action du programme « Cohésion », avec 5,0 milliards d'euros prévus en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Elle permet le financement de trois dispositifs :

- l'activité partielle ;
- l'activité partielle de longue durée ;
- la formation des salariés en activité partielle.

### **1. L'activité partielle : un instrument de soutien qui a démontré son efficacité durant la crise sanitaire**

Comme la commission des finances l'a déjà souligné lors de l'examen des projets de lois de finances rectificatives qui se sont succédé au cours de l'année 2020, les mesures d'activité partielle (ou « chômage partiel ») constituent un instrument essentiel de soutien à l'économie.

**Pour mémoire, le dispositif d'activité partielle**, prévu par les articles L. 5122-1 et suivants du code du travail, vise à **permettre aux entreprises en situation difficile de réduire ou suspendre temporairement leur activité tout en maintenant dans l'emploi leurs salariés**, le temps de retrouver une situation plus favorable. Le salarié reçoit dans ce cadre une indemnisation versée par l'employeur fixée, jusqu'à récemment, à 70 % de son salaire brut (soit 84 % du salaire net) pour tous les salariés. En retour, l'employeur perçoit une allocation qui, avant la crise, était forfaitaire et permettait de prendre en charge les indemnités au niveau du Smic. Durant la crise sanitaire, l'allocation est devenue proportionnelle à l'indemnité versée, avec un taux de prise en charge égal à 100 % des indemnités afférentes aux salaires allant jusqu'à 4,5 Smic (70 % du salaire brut), avant d'être abaissée à compter du 1<sup>er</sup> juin 2020 à 60 % du salaire brut (soit un reste à charge de 15 %). D'autres modifications ont été apportées par ordonnances et par décrets au dispositif de droit commun, permettant notamment un élargissement important des publics pouvant être couverts par le dispositif (voir encadré ci-dessous).

### **Le dispositif exceptionnel d'activité partielle durant la crise sanitaire**

En France, le code du travail autorisait dès avant le déclenchement de la crise le placement de salariés en activité partielle en cas de fermeture temporaire de leur établissement ou de réduction de leur temps de travail<sup>1</sup>. Afin d'éviter une vague de licenciements liée à l'effondrement de l'activité durant la crise sanitaire, le Gouvernement, à l'instar de l'essentiel des pays européens, a déployé un effort financier exceptionnel en faveur de ce dispositif. Les paramètres du dispositif ont été revus par rapport au droit commun pour rendre le dispositif plus généreux. Une série d'ordonnances<sup>2</sup> et de mesures réglementaires<sup>3</sup> ont sensiblement modifié le dispositif initial pour :

- **accélérer les procédures**, avec l'instauration d'un principe de « silence vaut acceptation » 48 heures après la demande d'autorisation préalable de placement en activité partielle ;

- **porter la prise en charge par l'État et l'Unédic à 100 % du coût des indemnités d'activité partielle versées par l'employeur afférentes aux rémunérations allant jusqu'à 4,5 SMIC brut**. Dans le dispositif ordinaire, celle-ci était forfaitaire et ne permettait de couvrir que l'indemnité au niveau du SMIC, le solde étant à la charge de l'employeur. L'indemnisation du salarié demeure quant à elle inchangée par rapport au droit commun à 70 % de son salaire brut (soit environ 84 % du salaire net) et ne pouvant être inférieure au SMIC ;

- **étendre le champ des salariés éligibles au dispositif**, pour y inclure notamment les salariés de droit privé de certaines entreprises publiques (par exemple la RATP et la SNCF), les salariés employés à domicile et assistants maternels ou encore les salariés en forfaits heures et en forfait jours. Il est par ailleurs à noter que la loi de finances rectificative du 25 avril 2020<sup>4</sup> a prévu le placement en activité partielle à compter du 1<sup>er</sup> mai 2020 des salariés vulnérables ou cohabitant avec des personnes vulnérables, ainsi que les parents d'enfants de moins de seize ans sans solution de garde, jusqu'ici couverts par le régime des indemnités journalières financé par l'employeur et l'assurance maladie.

*Source : Emmanuel CAPUS et Sophie TAILLÉ-POLIAN, Note de suivi des mesures de crise dans le domaine du travail et de l'emploi du 17 juillet 2020 à destination des membres de la commission des finances*

Face à un choc économique, les mesures d'activité partielle (ou « chômage partiel ») favorisent ainsi l'ajustement des entreprises par les salaires plutôt que par les licenciements, ce qui garantit la préservation du capital humain et doit faciliter *in fine* la reprise de l'activité.

<sup>1</sup> Articles L. 5122-1 et suivants du code du travail.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle ; ordonnance n° 2020-386 du 1<sup>er</sup> avril 2020 adaptant les conditions d'exercice des missions des services de santé au travail à l'urgence sanitaire et modifiant le régime des demandes préalables d'autorisation d'activité partielle ; ordonnance n° 2020-460 du 22 avril 2020 portant diverses mesures prises pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

<sup>3</sup> Décret n° 2020-325 du 25 mars 2020 relatif à l'activité partielle ; décret n° 2020-435 du 16 avril 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle ; arrêté du 31 mars 2020 modifiant le contingent annuel d'heures indemnifiables au titre de l'activité partielle pour l'année 2020 ; arrêté du 6 mai 2020 portant fixation des montants horaires des salaires forfaitaires servant au calcul de l'indemnité et de l'allocation d'activité partielle des marins à la pêche rémunérés à la part.

<sup>4</sup> Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

Ainsi, la destruction de 22,4 millions d'emplois salariés au mois d'avril 2020 aux États-Unis<sup>1</sup> (14,6 % de l'emploi salarié total) s'explique notamment par l'absence de recours à des mesures de chômage partiel, contrairement à la plupart des pays européens.

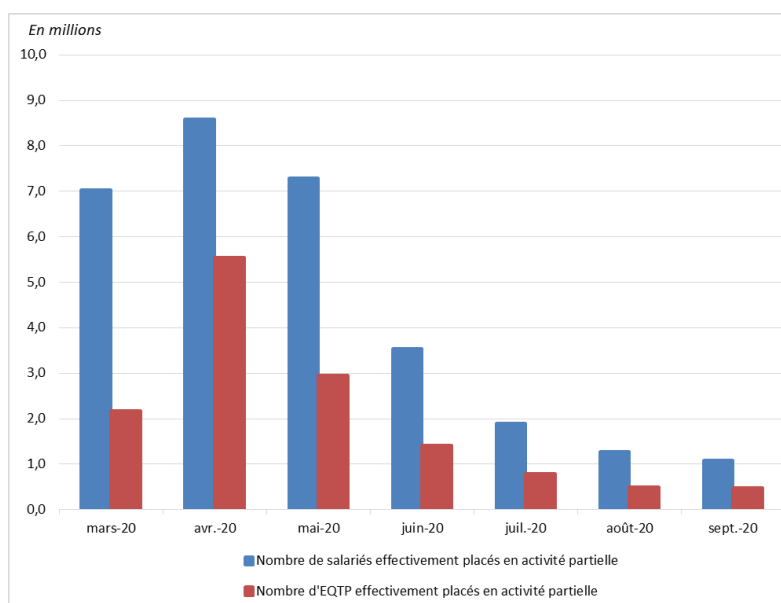
L'effort financier en faveur de ce dispositif a été massif en France durant la crise sanitaire. Les crédits ouverts en lois de finances rectificatives successives s'élèvent à **22,6 milliards d'euros** pour ce qui concerne la contribution de l'État, soit un total de 33,9 milliards d'euros alloués au dispositif en 2020.

Il est à noter que le coût global du dispositif pour les finances publiques est encore plus élevé en tenant compte des moindres recettes pour les administrations de sécurité sociale et pour les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) au titre des **exonérations applicables aux indemnités d'activité partielle**.

À la date du 4 octobre 2020, plus d'un million d'entreprises ont effectivement reçu une indemnisation pour leurs heures chômées sur les mois de mars à août 2020 pour un montant total de **18,4 milliards d'euros versés** (dont 44 % au titre du seul mois d'avril). Selon les estimations de la DARES, jusqu'à 8,6 millions de salariés auraient été placés en activité partielle au cours du seul mois d'avril, soit 44 % des salariés du secteur privé.

### Estimation du nombre de salariés placés en activité partielle depuis mars 2020

(en millions)



Source : DARES, situation sur le marché du travail au 27 octobre 2020

<sup>1</sup> Source : Bureau of Labor Statistics.

## 2. L'activité partielle de longue durée : un instrument utile pour accompagner la reprise dans les secteurs les plus sinistrés par la crise

Afin de s'adapter au contexte de la reprise, le Gouvernement a décidé de ressusciter le dispositif d'« *activité partielle de longue durée (APLD)* »<sup>1</sup>, qui avait été institué au lendemain de la crise de 2009 et fusionné, dans un souci de simplification, avec l'activité partielle « classique » en 2013<sup>2</sup>.

L'entrée dans le dispositif sera soumise soit à la conclusion d'un accord d'entreprise, soit à l'élaboration d'un document par l'employeur conformément à un accord de branche. Cet accord ou ce document doit ensuite être homologué par la DIRECCTE (avec un contrôle renforcé dans le second cas).

L'accompagnement passera par une indemnisation majorée<sup>3</sup> des heures chômées par rapport au droit commun et des allocations afférentes par rapport à l'activité partielle de droit commun, sur une période d'autorisation plus longue<sup>4</sup>. Contrairement à celle-ci, **son bénéficiaire sera conditionné à la formalisation d'engagements spécifiques de l'employeur en termes de maintien de l'emploi**<sup>5</sup>.

Début octobre 2020, quatre accords de branches professionnelles ont déjà été conclus. Il est à noter que la branche de la métallurgie s'est très rapidement saisie de cet outil. Un accord de branche a fait l'objet d'un arrêté d'extension le 25 août 2020, ce qui permet aux entreprises dès à présent de mettre en œuvre l'APLD en prenant des documents unilatéraux en application de cet accord. Une vingtaine d'autres branches sont en cours de négociation ou projettent des négociations<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Article 53 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne ; décret n° 2020-926 du 28 juillet 2020 relatif au dispositif spécifique d'activité partielle en cas de réduction d'activité durable.

<sup>2</sup> Loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi.

<sup>3</sup> L'allocation au titre de l'APLD est fixée à 60 % du salaire brut, contre 36 % pour l'activité partielle de droit commun à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020.

<sup>4</sup> Le placement en APLD peut durer jusqu'à 6 mois renouvelables jusqu'à atteindre un maximum de 24 mois sur une période de 36 mois, contre une période de 3 mois renouvelable une fois pour l'activité partielle de droit commun.

<sup>5</sup> Dans le dispositif de droit commun, seul le renouvellement du placement en position d'activité partielle est soumis à des engagements spécifiques de l'employeur.

<sup>6</sup> Transports aérien, transports routiers de voyageurs, radiodiffusion, cafétérias, huissiers de justice, commerce de détail non alimentaire, négoce et prestations médico-techniques, plasturgie, commerce de gros, commerce d'articles de sport, exploitations cinématographiques, esthétique, restauration rapide, hôtellerie de plein air, distribution de papiers cartons, négoce de l'ameublement, maisons à succursales de vente au détail d'habillement, personnel des avocats et avocats salariés, coiffure, spectacle vivant privé.

### **3. Des incertitudes sur le coût du dispositif en 2021, qui dépendra de l'évolution de la situation sanitaire**

La mission « Plan de relance » prévoit d'allouer 4,4 milliards d'euros de crédits budgétaires au titre de ces deux dispositifs d'activité partielle, la ventilation entre les deux n'étant pas précisée. En tenant compte de la contribution de l'Unédic, l'enveloppe totale prévue est de **6,6 milliards d'euros en AE et en CP**. Cette budgétisation se fonde sur une évaluation à 1 million du nombre de salariés placés en activité partielle, sur 45 % du nombre d'heures habituellement travaillées pendant un an.

L'action « Sauvegarde de l'emploi » prévoit également, conformément à un engagement du Gouvernement, la prise en charge d'une partie des coûts de formation des salariés en activité partielle *via* le FNE-Formation. Une enveloppe de **588 millions d'euros** est prévue, devant concerner 225 000 salariés.

**Ces estimations sont toutefois affectées d'incertitudes à deux titres au moins.**

**Premièrement, les estimations du nombre de salariés placés en activité partielle dépendront nécessairement des évolutions de la situation sanitaire** et d'éventuelles mesures de fermetures administratives en 2021. **L'estimation ici proposée impliquerait que le nombre total de salariés placés en activité partielle reste toute l'année à celui constaté en septembre 2020, où le « déconfinement » était intégral.**

**En second lieu, elles dépendront de l'évolution des taux d'allocation**, qui sont fixées par voie réglementaire et ont fait l'objet de modifications récurrentes. Suite à la décision de second confinement, le décret n° 2020-1319 du 30 octobre 2020 relatif à l'activité partielle prévoit que l'abaissement du taux horaire de l'allocation versée aux entreprises de 60 % à 36 % du salaire brut, initialement prévu pour le 1<sup>er</sup> novembre 2020, soit reporté au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Ce taux de 36 % est appelé à être pérenne, mais pourrait être à nouveau remis en cause en fonction de l'évolution de la situation sanitaire.

De même, les règles de modulation du taux d'allocation en faveur des secteurs et des entreprises les plus affectées par la crise<sup>1</sup> devaient prendre fin à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021, mais la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire prévoit de proroger l'habilitation du Gouvernement à moduler par ordonnance le taux d'allocation en fonction des secteurs au-delà de cette date.

---

<sup>1</sup> *En application de l'ordonnance n° 2020-770 du 24 juin 2020 relative à l'adaptation du taux horaire de l'allocation d'activité partielle, le décret n° 2020-810 du 29 juin 2020 portant modulation temporaire du taux horaire de l'allocation d'activité partielle prévoit le maintien du taux d'allocation à 70 % du salaire brut pour les employeurs relevant des secteurs les plus affectés par la crise, dont la liste est annexée à ce décret.*



### Évolution des taux d'indemnisation et d'allocation de l'activité partielle

	Taux d'indemnisation des salariés	Taux d'allocation des employeurs
Avant le 12 mars 2020	70 % du salaire brut	Allocation forfaitaire au niveau du Smic
Du 12 mars au 31 mai 2020	70 % du salaire brut	70 % du salaire brut jusqu'à 4,5 SMIC
Du 1 <sup>er</sup> juin au 1 <sup>er</sup> janvier 2021	70 % du salaire brut	60 % du salaire brut jusqu'à 4,5 Smic Maintien du taux à 70 % pour les secteurs et les employeurs les plus touchés par la crise
À compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2021	60 % du salaire brut jusqu'à 4,5 Smic	36 % du salaire brut

Source : commission des finances du Sénat

#### 4. Une intégration discutable au plan de relance

**Les dispositifs d'activité partielle s'apparentent plus à un soutien - certes indispensable - à l'économie qu'à une réelle mesure de relance.**

Le rapporteur spécial peut donc s'étonner du financement de cette mesure sur les crédits de la mission « Plan de relance », alors même que ce dispositif avait été financé en 2020 sur la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » et que celle-ci est reconduite en 2020 (mais dotée de 0 euro).

**Il semblerait que ce choix témoigne, une fois de plus, du souci d'atteindre artificiellement l'objectif de 100 milliards d'euros dédiés au plan de relance, et donc de faire primer l'affichage politique sur la lisibilité budgétaire.**

#### B. UN LARGE ÉVENTAIL DE MESURES EN DIRECTION DES JEUNES

Les mesures prévues par l'action n° 2 « Jeunes » du programme « Cohésion » traduisent notamment les engagements pris par le Gouvernement dans le cadre du plan « 1 jeune, 1 solution ». Elles concernent en premier lieu des dispositifs d'aide à l'emploi, mais financent également le service civique, des actions dans le domaine du sport, de la vie associative et

de l'enseignement secondaire et supérieur. **L'action est dotée de 3,5 milliards d'euros en AE et 4,2 milliards d'euros en CP.**

### **1. Les mesures visant à favoriser l'emploi des jeunes**

*a) Des dispositifs inédits et temporaires d'aide à l'embauche, correspondant pour l'essentiel à des autorisations d'engagement déjà votées*

L'action prévoit le financement, en 2021, de quatre dispositifs temporaires d'aide à l'embauche. **Les crédits demandés concernent pour l'essentiel des crédits de paiement (CP), les autorisations d'engagement (AE) afférentes étant pour l'essentiel prévues par ouvertures de crédits au titre, d'une part, de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 et du quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020 actuellement en cours d'examen, ainsi que par redéploiement internes sur la mission « Travail et emploi ».**

**De tels dispositifs ont fait la preuve de leur efficacité en bas de cycle économique** par l'effet immédiat qu'ils génèrent sur le coût du travail, pourvu qu'ils soient strictement délimités dans le temps.

**En premier lieu, l'action finance une prime exceptionnelle aux employeurs d'apprentis, dotée de 57 millions d'euros en AE et 801 millions d'euros en crédits de paiement.** D'un montant de 5 000 euros pour un apprenti mineur et de 8 000 euros pour un apprenti majeur, cette aide s'adresse à toutes les entreprises de moins de 250 salariés et sous conditions aux entreprises dépassant ce seuil. Elle se substitue, pour la première année du contrat au titre d'embauches réalisées entre le 1<sup>er</sup> juillet 2020 et le 28 février 2021, à l'aide unique aux employeurs d'apprentis (AUEA) prévue par l'article L. 6243-1 du code du travail (4 125 euros), qui prend le relai les années suivantes (2 000 euros la deuxième année et 1 200 euros la troisième année). **À l'initiative du Sénat, un accord avait été trouvé en commission mixte paritaire sur le troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020 pour inclure les apprentis de niveau master dans le dispositif, alors qu'il ne devait concerner initialement les apprentis que jusqu'au niveau licence.**

**En second lieu, l'action finance une prime exceptionnelle aux employeurs en contrats de professionnalisation, dotée de 56 millions d'euros en AE et 640 millions d'euros en CP.** Si les paramètres du dispositif sont alignés sur l'aide aux employeurs d'apprentis, le dispositif est d'autant plus bienvenu que les contrats de professionnalisation n'étaient jusqu'ici pas concernés par l'AUEA.

**En troisième lieu, l'action finance une aide à l'embauche pour les jeunes de moins de 26 ans, dotée de 100 millions d'euros en AE et 900 millions d'euros en CP.** Ce dispositif concerne les embauches réalisées en CDI ou en CDD de plus de trois mois entre le 1<sup>er</sup> août et le 31 janvier 2021. Le rapporteur spécial relève qu'un débat avait eu lieu lors

de l'examen du troisième projet de loi de finances pour 2020. Le Sénat, à l'initiative de la commission des finances, avait privilégié un dispositif s'adressant plus largement aux actifs peu qualifiés, mais ciblé sur les petites et moyennes entreprises afin de limiter les effets d'aubaine. Le dispositif proposé par le Sénat prévoyait en outre une bonification pour l'embauche des jeunes. En tout état de cause, le paramétrage de ce dispositif devra faire l'objet d'une évaluation précise *ex post*.

### Comparaison des dispositifs d'aide à l'embauche proposés par le Sénat et le Gouvernement

	Dispositif adopté par le Sénat en première lecture	Dispositif adopté en troisième loi de finances rectificative pour 2020
<b>Entreprises éligibles</b>	Entreprises de moins de 250 salariés	Toutes entreprises
<b>Critères des embauches éligibles</b>	- CDI ou CDD de plus de 6 mois ; - Salaire inférieur ou égal à 1,6 SMIC (sauf pour les jeunes de 26 ans et moins en sortie de formation initiale).	- Jeunes de moins de 26 ans ; - CDI ou CDD de plus de 3 mois
<b>Montant de la prime</b>	4 000 euros maximum (porté à 6 000 euros pour les jeunes)	4 000 euros maximum

Source : commission des finances du Sénat

Enfin, en quatrième lieu, l'action finance des « emplois francs plus jeunes ». Il s'agit là de renforcer significativement (7 500 euros pour un CDI et 5 500 euros pour un CDD de plus de six mois) et très temporairement (entre le 1<sup>er</sup> octobre 2020 et le 31 janvier 2021) les embauches réalisées au titre des « emplois francs », une aide à l'embauche « pérenne » versée aux entreprises employant des personnes résidant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)<sup>1</sup>.

Certes, il est permis d'émettre des doutes sur l'efficacité des emplois francs dans leur formule de droit commun, dispositif peinant à monter en puissance malgré la forte promotion qui en est faite et susceptible

<sup>1</sup> Pour mémoire, l'expérimentation des « emplois francs » devait initialement être menée entre le 1<sup>er</sup> avril 2018 et le 31 décembre 2019, et permettre à toute entreprise ou association de bénéficier d'une aide financière pour l'embauche en CDI (5 000 euros par an sur 3 ans maximum) ou en CDD d'au moins six mois (2 500 euros par an sur deux ans maximum) d'un demandeur d'emploi, résidant dans l'un des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) dont la liste doit être fixée par arrêté. L'arrêté du 22 mars 2019 a notamment élargi le périmètre de l'expérimentation à 740 QPV (contre 194 auparavant).

de générer de forts effets d'aubaine. **Pour autant, le fait de mener un effort accru, temporaire et ciblé sur les jeunes des QPV peut sembler pertinent dans le contexte de la crise actuelle.**

*b) Un renforcement ciblé sur les jeunes des outils traditionnels de la politique de l'emploi aux objectifs parfois peu crédibles*

L'action « Jeunes » vient également renforcer les outils traditionnels de la politique de l'emploi avec :

- un objectif de **60 000 signatures de contrats aidés dans le secteur non marchand** (les « parcours emploi compétences » - PEC), représentant un montant total de **426 millions d'euros en AE et 239,6 millions d'euros en CP**. Ces contrats s'ajouteraient aux 1 000 000 PEC devant déjà être financés par la mission « Travail et emploi ». Si l'objectif paraît ambitieux, la majoration prévue du taux de prise en charge est toutefois de nature à faciliter son atteinte ;

- **un objectif de 35 000 postes de jeunes dans le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE), financés par une enveloppe de 47 millions d'euros en AE et CP**. Si le secteur de l'IAE a démontré sa capacité à accompagner efficacement les publics les plus éloignés de l'emploi, on peut cependant douter de la crédibilité d'un tel objectif (qui s'ajoute à ceux déjà fixés par la mission « Travail et emploi », qui alloue déjà plus de 1 milliard d'euros à ces structures), alors que ces structures sont elles-mêmes fortement fragilisées par la crise, qu'aucune majoration du montant de l'aide au poste n'est prévue et qu'elles ne sont pas spécialisées sur les publics jeunes.

Le rapporteur spécial **alerte donc le Gouvernement sur les risques de la « politique du chiffre », qui peut en outre conduire à favoriser les plus grosses structures implantées dans les grandes agglomérations urbaines, au détriment du maillage territorial des structures de l'IAE.**

Le rapporteur spécial note également le « retour » **des contrats aidés dans le secteur marchand** (dits « contrats uniques d'insertion » - CUI), dotés d'une enveloppe de **211 millions d'euros en AE et de 172 millions d'euros en CP**. **Jugés inefficaces, ceux-ci avaient été supprimés au début du quinquennat**. Interrogés sur les raisons de ce revirement, les services du ministère de l'économie, des finances et de la relance ont indiqué que ce dispositif avait été relancé en raison de son effet positif sur l'emploi à court terme et du taux élevé d'insertion dans l'emploi en sortie qu'il permet d'atteindre (en 2017, 72 % des bénéficiaires de CUI-CIE déclaraient être en emploi six mois après leur sortie), sans rappeler toutefois que **la Cour des comptes avait pointé les très forts effets d'aubaine inhérents à ces contrats<sup>1</sup>**. **En tout état de cause, il convient d'admettre que le volume de contrats financés reste sans comparaison avec celui constaté lors du**

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, Rapport public annuel 2018.

précédent quinquennat (453 000 en 2016). Les précédents contrats poursuivaient un objectif d'amélioration artificielle des chiffres du chômage. Ceux-ci présentent l'avantage d'être ciblés sur les publics jeunes.

*c) Un renforcement de l'accompagnement et de la formation professionnelle des jeunes*

L'action « Jeunes » renforce en outre les moyens de fonctionnement et les dispositifs gérés par les missions locales pour l'accompagnement des jeunes « décrocheurs », qui ne sont ni en études, ni en emploi ni en formation (ou « NEET<sup>1</sup> » selon l'acronyme anglophone consacré). Les jeunes dans cette situation, que la DARES évaluait à 1 million en 2018, sont particulièrement exposés aux conséquences de la crise sanitaire.

Les missions locales voient ainsi leurs moyens de fonctionnement renforcés de **100 millions d'euros en AE et en CP** pour permettre l'accueil de **150 000 jeunes supplémentaires par rapport à ceux déjà visés par la mission « Travail et emploi », soit un total de 420 000 jeunes :**

- 80 000 de ces jeunes entreraient ainsi en parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi (PACEA) « simple », leur permettant de bénéficier d'un suivi, de formations et d'une allocation ponctuelle pour répondre à certains besoins du jeune accompagné en lien avec son parcours d'insertion (mobilité, logement...), en contrepartie d'engagements de sa part (22 millions d'euros en AE et en CP sur le programme « Cohésion ») ;

- 50 000 de ces jeunes seraient orientés vers le parcours « Garantie jeunes », modalité la plus intensive du PACEA impliquant un suivi renforcé mais également une allocation mensuelle (211 millions d'euros en AE et 95 millions d'euros en CP).

**Le choix de renforcer ces dispositifs semble pertinent eu égard à l'expertise de terrain dont disposent les missions locales pour l'accompagnement des jeunes en difficulté.**

L'action « Jeunes » prévoit également de renforcer **significativement les crédits alloués au Plan d'investissement dans les compétences (PIC)**. Composante du « Grand plan d'investissement », le Gouvernement a fixé un objectif de mobilisation d'environ 14 milliards d'euros sur cinq ans dans le cadre du PIC pour permettre l'accompagnement de 1 million de jeunes « décrocheurs » et la formation de 1 million de chômeurs faiblement qualifiés.

Le programme « Cohésion » entend allouer **700 millions d'euros en AE et 175 millions d'euros en CP supplémentaires** à ce dispositif en 2021 pour financer l'entrée en parcours de formation de 100 000 jeunes dans le

---

<sup>1</sup> Not in education, employment or training.

cadre des « Pactes régionaux d'investissements dans les compétences » (PRIC), volet territorialisé du PIC financé par ailleurs sur le programme 103 de la mission « Travail et emploi ».

**Si l'accent mis sur la formation des jeunes en partenariat avec les collectivités territoriales semble positif, le rapporteur spécial peut cependant déplorer, eu égard à l'ampleur demandée, l'absence quasi-totale de précisions sur les priorités de formations qui seront visées et, le cas échéant, de modalités spécifiques de contractualisation avec les régions permettant de réaliser un suivi effectif des crédits du plan de relance.**

Enfin l'action « Jeunes » prévoit d'allouer une enveloppe de **210 millions d'euros d'AE et 122,5 millions d'euros de CP** au dispositif « promo 16-18 : la route des possible » piloté par l'agence pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), et visant la formation de 30 000 jeunes « décrocheurs ».

Le dispositif s'inscrit dans le cadre de la nouvelle « **obligation de formation** » pour les 16-18 ans instituée par la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance, qui s'inscrivait elle-même dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté présentée par le président de la République en 2018. Cette loi avait posé le principe que s'ajoutait à l'obligation légale d'instruction de 3 à 16 ans une obligation de formation jusqu'à 18 ans. Cette obligation a été mise en application par un décret intervenu le 5 août 2020<sup>1</sup>.

**Si le rapporteur spécial ne peut que partager le souci de lutte contre le « décrochage » scolaire, il juge néanmoins opportuniste l'intégration dans le champ de la mission « Plan de relance » de la traduction budgétaire d'une obligation législative posée antérieurement et s'inscrivant dans le cadre d'une stratégie pluriannuelle et interministérielle déjà existante.**

*d) Une maquette de performance lacunaire*

Les rapporteurs spéciaux des crédits de la mission « Plan de relance » à la commission des finances de l'Assemblée nationale, MM. Éric Woerth et Laurent Saint-Martin ont déjà relevé dans leur rapport le caractère lacunaire de la maquette de performance du programme.

Le rapporteur spécial souscrit pleinement à cette critique. Alors que le plan « 1 jeune, 1 solution » vise, dans la communication gouvernementale, à mettre en avant tout l'éventail des options de la politique de l'emploi en faveur des jeunes, seules les entrées en contrat de professionnalisation ou d'apprentissage ont fait l'objet d'un indicateur de performance (indicateur 3.1). Si des objectifs chiffrés sont renseignés pour la plupart des autres dispositifs dans le cadre de la justification au premier euro, ils

---

<sup>1</sup> Décret n° 2020-978 du 5 août 2020 relatif à l'obligation de formation des jeunes de seize à dix-huit ans.

n'offrent pas les mêmes garanties de suivi objectif qu'un indicateur de performance dédié.

On peut en outre regretter l'absence de la moindre tentative de prévision quant à l'impact de ces différents dispositifs sur l'emploi créé ou sauvegardé. Aucune mesure des effets d'aubaine éventuels n'est proposée, alors même que celle-ci serait susceptible de fournir de précieux renseignements pour assurer, dans le futur, un meilleur calibrage des politiques de l'emploi en temps de crise. Au vu des controverses qu'ils ont suscité par le passé, le recours aux contrats aidés dans le secteur marchand aurait également justifié la mise en place d'indicateurs dédiés.

Pour apprécier les effets nets sur l'emploi des différents dispositifs, le rapporteur spécial a pu bénéficier d'une analyse réalisée par l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), qui en donne une première approximation. **Les dispositifs qui visent un effet direct sur les créations d'emploi (4,8 milliards d'euros sur deux ans) permettraient la création - nette des effets d'aubaine - de 90 000 emplois sur deux ans (55 000 emplois en 2020 et 45 000 emplois en 2021), auxquels peuvent être ajoutés une estimation de 97 000 emplois maintenus grâce aux dispositifs d'activité partielle (6,6 milliards d'euros, dont 5 milliards d'euros de crédits issus du plan de relance).** Comparer ce total aux 510 000 créations nettes d'emploi en France estimées en 2021 par l'OFCE, témoigne d'un effet assez significatif des politiques de l'emploi portées par le plan de relance.

Les analyses de l'OFCE mettent également en évidence **l'importance prévisible de l'effet d'aubaine, en particulier pour les contrats aidés dans le secteur marchand** (effet net de 4 000 emplois créés pour 50 000 contrats financés). Il convient cependant de relever que ces prévisions ont été formulées antérieurement à la seconde période de confinement.

## **2. Les mesures dans le domaine du service civique, du sport et de la vie associative**

### *a) Volet FONJEP*

**Le soutien aux associations fait l'objet d'un abondement spécifique au titre du plan relance, par une majoration de 7,2 millions d'euros de la dotation au fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP).** Ce fonds, composé sous un statut associatif et paritaire, finance des emplois pour permettre aux associations de s'appuyer sur des personnels salariés, en sus des bénévoles, et ainsi de renforcer la structure et d'accompagner son développement. **Les crédits complémentaires proposés au titre du plan de relance s'ajoutent à la dotation de 39 millions d'euros portée par le programme 163 « Jeunesse et vie associative ».** L'ensemble permettra au FONJEP de financer près de 6 500 postes.

*b) Volet Service civique*

En réponse à la crise sanitaire, le Gouvernement propose de relever substantiellement l'objectif de jeunes en mission de service civique en 2021. Alors que le dispositif se stabilisait autour de 150 000 jeunes depuis deux exercices, il est proposé de porter le nombre de missions à 250 000 en 2021.

**Surtout, l'imputation budgétaire retenue par le Gouvernement surprend, en ce que le relèvement du nombre de missions de service civique est labellisé du sceau de la relance, avec un financement par des crédits portés au sein du programme 364 « Cohésion ».**

Cette orientation appelle un double commentaire :

- d'une part, **s'il correspond à un traitement social du chômage des jeunes, le relèvement du nombre de missions de service civique ne saurait être considéré comme un outil de relance à proprement parler** et reflète une comptabilisation opportune de crédits au titre du plan de relance ;

- d'autre part, **la question de la réalisation d'un tel objectif sans affecter la qualité des missions proposées doit être soulevée.**

*c) Volet Sport*

**L'ensemble du plan de relance comprend 67 millions d'euros de crédits de paiement en 2021 au titre du soutien au mouvement sportif.** Comme le détaille le tableau ci-après, ces crédits se répartissent de la façon suivante :

- **25 millions d'euros dédiés à la rénovation thermique des équipements sportifs** – inscrits, pour mémoire, au sein du programme 362 « Écologie » ;

- **16 millions d'euros de soutien aux associations sportives**, dans le cadre des projets sportifs fédéraux ;

- **26 millions d'euros d'aides en faveur de l'emploi sportif et de la formations des jeunes aux métiers du sport**, dans le cadre du dispositif « Sesame ».



**Crédits supplémentaires prévus pour le mouvement sportif en 2021  
au titre du plan de relance**

*(crédits de paiements, en millions d'euros)*

Programme 362 « Écologie »	Équipements sportifs	25
Programme 364 « Cohésion »	Emploi sportif	20
	Formations (Sesame)	6
	Projets sportifs fédéraux	16
<b>Total Sport</b>		<b>67</b>

*Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires*

### **3. Les mesures dans le domaine de l'enseignement supérieur**

#### *a) Le financement d'un fonds de garantie géré par Bpifrance*

Un système de prêts garantis par l'État, d'un montant de 4 millions d'euros, est ouvert sur le programme 231 « Vie étudiante » de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Ouvert à l'ensemble des étudiants sans conditions de ressources ni caution parentale, le prêt est limité à 15 000 euros, pour une durée légèrement supérieure à 6 ans en moyenne, avec un remboursement différé de deux ans. Le risque de défaillance est garanti par l'État à hauteur de 70 %.

En pratique, si la gestion du fonds de garantie est confiée à Bpifrance, de nombreux réseaux bancaires offrent ce type de prêts (Caisses d'épargne et Banque populaire, Crédit mutuel, Crédit industriel et commercial, Société générale).

Depuis la création de ce dispositif, en 2008, plus de 60 000 prêts ont été accordés, pour un montant total de près de 574 millions d'euros.

L'action 2 « Jeunes » prévoit un abondement de 32 millions à la garantie des prêts étudiants, afin de multiplier par cinq le nombre de bénéficiaires - qui passera de 12 000 à 60 000 étudiants - et le montant des prêts réalisés - qui augmentera de 135 à 675 millions d'euros.

*b) La création de places supplémentaires dans l'enseignement supérieur*

Une enveloppe de 180 millions d'euros de crédits est ouverte dans l'action 2 « Jeunes », pour financer 30 000 places supplémentaires dans l'enseignement supérieur :

- 10 000 places pour l'année universitaire 2020-2021 (60 millions d'euros en AE et CP) ;

- 20 000 places pour l'année universitaire 2021-2022 (120 millions d'euros en AE et CP).

Ces créations de places visent à répondre au flux très important de nouveaux bacheliers, résultant du taux particulièrement élevé de réussite au baccalauréat 2020.

En sus des 10 000 places ouvertes en application de la loi Orientation et réussite des étudiants (ORE), dont les crédits sont portés par le programme 150, seront ainsi créées dès la rentrée universitaire 2020 :

- 2 000 places dans les instituts de formation en soins infirmiers – en lien avec les décisions du « Ségur de la santé » ;

- 2 000 places dans les formations courtes et professionnalisantes (avec un objectif de 5 500 créations supplémentaires à la rentrée 2021) ;

- 4 000 places en licence et dans les études paramédicales de santé.

**4. Les mesures dans le domaine de l'enseignement scolaire : des financements souhaitables, mais longtemps attendus**

**Une enveloppe de 50 millions d'euros est prévue pour la création de nouveaux internats d'excellence** à destination notamment des jeunes de l'éducation prioritaire.

Ces montants répondent à la création du **plan « internats du XXI<sup>ème</sup> siècle » lancé deux ans auparavant**. Ce plan, prévu pour être déployé entre 2020 et 2022, vise à renforcer les capacités actuelles d'accueil en internat de 13 000 places. L'objectif est de disposer d'au moins un établissement labellisé internat d'excellence par département, soit 100 structures (70 collèges et 30 lycées) d'ici 2022.

Les internats d'excellence font régulièrement l'objet d'annonces dans les différents plans d'investissement et de relance, qui n'aboutissent dans les faits que rarement. **Le plan d'investissement d'avenir (PIA) 2 prévoyait ainsi un financement initial des internats d'excellence à hauteur de 138 millions d'euros**, avant d'être ramené à 88 millions d'euros. Ces crédits ont finalement été **réduits à 14 millions d'euros** à la suite du redéploiement d'octobre 2016 en faveur du financement du numérique éducatif, dont 12,6 millions d'euros d'engagements. Aucun paiement n'avait encore été effectué début 2020, les projets étant en phase d'étude ou de travaux.

En parallèle, **les crédits budgétaires en lois de finances restent assez modestes**, alors même que le plan « internats du XXI<sup>ème</sup> siècle » est annoncé depuis deux ans, sans que les moyens ne suivent. En LFI pour 2020, l'effort financier direct du ministère chargé de l'éducation nationale s'élevait à un peu plus de 5 millions d'euros pour les dépenses de fonctionnement des internats d'excellence. Dans le projet de loi de finances pour 2021, la mission « Enseignement scolaire » finance les frais de fonctionnement des internats d'excellence à hauteur de 5,8 millions d'euros. Seuls 300 000 euros sont consacrés dans la mission au plan de revitalisation de l'internat.

Si les montants figurant dans le plan de relance permettront enfin mettre en adéquation les ambitions et les moyens d'investissement dans les internats d'excellence, **il faut espérer que ces crédits ne connaîtront pas le même sort que ceux accordés en PIA 2**. Par ailleurs, les investissements s'inscrivent dans une **logique de cofinancement avec les collectivités territoriales**, alors que la mobilisation de leurs ressources se trouve par ailleurs contrainte par la crise.

**Enfin, se pose la question de financer par le biais de la mission « Plan de relance » un dispositif dont la revitalisation a été annoncée deux ans auparavant et donc les dépenses s'étaleront bien au-delà de 2022, en impliquant le recrutement de personnels et la mobilisation de moyens financiers pérennes**, qui seront supportés à terme par la mission « Enseignement scolaire ».

**Autre financement de dispositif préexistant, les « cordées de la réussite »** qui fusionneront avec les « parcours d'excellence » et disposent dans le plan de relance d'une enveloppe de 7,4 millions d'euros. L'objectif est de doubler le nombre d'élèves bénéficiaires à compter de la rentrée 2020, qui se situe actuellement autour de 80 000. Ces crédits sont en principe inscrits dans les crédits pédagogiques du programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré ».

### *C. LES AIDES À L'EMPLOI DE PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP*

**L'action « Handicap » du programme « Cohésion » est dotée de 100 millions d'euros en AE et 93,5 millions d'euros en CP**. Elle vise à financer deux dispositifs :

- un dispositif inédit d'aide à l'embauche des travailleurs handicapés ;
- un renforcement à un dispositif existant de l'emploi accompagné.

### **1. L'aide à l'embauche des travailleurs handicapés : un effort insuffisant**

L'action vise en premier lieu à instituer un dispositif inédit d'**aide à l'embauche des personnes en situation de handicap, dotée de 85 millions d'euros en AE et en CP.**

La dynamisation du recrutement de ces publics constitue un enjeu prioritaire. On pourrait en effet craindre que, par un effet « file d'attente », la montée du chômage ne relègue encore davantage l'offre de travail des actifs en situation de handicap sur le marché du travail. En 2018, le taux de chômage de ces personnes, qui tendent à cumuler plusieurs fragilités sur le marché du travail (âge élevé, chômage de longue durée...) était de 18 % soit un niveau deux fois supérieur à la moyenne des actifs<sup>1</sup>

Un objectif ambitieux de 30 000 embauches est visé. **Le rapporteur spécial identifie toutefois certains points de vigilance quant à la crédibilité de cet objectif.**

**Dans ce contexte, la montée en puissance du dispositif, qui conditionne la consommation effective des crédits, suppose une réelle mise en tension du service public de l'emploi sur le sujet. Il faut donc que les rapprochements à l'œuvre entre Pôle emploi et le réseau des Cap emploi soient le support d'une priorisation - et non d'une dilution - des problématiques liées à l'emploi des personnes handicapées.**

### **2. Le renforcement de l'emploi accompagné : un dispositif intéressant, qui s'inscrit toutefois mal dans la logique du plan de relance**

L'action « Handicap » prévoit également un renforcement du **dispositif d'emploi accompagné à hauteur de 15 millions d'euros en AE et 7,5 millions d'euros en CP.** Institué en 2016 par l'article L. 5213-2-1 du code du travail, ce dispositif permet de financer un accompagnement médico-social et un soutien à l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap pour leur permettre d'accéder à l'emploi mais aussi - c'est l'un des aspects originaux du dispositif - de s'y maintenir, en incluant également des actions d'accompagnement et de soutien de l'employeur.

**Il s'agit d'un dispositif intéressant, qui a permis, au 31 décembre 2019, l'accompagnement de 2 724 personnes et de 1 003 employeurs.** Outre les crédits budgétaires (10 millions d'euros en 2020), celui-ci est également cofinancé par l'Association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées (Agefiph) à hauteur de 6 millions d'euros et par le Fonds pour l'insertion des personnes

---

<sup>1</sup> Agefiph, *Emploi et chômage des personnes handicapées, juin 2020.*

handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) à hauteur de 1,1 millions d'euros. **Les premières évaluations de l'emploi accompagné tendent à démontrer son efficacité, puisque 59 % des personnes sans emploi à l'entrée du dispositif auraient trouvé un emploi dans le cadre de ce cadre et pour la moitié d'entre elles, en moins de 6 mois.** Plus de 60 % se maintiendraient toujours en emploi après deux ans d'insertion professionnelle, sur des contrats qui sont des contrats à durée indéterminée (CDI).

**Pour autant, l'intégration de ce dispositif au plan de relance interroge à deux titres au moins.**

**En premier lieu, une augmentation des crédits alloués à ce dispositif est déjà prévue dans le cadre de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » en PLF 2021 (+ 5 millions d'euros, portant l'enveloppe à 15 millions d'euros).** Dès lors, **il est loisible de se demander pour quelles raisons, sinon d'affichage, le Gouvernement a décidé d'inscrire un renfort parallèle de crédits dans la mission « Plan de relance ».**

**En second lieu, malgré son intérêt certain, le dispositif s'intègre mal à la logique du plan de relance.** Celui-ci tend déjà à s'adresser à des publics très spécifiques, notamment atteints de troubles psychiques (48 % des personnes concernées<sup>1</sup>), en vue de lever des freins structurels à l'accès et au maintien dans l'emploi, souvent sans lien direct avec l'impact économique de la crise sanitaire. Un financement de l'ensemble des crédits sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » aurait constitué un choix plus lisible.

#### ***D. L'ESSENTIEL DES CRÉDITS DE L'ACTION « FORMATION PROFESSIONNELLE » CONSISTE EN DES MESURES DE SOUTIEN AUX OPÉRATEURS***

**L'action « Formation professionnelle » du programme « Cohésion » est dotée de 1,5 milliard d'euros en AE et 1,3 milliard d'euros en CP.**

##### **1. L'action permet le renforcement de divers dispositifs de la politique de la formation professionnelle, dans l'ensemble adaptés aux enjeux de la relance**

**L'effort en faveur de la formation professionnelle se justifie pleinement dans le cadre du plan de relance,** dans un souci de renforcement des compétences des salariés et de facilitation des transitions professionnelles rendues nécessaires par les chocs sur le marché du travail provoqués par la crise.

---

<sup>1</sup> *Ibid.*

L'action permet ainsi le renforcement d'un éventail de dispositifs de la formation professionnelle, parmi lesquels :

- **les associations « Transition pro » (ATPro)**, composées de représentants des organisations syndicales et patronales, qui sont agréées dans chaque région par le préfet pour prendre en charge financièrement des projets de **reconversion professionnelle (100 millions d'euros en AE et en CP)** ;

- **le dispositif de promotion de l'alternance (Pro-A)**, qui vise à financer des parcours en alternance pour des salariés peu qualifiés dont les compétences sont affectées d'un risque d'obsolescence en raison de l'évolution des technologies ou de l'organisation du travail **(270 millions d'euros en AE et 108 millions d'euros en CP)** ;

- **un abondement du compte personnel de formation (CPF)**, permettant à l'État de prendre en charge intégralement des coûts de formation accessibles via le CPF des salariés souhaitant se former dans l'un des trois secteurs stratégiques que sont la santé, le numérique et la transition écologique **(22,5 millions d'euros en AE et en CP)**.

Il est enfin à rappeler que l'action « Sauvegarde de l'emploi » permet également de financer des actions relevant de la formation professionnelle à destination des salariés placés en activité partielle (voir *supra*).

## **2. Une hausse de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle : une dépense pérenne**

Afin de rendre l'accès à la formation plus incitative, l'action « Formation » vise à renforcer les rémunérations des adultes stagiaires de la formation professionnelle, dont la rémunération est fixée par un barème qui n'a pas évolué depuis 2002, soit un décrochage par rapport à l'évolution de l'inflation (+ 26,4 % depuis cette date) ou même du Smic (+ 46,8 %), et qui revient à placer le niveau de vie des stagiaires sous le seuil de pauvreté monétaire. Ces rémunérations sont notamment assumées par les régions, raison pour laquelle les crédits afférents à cette mesure leur seront versés dans le cadre des Plans régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC). **Une enveloppe de 106 millions d'euros d'AE et de CP est prévue pour cette mesure en 2021.**

Celle-ci semble néanmoins revêtir un caractère pérenne en imparfaite adéquation avec les principes du plan de relance dans la mesure où il semblerait difficilement envisageable de rabaisser la rémunération des stagiaires au-delà de 2021. La mission « Plan de relance » a donc une fois de plus été mobilisée pour remédier de façon pérenne à un problème structurel de sous-financement. L'article 56 *bis* rattaché à la mission, qui prévoit les modalités de mise en œuvre de la mesure, semble attester de cette pérennisation.

Il est à noter qu'une mesure symétrique est prévue par l'action « Jeunes » pour ce qui concerne spécifiquement les jeunes stagiaires de la formation professionnelle (58 millions d'euros en AE et en CP).

#### Le barème de rémunération des stagiaires de la formation professionnelle

SITUATION DU STAGIAIRE	BAREME MENSUEL EN EUROS (STAGE A TEMPS PLEIN)
Primo demandeur d'emploi	130,34
16/17 ans	310,39
18/20 ans	339,35
21/25 ans	401,09
26 ans et +	
Travailleur privé d'emploi justifiant d'au moins 6 mois d'activité salariée sur une période de 12 mois	652,02
Mère de famille ayant eu trois enfants au moins	652,02
Femme divorcée, veuve, séparée judiciairement depuis moins de 3 ans	652,02
Personne assurant seule la charge d'au moins un enfant - Femme seule en état de grossesse	652,02
Personne reconnue travailleur handicapé	652,02
Personne reconnue travailleur handicapé et justifiant d'au moins 6 mois d'activité salariée sur une période de 12 mois	Rémunération calculée sur une moyenne des salaires perçus lors des 6 derniers mois d'activité. Plancher : 644,17 - Plafond 1932,52
Travailleur non salarié justifiant de cette qualité à l'entrée en stage et de l'exercice d'une activité salariée ou non salariée d'une durée de douze mois dont six mois consécutifs dans les trois ans qui précèdent l'entrée en stage	708,59

Source : Annexe « Formation professionnelle » au projet de loi de finances pour 2021

### 3. Plus de deux tiers des crédits de l'action « Formation professionnelle » concernent des mesures de soutien aux opérateurs de la mission « Travail et emploi »

#### a) Une subvention exceptionnelle à France compétences

L'action « Formation » prévoit d'allouer une subvention exceptionnelle à France compétences d'un montant de 750 millions d'euros en AE et en CP.

### France compétences

L'opérateur France compétences, intervenant dans le champ de la formation professionnelle, a été créé par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel et a été mis en place le 1er janvier 2019. Il gère, avec les opérateurs de compétences, un montant total de 10 milliards d'euros environ de dépenses publiques dédiées à l'alternance et à la formation professionnelle.

Établissement public sui generis à gouvernance quadripartite, France compétences est notamment en charge de :

- répartir les fonds de l'alternance et de la formation professionnelle auprès des opérateurs de compétence (OPCO) et des régions, y compris les fonds dédiés au compte personnel de formation (CPF) gérés par la Caisse des dépôts et consignations, ainsi que la formation des demandeurs d'emploi par le biais d'un fonds de concours ;
- financer les opérateurs du conseil en évolution professionnelle (CEP) pour les actifs occupés hors agents publics ;
- établir et actualiser le répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) et le répertoire spécifique, dans le cadre de l'obligation de certification des organismes de formation souhaitant bénéficier de fonds publics à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021 ;
- émettre des recommandations aux autorités publiques chargées de l'alternance.

*Source : projet annuel de performances*

**Cette subvention intervient dans un contexte de forte fragilisation de l'opérateur pour des raisons à la fois structurelles et conjoncturelles.**

**D'un point de vue structurel, les comptes de France compétences pâtissent d'une réforme de la formation professionnelle dont les conséquences sur l'équilibre financier du système n'avaient pas été suffisamment anticipées.** En 2020, année de transition vers le nouveau système, l'opérateur a notamment dû prendre à sa charge le financement du stock de contrats d'apprentissage signés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2019, pour un montant d'environ 4 milliards d'euros. Il en résulte que, hors effets de la pandémie, cet opérateur fait face, dès 2020, à une situation nette de trésorerie négative en fin d'année (solde de trésorerie annuel de - 1,5 milliard d'euros). À moyen terme, les projections financières partagées attestent aussi d'importants besoins annuels de financement, non couverts par les recettes prévisionnelles sur la période 2020-2023. Ainsi, le scénario central d'une récente mission conjointe de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale des finances sur le sujet retient un besoin de financement cumulé de l'ordre de 4,9 milliards d'euros sur 2020-2023<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> IGAS/IGF, *Conséquences financières de la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle*.



**D'un point de vue conjoncturel, les recettes de France compétences seront fortement affectées par la crise en 2020 et 2021**, dans la mesure où sa principale ressource, la contribution unique à l'alternance et à la formation professionnelle (CUFPA)<sup>1</sup>, regroupe la taxe d'apprentissage et la contribution à la formation professionnelle, qui sont toutes deux assises sur les salaires et donc fortement sensibles à la conjoncture. **Or le produit de la CUFPA pourrait connaître une baisse d'environ 1,2 milliard d'euros sur les deux exercices<sup>2</sup>.**

La subvention exceptionnelle de 750 millions d'euros doit ainsi permettre de pallier une partie des pertes subies par l'opérateur, ce en quoi il s'apparente davantage à un dispositif de soutien visant à préserver l'équilibre financier du système de la formation professionnelle. Le dispositif s'inscrit néanmoins dans une certaine cohérence avec les autres actions prévues par le programme, visant notamment à renforcer la politique de l'alternance (Pro-A) et qui ne pourraient pas être menées à bien sans renfort financier de l'opérateur.

Il est enfin à noter que l'article 56, rattaché à la mission, prévoit la mise en place de contreparties au versement intégral de cette subvention, au premier rang desquels la capacité à présenter un budget à l'équilibre en 2022.

On peut enfin relever **qu'une voie alternative pour soutenir France compétences aurait pu consister à réduire de moitié voire à supprimer le fonds de concours annuel versé à l'État en faveur du programme 103 au titre du financement du PIC, dont la régularité douteuse et les inconvénients de gestion qu'il suscite font l'objet de critiques réitérées par la Cour des comptes<sup>3</sup>.**

*b) Une dotation à Pôle emploi nécessaire, mais dont le rattachement à l'action « Formation » voire à la mission « Plan de relance » est contestable*

**L'action « Formation » prévoit en outre d'allouer une dotation exceptionnelle de 250 millions d'euros à Pôle emploi**, destinée à permettre à l'opérateur de faire face à l'afflux de demandeurs d'emploi et des besoins d'accompagnement afférents dans un contexte de forte montée du chômage, avec une augmentation de 9,5 % des demandeurs d'emploi en catégorie A sur un an au troisième semestre 2020<sup>4</sup>.

Il est à noter que s'y ajoute une dotation de 69 millions d'euros en AE et en CP sur l'action « Jeunes » dédiée au financement de l'accompagnement intensif des jeunes par l'opérateur en 2021, portant le

---

<sup>1</sup> Article L. 6131-1 du code du travail.

<sup>2</sup> Annexe « Formation professionnelle » au projet de loi de finances pour 2021.

<sup>3</sup> Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission « Travail et emploi » en 2019, avril 2020.

<sup>4</sup> Dares, Demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi au 3<sup>ème</sup> semestre 2020, octobre 2020, Dares indicateurs n° 034.

**total des crédits alloués à Pôle emploi par la mission « Plan de relance » à 319 millions d'euros.** Cette dotation doit permettre notamment de financer le relèvement du plafond d'emploi de l'opérateur de + 2 433 ETPT en 2021.

L'effort supplémentaire consacré à Pôle emploi en 2021 est toutefois moindre si l'on tient compte de l'évolution en sens contraire de la subvention pour charges de service public versée à l'opérateur sur le programme 102 de la mission « Travail et emploi », qui connaît une diminution de 86 millions d'euros en application de la trajectoire baissière prévue par une convention tripartite État-Pôle emploi-Unédic rendue largement caduque par la montée du chômage.

**Si la nécessité d'un renforcement des moyens de Pôle emploi pour faire face à la crise ne fait guère de doute, l'imputation budgétaire de la mesure pose question.**

En premier lieu, cette dépense, qui concerne l'accompagnement général des demandeurs d'emploi, couvre un champ d'actions dépassant largement celui de la « formation professionnelle », pourtant seul objet de l'action 04 du programme 364. Comme le montre d'ailleurs le tableau ci-dessous, le rapport relatif à la politique de la formation professionnelle annexé au projet de loi de finances pour 2021 n'intègre pas cette mesure parmi les 3,1 milliards d'euros en AE et 3,5 milliards d'euros en CP en faveur de la formation professionnelle recensés dans le plan de relance.

**Les mesures de financement de la formation professionnelle  
contenues dans la mission « Plan de relance »**

*(en milliers d'euros)*

	AE	CP
<b>Compris notamment dans le plan de relance :</b>		
Sauvegarde de l'emploi	588,00	588,00
FNE - Formation	588,00	588,00
<b>Jeunes</b>	<b>1 384,00</b>	<b>1 926,50</b>
Aide exceptionnelle à l'apprentissage	57,00	801,00
PIC - Obligation de formation 16-18ans	210,00	122,50
PIC- Cléa Numérique		18,00
PIC- Formations jeunes (+100 000 entrées)	700,00	175,00
PIC- Programme de formation des IFSI/IFAS	150,00	75,00
Garantie jeunes	211,00	95,00
Aide exceptionnelle contrats de professionnalisation	56,00	640,00
<b>Formation professionnelle</b>	<b>1 211,00</b>	<b>1 049,00</b>
Pro A	270,00	108,00
Dotation France compétences	750,00	750,00
Revalorisation rémunération stagiaires formation professionnelle (adultes et jeunes)	191,00	191,00
<b>Total mesures</b>	<b>3183,00</b>	<b>3563,50</b>

Source : Annexe « Formation professionnelle » au projet de loi de finances pour 2021

**Surtout, la mesure vient financer des moyens de fonctionnement de l'opérateur, en nette contradiction avec les principes du plan de relance.** Il aurait été préférable de revoir la convention tripartite précitée à l'aune de la crise et prévoir une montée en charge de la subvention pour charges de service public versée à l'opérateur financée directement sur le budget de la mission « Travail et emploi ».

### **E. RECHERCHE**

L'action 05 « Recherche », qui a vocation à être financée *in fine* par le Fonds de relance et de résilience (FRR), vise à **accélérer le redressement financier de l'Agence nationale de la recherche (ANR).**

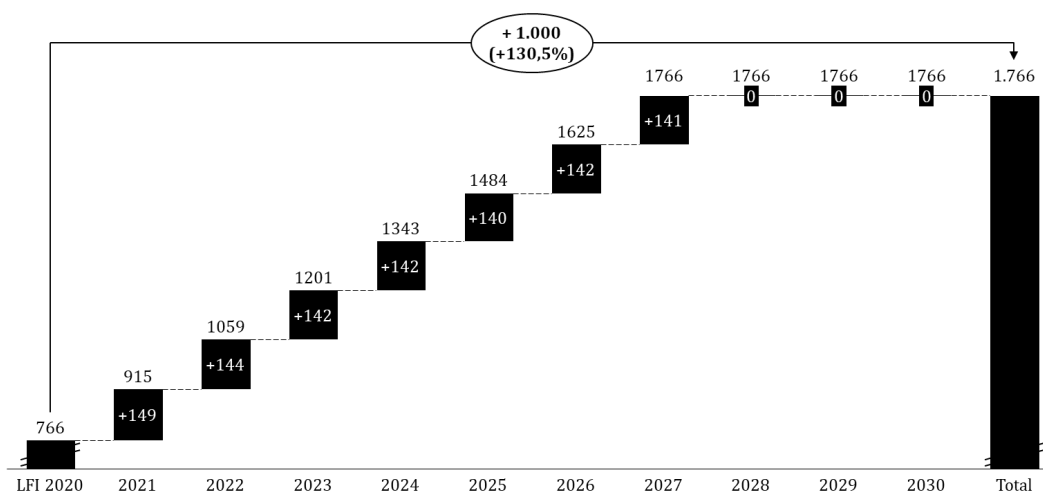
La situation financière de l'ANR s'est en effet nettement dégradée au cours de la dernière décennie : **le budget global de l'Agence a chuté de 41 % entre 2010 et 2015**, passant de 858 millions d'euros à 489 millions d'euros. Conjugée à une hausse conséquente du nombre de projets présentés, cette diminution des crédits d'intervention de l'ANR s'est traduite par un **effondrement du taux de succès des appels à projets**. Ce dernier se situait toujours en dessous de 20 % en 2019, quand il atteint 35 % pour la Fondation allemande pour la recherche ou 40 % pour le Fonds national suisse.

Dans ce contexte, la loi de programmation de la recherche (LPR) a fait du redressement financier de l'ANR une priorité, en prévoyant une **hausse d'un milliard d'euros, sur sept ans, des financements compétitifs** qui lui sont dédiés. La chronique de ces augmentations est présentée dans le graphique ci-après.

L'ANR bénéficierait ainsi, au titre de la loi de programmation, **d'une enveloppe budgétaire de 442 millions sur deux ans** : 149 millions d'euros en 2021, puis 293 millions d'euros en 2022.

### Progression annuelle des crédits versés à l'ANR (en AE)

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir de l'étude d'impact annexée au projet de loi de programmation pour la recherche

Cette hausse permettrait de **porter la capacité d'engagement de l'Agence à 1 766 millions d'euros** - contre 766 millions d'euros actuellement - dans le triple objectif :

- de **doubler le taux de succès** aux appels à projets, en le portant à 30 % contre 17 % actuellement ;

- de **doubler la part de financement des coûts indirects** (« préciput »), de 19 % à 40 %, permettant notamment de générer une augmentation de 10 % des crédits de base des laboratoires ;

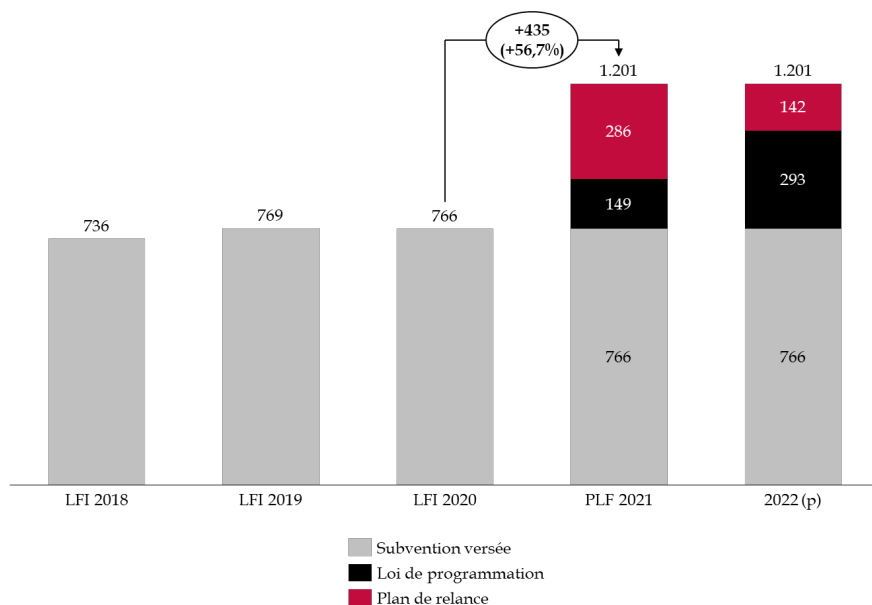
- **d'accroître la durée des financements et donc leur montant moyen** (de l'ordre de 350 000 euros sur 3 ans actuellement pour un projet multi-équipes).

Dans le cadre du plan de relance, le Gouvernement s'est engagé à accélérer cet effort, en **doublant le montant des crédits supplémentaires alloués à l'ANR d'ici la fin du quinquennat**. L'Agence verrait ainsi son budget progresser de 428 millions d'euros supplémentaires au titre du plan de relance : 286 millions d'euros en 2021 et 142 millions d'euros en 2022.

En 2021, **les montants dévolus à l'ANR augmenteraient ainsi de 435 millions d'euros** par rapport aux crédits inscrits en loi de finances pour 2020, soit **une hausse de 56,7 %**.

### Évolution prévisionnelle du budget de l'ANR en 2021 et en 2022

(en millions d'euros)



Cet abondement devrait **permettre de porter le taux de succès sur les appels à projet à 23 % à horizon 2022, contre 16 % actuellement**, rendant le recours à l'ANR plus attractif pour les chercheurs. Il sera également possible, avec ces crédits supplémentaires, **d'amorcer la trajectoire d'augmentation du préciput** revenant aux établissements employeurs.

Enfin, selon les informations transmises au rapporteur spécial, cette mesure soutiendra l'emploi, en rendant possible **le recrutement de doctorants et post-doctorants supplémentaires** - l'enveloppe attribuée permettant de financer l'équivalent de 6 500 contrats d'un an.

#### F. COOPÉRATION SANITAIRE

L'action 06 « **Coopération sanitaire** » est dotée de **50 millions d'euros** destinés à augmenter le montant des **contributions de la France à diverses organisations internationales agissant dans le domaine de la santé mondiale** et de la lutte contre la Covid-19.

Sur l'ensemble de l'enveloppe ouverte, 25 millions d'euros bénéficieront au budget de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), auquel la France participe déjà à hauteur de 19 millions d'euros au titre du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » de la mission « Action extérieure de l'État ». Le reste des crédits sera versé à d'autres organisations par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Cette action appelle deux observations de la part du rapporteur spécial.

D'une part, **ces crédits ne constituent vraisemblablement pas une mesure de relance** même si la lutte contre l'épidémie doit bien évidemment constituer une priorité.

D'autre part, **les contributions internationales de la France sont déjà et exhaustivement retracées au sein d'une action dédiée** du programme 105 de la mission « Action extérieure de l'État ». L'institution d'une action dédiée au sein de la présente mission ne paraît donc pas cohérente.

## **G. COHÉSION TERRITORIALE**

### **1. Un objectif de couverture intégrale du territoire en fibre optique pour 2025**

#### *a) Le renforcement des moyens du plan France très haut débit*

**Alors que les crédits du plan France très haut débit (FTHD) font l'objet d'un programme dédié sur la mission « Économie », le Gouvernement a fait le choix d'intégrer les nouveaux moyens qui lui sont dédiés au programme « Cohésion » de la mission « Plan de relance ».**

Le choix de cette maquette budgétaire rajoute un étage supplémentaire à la prise en charge par l'État du plan FTHD, alors que sa participation budgétaire était déjà largement critiquée pour son manque de lisibilité.

**La participation de l'État, initialement fixée à 3,3 milliards d'euros d'ici à 2022, devrait ainsi être renforcée de 490 millions d'euros, dont 240 millions d'euros dédiés au déploiement et 250 millions d'euros liés aux usages.**

### **Le financement du plan France Très haut débit**

Lancé en 2013, le plan France très haut débit visait initialement à assurer la couverture de tout le territoire en très haut débit d'ici 2022, dont 80 % en fibre optique jusqu'à l'abonné. Le plan fixait aussi un objectif intermédiaire, et qui a été atteint, de 50 % des foyers couverts en très haut débit en 2017. L'objectif du Gouvernement associé aux nouveaux crédits déployés dans le plan de relance est de permettre la généralisation de la fibre jusqu'à l'abonné (FTTH) d'ici à 2025.

Sur le programme 343, l'année 2021 est marquée par la montée en puissance des CP du plan FTTHD puisqu'ils devraient atteindre 622 millions d'euros, alors qu'ils n'étaient que de 163 millions d'euros en 2019 et de 440 millions d'euros en 2020.

#### **L'objectif : 100 % des locaux éligibles non plus en 2022, mais en 2025**

Il convient de **distinguer la « couverture » du territoire, qui fait référence au nombre de locaux éligibles au très haut débit** et constitue la référence du plan France THDD, de **l'accès effectif à une connexion à très haut débit**, qui implique le raccordement des locaux et la souscription d'un abonnement. En outre, le débit constaté peut s'avérer différent du débit théorique, notamment avec les technologies intermédiaires.

#### **Les modalités de financement**

Le plan France Très haut débit représente plus de **20 milliards d'euros d'investissements sur la période 2014-2022**, ainsi répartis :

- **6 à 7 milliards d'euros de financement privé dans la zone d'initiative privée, dite zone « AMII »** (zone d'appel à manifestation d'intention d'investissement), **qui couvre 55 % de la population et 3 600 communes**, dont 106 communes classées en « zone très dense » (ZTD). Dans ces territoires, les plus peuplés et donc les plus rentables, les opérateurs s'engagent à déployer sur fonds propres des réseaux privés mutualisés ;

- **13 à 14 milliards d'euros dans la zone d'initiative publique, sous forme de « réseaux d'initiative publique » (RIP)**. Dans ces territoires moyennement ou peu denses, qui regroupent **45 % de la population**, le déploiement se fait à **l'initiative des collectivités territoriales et est financé à parité par les opérateurs privés et par des subventions publiques** (État pour 3,3 milliards d'euros, collectivités territoriales, Union européenne). Les réseaux déployés sont publics et ouverts à tous les opérateurs. Le Gouvernement a choisi de compléter ce guichet dans le plan de relance par 240 millions d'euros.

*Source : commission des finances*

**Sur le plan budgétaire, la participation de l'État au plan France très haut débit est toujours plus complexe.** Elle était, dans un premier temps, portée par le fonds national pour la société numérique (FSN)<sup>1</sup> pour un montant total de 900 millions d'euros, dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir (PIA). **Les crédits restants, soit 2,4 milliards d'euros, sont inscrits depuis 2014 sur le programme 343 « Plan France très haut débit »** de la mission « Économie ».

<sup>1</sup> Géré par la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

*b) Le renforcement des moyens du plan FTHD déjà commencé par la troisième loi de finances rectificative*

Alors que 280 millions d'euros en AE ont été ouverts *via* le recyclage d'AE en cours d'exercice sur le guichet du réseau d'initiative publique<sup>1</sup>, la commission des finances du Sénat a été à l'initiative d'une dotation complémentaire de 30 millions d'euros portée par la troisième loi de finances rectificative.

Les ouvertures (ou réouvertures) d'autorisations d'engagement devraient ainsi atteindre 800 millions d'euros depuis février dernier, si l'on comptabilise les crédits dédiés aux usages. Il s'agit d'un effort important, que le rapporteur spécial tient à saluer.

Cependant, il y a lieu de demeurer attentif à ce que ces crédits nouveaux soient débloqués le plus rapidement possible pour permettre aux collectivités territoriales de candidater rapidement et de lancer leurs projets.

**Le confinement ayant en outre engendré des coûts supplémentaires importants sur les chantiers de déploiement de la fibre, il serait nécessaire de disposer d'informations fiables sur le niveau de ces surcoûts afin d'évaluer à moyen terme le montant des crédits devant être engagés pour parvenir à l'objectif de couverture intégrale du territoire d'ici à 2025.**

## **2. Le volet soutien aux actions de développement local**

Une partie des crédits 2021 pour la nouvelle génération de contrats de plan État-région (CPER) et des contrats de plan interrégional État-région (CPIER), qui relèvent du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » de la mission Cohésion des territoires sont désormais inscrits au plan de relance.

Plus précisément, une enveloppe de 155,2 millions d'euros en AE sur deux ans est prévue dans la mission Plan de relance pour les CPER et CPIER 2021-2027, dont 123,2 millions pour les CPER et 32 millions pour les CPIER. Ces montants correspondent à une partie des crédits de la nouvelle génération de CPER 2021-2027. Les crédits du volet « transport » non consommés des CPER 2015-2020 basculeront également vers le plan de relance.

---

<sup>1</sup> Il s'agit de recyclage d'autorisations d'engagement déjà votées par le Parlement, appartenant donc à l'enveloppe globale de 3,3 milliards d'euros.



## Évolution des crédits des CPER et CPIER en PLF 2021

(en millions d'euros)

	LFI 2020		PLF 2021 (Programme 112)		PLF 2021 (112 +Plan de relance)		Évolution 2021/2020		Évolution 2021/2020 dont plan de relance	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Contrat de projets État-Régions	108	100,5	67	102	222	122	-38 %	2 %	106 %	21 %

Source : commission des finances d'après les questionnaires budgétaires

Les crédits accordés en plan de relance ne correspondent qu'en partie à des crédits additionnels par rapport à ceux qui auraient pu être compris dans le programme 112, du fait de l'élargissement du périmètre des CPER qui implique un abondement de crédits plus important que les années précédentes.

**Le choix de placer une partie des crédits CPER parmi la mission « plan de relance » peut toutefois être discuté et nuit à la lisibilité de la politique contractuelle de l'État.**

Il semble répondre à un impératif de déploiement plus rapide des CPER en finançant un nombre plus importants de projets au cours des deux premières années d'exécution.

En cumulant les montants figurant dans le programme 112 et dans le plan de relance, on constate **une hausse de 120 % des crédits en AE et de 14 % en CP pour les engagements contractuels de l'État au titre des CPER et CPIER** par rapport à 2020.

D'après la direction générale des collectivités territoriales, ces crédits devraient toutefois être transférés vers le programme 112. En tout état de cause, étant donné la différence de temporalité entre des contrats de plan s'étalant sur cinq ans et le plan de relance, l'intégralité des crédits devrait revenir au sein du programme 112 en 2023.

**Se pose également la question de l'articulation des deux dispositifs en termes de gouvernance.** Tous les projets financés dans le cadre des CPER par les crédits du plan de relance seront définis par le comité de suivi du contrat de plan, coprésidé par le président de région et le préfet. Les comités de suivi régionaux du plan de relance, bien que rassemblant les mêmes acteurs, ne devraient jouer aucun rôle de programmation.

### **3. La rénovation des commerces et le soutien aux très petites entreprises**

*a) Le recours à des foncières d'aménagement commercial, un effet de levier pertinent pour accompagner la restructuration des espaces commerciaux*

**Afin d'aider à la restructuration des commerces de proximité, la Banque des Territoires a débloqué une enveloppe de 300 millions d'euros.** Ces moyens doivent participer au financement des foncières de redynamisation territoriale, qui ont pour objectif la restructuration de 6 000 commerces d'ici à 2025.

Les foncières pourront être uniquement commerciales (objectif de 25 % du total) ou relever de plusieurs types d'actifs (objectif de 75 % - commerces, logements, locaux d'activités artisanaux et industriels, maisons de santé...)

*D'après les informations fournies par la Caisse des dépôts, « la foncière de redynamisation investit dans les cœurs de villes et les centres-bourgs (opérations complexes), les quartiers en redéveloppement, mais également sur des marchés moins exposés (locaux d'activités, centre-ville dynamique...). »*

Ce programme sera adossé à des sociétés d'économie mixte (SEM), visant un rendement locatif de longue durée (15 ans).

La Banque des Territoires débloquerait une enveloppe globale de six millions d'euros pour les études **et l'accompagnement du montage des sociétés et investirait 300 millions d'euros de fonds propres ou quasi-fonds propres dans les SEM. Ces crédits permettraient de mobiliser des prêts de moyen ou de long terme à hauteur de 500 millions d'euros.**

Le plan de relance prévoit une subvention d'équilibre de 60 millions d'euros, afin de renforcer l'effet de levier des crédits engagés par la Banque des territoires. Complété par la mobilisation de diverses lignes budgétaires et l'entrée en capital éventuelle de l'Agence nationale de la cohésion du territoire (ANCT), **il est estimé que le montant final des investissements pourrait atteindre 1,2 milliard d'euros.**

*b) Le soutien aux actions collectives en faveur de la relance de l'économie de proximité*

**Des crédits spécifiques, à hauteur de 40 millions d'euros (AE = CP), sont fléchés vers les opérations de relance de l'économie de proximité mises en œuvre par la Banque des territoires.** Ces actions visent en effet prioritairement les villes du programme « Action cœur de ville »<sup>1</sup> et

---

<sup>1</sup> 222 villes moyennes de moins de 150 000 habitants.

les villes du programme « Petites villes de demain »<sup>1</sup>. Les crédits du programme permettent d'étendre ce dispositif à d'autres villes.

**L'objectif de la mesure est de faire bénéficier à 2 000 actions d'un financement forfaitaire de 20 000 euros.** Il s'agit ainsi d'accompagner l'économie de proximité en soutenant les projets des collectivités locales, des sociétés d'économie mixte ou des entreprises publiques locales.

D'après les informations contenues dans le projet annuel de performances de la présente mission, les crédits devraient permettre de financer *« des prestations de diagnostic et d'ingénierie, notamment en matière d'analyse de l'impact de la crise et de constitution d'un plan d'action (35 %), stratégie numérique territoriale (8 %), développement des circuits courts (14 %) et logistique urbaine durable (10 %), mais aussi des actions collectives pour financer des managers de commerce (13 %) et développer des solutions numériques (20 %). »*

*c) Le volet de soutien aux très petites entreprises*

**Une dotation de 40 millions d'euros est également prévue pour soutenir le dispositif de prêts « Croissance TPE »** porté par Bpifrance et certaines régions. Il s'agit de prêts participatifs destinés à financer les dépenses immatérielles et les besoins de fonds de roulement des entreprises de moins de 50 salariés, à un taux préférentiel. Ils portent sur des montants limités, entre 10 000 et 50 000 euros. Ils s'accompagnent en général de financements privés au moins égaux au montant des prêts.

La ligne budgétaire de 40 millions d'euros mobilisée sur la présente action devrait ainsi permettre à Bpifrance d'octroyer 200 millions d'euros de prêts en faveur des TPE.

**Une enveloppe d'un montant limité (10 millions d'euros en AE et en CP) devrait permettre de soutenir les entrepreneurs intervenant dans certaines zones fragiles.** La Caisse des dépôts devrait également débloquer 10 millions d'euros, permettant de soutenir une soixantaine de projets de création, de reprise ou de modernisation de leur activité.

#### **4. Une aide au développement d'une offre de tourisme durable**

Outre les différents outils mobilisés dans le cadre du plan tourisme par la Banque des territoires et par Bpifrance, la présente action porte sur 50 millions d'euros en AE pour soutenir le secteur touristique. **Ces crédits viseront en particulier à soutenir les restaurants en milieu rural et à améliorer le bilan énergétique des hébergements touristiques.**

---

<sup>1</sup> 1 000 villes de moins de 20 000 habitants (qualifiées de « petites centralités » par le Ministère de la Cohésion des territoires).

## **5. Développement et modernisation du réseau routier national et renforcement des ponts**

Les crédits de l'action 07 « Cohésion territoriale » du programme 364 « Cohésion » consacrent **350 millions d'euros** en AE et **88 millions d'euros** en CP en 2021 au développement et à la modernisation du réseau routier national et au renforcement des ponts.

*a) Le développement et la modernisation du réseau routier national bénéficieront de 250 millions d'euros répartis sur 2021 et 2022*

D'après le projet annuel de performances de la mission « Plan de relance », **250 millions d'euros** en AE devraient être consacrés en 2021 au développement et à la modernisation du réseau routier national. Selon la DGITM, la gestion de ces crédits devrait être assurée par l'AFITF.

*b) 100 millions d'euros sur deux ans pour le renforcement des ponts*

**100 millions d'euros** sont prévus pour l'entretien des ouvrages d'art, dont **60 millions d'euros** pour ceux des collectivités territoriales et **40 millions d'euros** pour ceux du réseau routier national.

Selon le projet annuel de performances, « les crédits dédiés à la rénovation des ponts gérés par les collectivités permettront de soutenir les plus petites collectivités dans le recensement, les diagnostics, les études et expérimentations permettant de réduire les coûts de surveillance et d'entretien. Ils pourront aussi permettre le développement du concept de « ponts connectés » permettant par le biais de capteurs d'optimiser les coûts d'inspection et d'entretien, et d'alerter en cas d'anomalie ».

Les crédits destinés aux collectivités territoriales devraient être gérés par la direction générale des collectivités locales (DGCL) et ceux destinés aux routes nationales par l'AFITF.

## **H. SOUTIEN AUX PERSONNES PRÉCAIRES**

L'action 08 « Soutien aux personnes précaires » ouvre 199,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 86,5 millions d'euros en crédits de paiement en soutien à parts presque égales d'une part aux associations luttant contre la précarité, d'autre part à l'hébergement et au logement temporaire.

### **1. Le soutien aux associations de lutte contre la précarité**

Les crédits relevant de cette mesure sont de **99,5 millions d'euros** en autorisations d'engagement et de **49,5 millions d'euros** en crédits de paiement.

Un **appel à projets national** doit être complété par des **actions locales** en lien avec d'autres financeurs. Les projets peuvent porter sur les **services innovants** permettant aux personnes de trouver une réponse à leurs difficultés sociales, sur **l'adaptation des dispositifs d'accès aux biens et services essentiels** aux besoins des personnes, ou encore sur les **systèmes d'information** et les **infrastructures** des associations.

Les projets doivent être sélectionnés au premier semestre de 2021 et la mise en œuvre débiter au second semestre.

Les critères de sélection des mesures sont la durabilité sociale, environnementale, économique, la coopération entre les acteurs, l'optimisation des compétences et des ressources aux moyens en présence (efficience), la cohérence de la couverture territoriale (car tous les territoires ne sont pas couverts de manière égale par le tissu associatif), enfin la prise en compte de la diversité des besoins et des situations d'une population très hétérogène.

## **2. Le développement de l'hébergement et du logement temporaire**

Cette mesure prévoit 100 millions d'euros en autorisations d'engagement et 37 millions d'euros en crédits de paiement afin :

- d'une part, de construire de nouvelles structures d'hébergement en zone tendue et humaniser les centres d'hébergement et les accueils de jour sur l'ensemble du territoire (50 millions d'euros) ;

- d'autre part, de conduire des expérimentations en matière de rachat d'hôtels, de construction de logements modulaires et d'accélérer le traitement des foyers de travailleurs migrants ;

- enfin, de réhabiliter des aires d'accueil des gens du voyage.

## **3. Des mesures utiles, mais dont l'intégration dans la mission « Plan de relance » est, une nouvelle fois, difficile à comprendre**

S'agissant des deux axes portés par la présente action, **le rapporteur spécial accueille favorablement sur le fond les mesures proposées**. Les mesures fortes conduites pendant le premier confinement en faveur de la mise à l'abri des personnes en grande précarité, par exemple, ont probablement permis de limiter les conséquences, potentiellement catastrophiques, de la crise pour cette population, et il faut saluer le travail de toutes les associations qui ont poursuivi leur travail sur le terrain pendant cette période.

Il s'interroge également sur les raisons pour lesquelles ces dépenses sont rattachées à la mission « Plan de relance » alors qu'elles relèvent clairement des politiques menées par les ministères.

La deuxième loi de finances rectificative, par exemple, a ouvert des crédits de 94 millions d'euros sur le programme précité 304 « Inclusion sociale et protection des personnes » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », afin de prendre en charge une partie des dépenses des associations qui se consacrent à l'aide alimentaire, sur l'ensemble de l'année 2020.

L'hébergement a également fait l'objet d'ouvertures de crédit importantes sur le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Cohésion des territoires ».

Si les crédits prévus ici se placent moins dans un traitement de l'urgence que ceux utilisés par exemple pour assurer l'aide alimentaire ou la mise à l'abri des personnes en grande précarité, **ils ne relèvent pas non plus de la logique d'un plan de relance de l'économie** et auraient pu, voire dû, être inscrits au budget des ministères qui, en tout état de cause, piloteront les actions sur le terrain.

**Le rapporteur spécial apprécie cependant qu'une enveloppe de 0,5 million d'euros soit réservée spécifiquement à l'évaluation** de la mise en œuvre et de l'impact de ces mesures, car l'évaluation des mesures apparaît comme un point faible du plan de relance, qui ne prévoit que des mesures de suivi de la dépense (voir *supra*, exposé général).

## TROISIÈME PARTIE LA MISSION « PLAN D'URGENCE FACE À LA CRISE SANITAIRE »

### I. LA MISSION A REÇU PRÈS DE 70 MILLIARDS D'EUROS DE CRÉDITS EN 2020

La mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », créée par la première loi de finances rectificative du 23 mars 2020, a reçu des crédits de **69,7 milliards d'euros**, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, au total en 2020.

#### Ouvertures de crédits sur la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » en 2020

Programme	LFR-1	LFR-2	LFR-3	PLFR-4	Total
356 - Prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel à la suite de la crise sanitaire	5,5	11,7	3,3	2,1	22,6
357 - Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire	0,8	5,5	1,7	10,9	18,9
358 - Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire		20,0			20,0
360 - Compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements pour les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire			3,9	4,3	8,2
<b>Total</b>	<b>6,3</b>	<b>37,2</b>	<b>8,9</b>	<b>17,3</b>	<b>69,7</b>

*Source : commission des finances du Sénat, à partir des lois de finances rectificatives et du quatrième projet de loi de finances rectificative.*

Les premiers résultats relatifs à l'exécution de cette mission ont été présentés par le rapporteur général dans son rapport sur le quatrième projet de loi de finances rectificative.

### II. ELLE EST PROLONGÉE EN 2021 SANS OUVERTURE DE CRÉDITS

En 2021, le projet de loi de finances initiale ne prévoit **aucune ouverture de crédits sur cette mission**.

Elle demeure pourtant dans la maquette budgétaire afin de permettre l'exécution de crédits reportés depuis l'exercice 2020.

L'exposé général des motifs du quatrième projet de loi de finances rectificative indique en particulier que les crédits ouverts sur le programme 358 « Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire » pourraient être non consommés et reportés pour une estimation de 11 milliards d'euros.

Cela pourrait être le cas également des autres programmes de la mission, car l'article 41 du présent projet de loi de finances, dans sa version adoptée par l'Assemblée nationale, prévoit la possibilité pour les quatre programmes de la mission de reporter leurs crédits vers l'exercice 2021 au-delà de la limite de 3 % prévue par l'article 15 de la loi organique relative aux lois de finances.

**La mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » devrait donc présenter en 2021 la caractéristique très particulière de consommer des crédits, sans doute à un niveau élevé, alors qu'aucune autorisation d'engagement et aucun crédit de paiement n'auront été votés en loi de finances initiale.**



## EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

### ARTICLE 56

#### Mise en œuvre de la subvention exceptionnelle versée à France compétences

Le présent article prévoit d'apporter des conditionnalités à l'octroi d'une subvention exceptionnelle de 750 millions d'euros à France compétences prévue par le programme « Cohésion » de la mission « Plan de relance ».

Les conditions proposées visent à assurer la soutenabilité du système de la formation professionnelle et l'équilibre du budget de l'opérateur. Au-delà de l'impact de la crise sanitaire et de tout lien avec le plan de relance, ces mesures sont rendues nécessaires par les conséquences financières non maîtrisées de la réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage de 2018.

Le rapporteur spécial propose d'adopter cet article sans modification.

#### I. LE DROIT EXISTANT : LA CRÉATION DE FRANCE COMPÉTENCES EN 2019 S'INSCRIVAIT DANS LE CADRE D'UNE RÉFORME EN PROFONDEUR DU SYSTÈME DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE L'APPRENTISSAGE

La loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel (dite loi « Avenir professionnel ») a induit une réforme en profondeur du système de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

Parmi les principaux axes de cette réforme, peuvent être relevés :

- le retrait, à titre principal, de la compétence « apprentissage » des régions au profit des branches professionnelles à compter de 2020 ;

- une libéralisation, à compter de 2020, de l'offre d'apprentissage, avec la possibilité de création d'un centre de formation des apprentis (CFA) sur déclaration en préfecture (au lieu d'une autorisation du conseil régional), et un système de financement fondé sur une tarification au contrat conclu en fonction de coûts fixés par les branches professionnelles (au lieu d'une subvention d'équilibre négociée annuellement avec le conseil régional) ;

- la fusion de la taxe d'apprentissage et de la contribution à la formation professionnelle au sein de la nouvelle contribution unique à la formation professionnelle et à l'apprentissage (CUFPA) collectée transitoirement par les unions des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) et la mutualité sociale agricole (MSA) puis à compter de 2022 par les opérateurs de compétences (Opco), qui sont les « bras armés » des branches professionnelles pour la mise en œuvre de la politique de formation professionnelle et de l'apprentissage ;

- une série de mesures visant à développer le recours au compte personnel de formation (CPF)<sup>1</sup> (amélioration de la portabilité des droits, simplification de l'accès aux formations, possibilité d'abondement complémentaire par l'employeur ou par le service public de l'emploi).

**La même loi institue l'opérateur France compétences, clé de voûte du système à l'échelle nationale. Il en est également le financeur, en ce qu'il perçoit puis répartit le produit de la CUFPA.**

L'article L. 6123-5 du code du travail définit ses missions. En particulier, en tant que financeur, France compétences est chargé :

- en application **du 1° de cet article**, d'assurer le **financement des contrats d'apprentissage**, de professionnalisation et des reconversions ou promotion par alternance dans une logique de péréquation financière (en abondant, selon les besoins financiers, les opérateurs de compétences) ;

- en application **du 2° de cet article**, de verser aux régions des fonds pour le financement des centres de formation d'apprentis (CFA) ;

- en application **du 3° de cet article**, de verser des fonds à la Caisse des dépôts et consignations pour le financement du compte personnel de formation (CPF), à l'État pour le financement de la formation des demandeurs d'emplois et aux Opco pour le financement de l'alternance et de la formation professionnelle dans les entreprises de moins de 50 salariés ;

- en application **du 4° de cet article**, de financer le conseil en évolution professionnelle (CEP) selon des modalités fixées par décret ;

- en application **du 5° de cet article**, de verser des fonds aux commissions paritaires interprofessionnelles régionales (CPIR dites associations « ATpro ») pour le financement de projets de transition professionnelle selon des modalités fixées par décret.

---

<sup>1</sup> Créé en 2015 et régi par les articles L. 6323-1 et suivants du code du travail, le compte personnel de formation recense les droits acquis par le salarié tout au long de sa vie active et jusqu'à son départ à la retraite et les formations dont peut bénéficier personnellement le salarié.

Le *a)* et le *f)* du 10° de cet même article prévoient également que France compétences est chargé **d'émettre des recommandations sur, respectivement, le niveau et les règles de prise en charge du financement de l'alternance afin de favoriser leur convergence, ainsi que sur les modalités et règles de prise en charge des financements alloués au titre du CPF**, en vue de leur harmonisation sur le territoire.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : DES CONTREPARTIES AU VERSEMENT D'UNE SUBVENTION EXCEPTIONNELLE À FRANCE COMPÉTENCES EN 2021

Au sein de la mission « Plan de relance », l'action « Formation » du programme 364 « Cohésion » prévoit **d'allouer une subvention exceptionnelle d'un montant de 75 millions d'euros en AE et en CP à France compétences en 2021**. L'octroi d'une telle subvention a pour base légale l'article L. 6123-12 du code du travail.

Le présent dispositif vise toutefois à poser des contreparties au versement de cette allocation.

Le **A du I** du présent article fixe ainsi comme condition l'adoption par France compétences d'un **budget à l'équilibre pour 2022**. Le **1° du B du même I** propose à cet égard d'insérer un **4° bis** après le **4° de l'article L. 6123-5 du code du travail** précisant que l'atteinte de cet objectif passe notamment par les recommandations émises en application **des a) et f) du 10° du même article**.

Les **2° et 3° du B du I** prévoient respectivement :

- de modifier le **a) du 10 de l'article L. 6123-5 du code du travail**, afin de préciser que ;

- les recommandations émises par France compétences sur le niveau et les règles de prise en charge du financement de l'alternance visent non seulement à favoriser la convergence de ceux-ci mais également à concourir à l'objectif d'équilibre financier de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage ;

- les recommandations émises sur les modalités et règles de prise en charge des financements alloués au titre du CPF visent non seulement leur harmonisation sur le territoire mais aussi la soutenabilité du système de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage.

Enfin, le **II du présent article** prévoit de modifier le **8° de l'article 179 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020** afin que le rapport annexé aux projets de loi de finances relatif à la politique de la formation professionnelle comporte une analyse de la situation financière de France compétences et précise notamment les mesures mises en œuvre pour contribuer à l'atteinte de l'équilibre budgétaire pour l'année en cours et l'année à venir.

\*

**En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.**

### **III. LA POSITION DU RAPPORTEUR SPÉCIAL: UN DISPOSITIF NÉCESSAIRE, QUOIQUE SANS LIEN DIRECT AVEC LA RELANCE**

La subvention exceptionnelle de 750 millions d'euros allouée à France compétences intervient dans un **contexte de forte fragilisation de l'opérateur pour des raisons à la fois structurelles et conjoncturelles.**

**D'un point de vue structurel, les comptes de France compétences pâtissent d'une réforme de la formation professionnelle dont les conséquences sur l'équilibre financier du système n'avaient pas été suffisamment anticipées.** En 2020, année de transition vers le nouveau système, l'opérateur a notamment dû prendre à sa charge le financement du stock de contrats d'apprentissage signés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2019, pour un montant d'environ 4 milliards d'euros. Il en résulte que, hors effets de la pandémie, cet opérateur fait face, dès 2020, à une situation nette de trésorerie négative en fin d'année, avec un déficit d'environ 170 millions d'euros et un solde de trésorerie annuel de - 1,5 milliard d'euros.

**À moyen terme, les projections financières partagées attestent aussi d'importants besoins annuels de financement, non couverts par les recettes prévisionnelles sur la période 2020-2023.** Ainsi, le scénario central d'une récente mission conjointe de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale des finances sur le sujet retient un **besoin de financement cumulé de l'ordre de 4,9 milliards d'euros sur 2020-2023**<sup>1</sup>.

Ces déséquilibres tiennent notamment aux dynamiques prévisionnelles des effectifs en apprentissage et des formations financées par le CPF, qui sont supérieures à la dynamique prévisionnelle des recettes de la CUFPA, soit précisément les deux sujets sur lesquels le présent article prévoit de préciser le sens des recommandations émises par France compétences.

---

<sup>1</sup> IGAS/IGF, *Conséquences financières de la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle.*

En tout état de cause, la gestion de l'année de transition et les projections financières structurellement déséquilibrées du système de la formation professionnelle et de l'apprentissage mettent en lumière l'imprévoyance du Gouvernement, qui n'a pas mis en place les instruments de pilotage indispensable à la maîtrise des conséquences financières pourtant prévisibles de la réforme de la formation professionnelle qu'il a initiée.

D'un point de vue plus conjoncturel, les recettes de France compétences seront fortement affectées par la crise en 2020 et 2021, dans la mesure où sa principale ressource, la contribution unique à l'alternance et à la formation professionnelle (CUFPA), est assise sur les salaires et donc fortement sensibles à la conjoncture. Or, le produit de la CUFPA pourrait connaître une baisse d'environ 1,2 milliard d'euros sur les deux exercices<sup>1</sup>.

La subvention exceptionnelle de 750 millions d'euros doit ainsi permettre de pallier une partie des pertes subies par l'opérateur, ce en quoi il s'apparente davantage à un dispositif de soutien visant à préserver l'équilibre financier du système de la formation professionnelle. Le dispositif s'inscrit néanmoins dans une certaine cohérence avec les autres actions prévues par le programme « Cohésion » de la mission « Plan de relance », en visant notamment à renforcer la politique de l'alternance (Pro-A) qui ne pourraient pas être menés à bien sans renfort financier de l'opérateur. À défaut de s'inscrire pleinement dans une logique de relance, la subvention exceptionnelle prévue par la mission « Plan de relance » relève bien de la réponse à la crise. D'après les informations transmises au rapporteur spécial, une première tranche de 350 millions d'euros pourrait d'ailleurs être décaissée sans condition.

Si la subvention exceptionnelle peut donc se justifier pour pallier des pertes de recettes de la CUFPA liées à la crise, la nature des conditions posées par cet article n'ont aucun lien avec le plan de relance. Celles-ci visent en réalité à corriger *a posteriori* les dysfonctionnements structurels de la réforme de la formation professionnelle voulue par le Gouvernement.

Décision de la commission :

---

<sup>1</sup> Annexe « Formation professionnelle » au projet de loi de finances pour 2021.

*ARTICLE 56 bis*

**Revalorisation des rémunérations des stagiaires de la formation professionnelle**

Le présent article prévoit de fixer le cadre légal en vue d'une revalorisation des rémunérations des stagiaires de la formation professionnelle. Il s'agirait de la première revalorisation depuis 2002.

Le rapporteur spécial vous propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LES STAGIAIRES DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE SONT DES DEMANDEURS D'EMPLOI EN FORMATION RÉMUNÉRÉS**

Les stagiaires de la formation professionnelle sont des demandeurs d'emploi qui effectuent un stage au sein d'un établissement de formation professionnelle, rémunérés par l'État, les régions ou les opérateurs de compétences (Opco) des branches professionnelles, selon les conditions fixées par les articles L. 6341-1 à L. 6341-6 du code du travail.

L'article L. 6341-7 du même code prévoit qu'en principe, le montant minimum de cette rémunération est prévu par décret.

Il existe deux cas pour lesquelles cette rémunération est déterminée à partir du salaire antérieur :

- lorsque les intéressés se sont vu reconnaître la **qualité de travailleurs handicapés** et satisfont à des conditions de durée d'activité salariée définies par décret ;

- lorsqu'ils remplissent des conditions relatives à la durée de leur activité professionnelle antérieure (activité salariée de 6 mois au cours des 12 derniers mois ou de 12 mois au cours des 24 derniers mois).

Il est en outre précisé que cette rémunération peut se cumuler avec une rémunération perçue par le demandeur d'emploi au titre d'une activité salariée exercée à temps partiel, sous réserve du respect des obligations de la formation.

S'agissant des travailleurs non-salariés, l'article L. 6341-8 du même code pose également le montant de cette rémunération est prévu par décret.

Le décret n° 88-368 du 15 avril 1988 modifié par le décret n° 2002-1551 du 23 décembre 2002 fixe le barème applicable à ces rémunérations.

### Le barème de rémunération des stagiaires de la formation professionnelle

SITUATION DU STAGIAIRE	BAREME MENSUEL EN EUROS (STAGE A TEMPS PLEIN)
Primo demandeur d'emploi	130,34
16/17 ans	310,39
18/20 ans	339,35
21/25 ans	401,09
26 ans et +	
Travailleur privé d'emploi justifiant d'au moins 6 mois d'activité salariée sur une période de 12 mois	652,02
Mère de famille ayant eu trois enfants au moins	652,02
Femme divorcée, veuve, séparée judiciairement depuis moins de 3 ans	652,02
Personne assurant seule la charge d'au moins un enfant - Femme seule en état de grossesse	652,02
Personne reconnue travailleur handicapé	652,02
Personne reconnue travailleur handicapé et justifiant d'au moins 6 mois d'activité salariée sur une période de 12 mois	Rémunération calculée sur une moyenne des salaires perçus lors des 6 derniers mois d'activité. Plancher : 644,17 - Plafond 1932,52
Travailleur non salarié justifiant de cette qualité à l'entrée en stage et de l'exercice d'une activité salariée ou non salariée d'une durée de douze mois dont six mois consécutifs dans les trois ans qui précèdent l'entrée en stage	708,59

Source : Annexe « Formation professionnelle » au projet de loi de finances pour 2021

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN CADRE LÉGAL POUR UNE REVALORISATION DES RÉMUNÉRATIONS DES STAGIAIRES DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE, QUI INTERVIENDRA PAR VOIE RÉGLEMENTAIRE

Le présent article est issu d'un amendement du Gouvernement adopté en première lecture à l'Assemblée nationale, tel que sous-amendé, à l'initiative du rapporteur spécial de la commission des finances M. Éric Woerth, par un amendement de coordination avec les dispositions de l'article L. 6341-2 du code du travail.

Le I du présent article procède à une réécriture complète de l'article L. 6341-7 du code du travail afin :

- d'assouplir sa rédaction, de façon à prévoir un **renvoi général au pouvoir réglementaire**, devant permettre au Gouvernement de fixer un **nouveau barème** qui serait, selon l'exposé sommaire de l'amendement, **construit sur un critère d'âge** ;

- dans un souci de simplification, d'**intégrer** dans cet article le contenu de l'article L. 6341-8 du même code relatif à **la rémunération des**

**stagiaires non-salariés**, que le II du présent article abroge en conséquence à la date d'entrée en vigueur du présent article, soit au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

### **III. LA POSITION DU RAPPORTEUR SPÉCIAL : UNE REVALORISATION BIENVENUE, DONT LE CARACTÈRE PÉRENNE NE S'INSCRIT TOUTEFOIS PAS DANS LES PRINCIPES DE LA RELANCE**

Afin de rendre l'accès à la formation plus incitative, l'action « Formation » du programme 364 « Cohésion » de la mission « Plan de relance » vise à renforcer les rémunérations des adultes stagiaires de la formation professionnelle, Celles-ci sont notamment assumées par les régions, raison pour laquelle les crédits afférents à cette mesure leur seront versés dans le cadre des Plans régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC). **Une enveloppe de 106 millions d'euros d'AE et de CP est prévue pour cette mesure en 2021. Il est à noter qu'une mesure symétrique est proposée à l'action « Jeunes » pour ce qui concerne spécifiquement les jeunes stagiaires de la formation professionnelle (58 millions d'euros en AE et en CP).**

Une revalorisation de ces rémunérations est bienvenue dans la mesure où celles-ci sont actuellement fixées par un barème qui n'a pas évolué depuis 2002, soit un décrochage par rapport à l'évolution de l'inflation (+ 26,4 % depuis cette date) ou même du Smic (+ 46,8 %), et qui revient à placer le niveau de vie des stagiaires sous le seuil de pauvreté monétaire.

Le rapporteur spécial relève cependant que, hormis l'annonce d'un nouveau « critère d'âge », aucune précision n'est donnée sur le futur barème de rémunération, qui devra être fixé par décret. Il sera donc attentif à l'application rapide de cette disposition et à sa traduction réglementaire concrète.

La mesure semble en outre revêtir un caractère pérenne en imparfaite adéquation avec les principes du plan de relance dans la mesure où il semblerait difficilement envisageable de rabaisser la rémunération des stagiaires au-delà de 2021. La mission « Plan de relance » a donc une fois de plus été mobilisée pour répondre de façon pérenne à un problème structurel de sous-financement.

**Décision de la commission :**



ARTICLE 56 ter

**Adaptation de la prime de rénovation énergétique**

Le présent article prévoit l'élargissement du champ des bénéficiaires de la prime de rénovation énergétique (« MaPrimeRénov' ») dans le cadre du plan de relance, en instituant une dérogation temporaire au principe d'une distribution de la prime sous condition de ressources.

En outre, il propose que pour les ménages nouvellement éligibles à la prime de rénovation énergétique en 2021, les travaux faisant l'objet d'un devis à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2020 soient éligibles à la prime. Par cette disposition rétroactive, le Gouvernement entend limiter le report des travaux à 2021.

Enfin, il prévoit l'introduction d'un seuil en deçà duquel la prime ne serait pas versée, car le montant serait trop faible au regard des coûts d'instruction et de fonctionnement pour l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). De même, il prévoit l'introduction d'un seuil en deçà duquel l'ANAH peut renoncer à recouvrer les sommes indûment perçues.

Enfin, dans la mesure où cet article permet l'ouverture de « MaPrimeRénov' » aux propriétaires-occupants des 9<sup>ème</sup> et 10<sup>ème</sup> déciles de revenus ainsi qu'aux propriétaires bailleurs de tous les déciles de revenus, conformément à ce que recommandait le Sénat lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2020, le rapporteur spécial propose l'adoption de cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LA PRIME DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE, RÉSERVÉE AUX MÉNAGES MODESTES EN 2020, SERA ÉTENDUE À L'ENSEMBLE DES MÉNAGES POUR DEUX ANS DANS LE CADRE DU PLAN DE RELANCE**

**A. LA LOI DE FINANCES POUR 2020 A INSTAURÉ UNE PRIME DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE SOUS CONDITION DE RESSOURCES, ET MAINTENU LE CITE POUR LES MÉNAGES AUX REVENUS « INTERMÉDIAIRES »**

**1. La création d'une prime de rénovation énergétique pour les ménages modestes en 2020, en remplacement du CITE**

Le II de l'article 15 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a créé la **prime de transition énergétique** destinée à financer, sous conditions de ressources, des travaux et dépenses en faveur de la rénovation énergétique des logements réalisés à compter de 2020, en

---

**remplacement du crédit d'impôt pour la transition énergétique et des aides « Habiter mieux agilité » de l'Agence nationale de l'Habitat (ANAH).**

**Seuls les propriétaires occupant leur logement à titre de résidence principale y sont éligibles. Ainsi, en 2020, cette prime, dénommée « MaPrimeRénov' » s'adresse aux ménages les plus modestes.**

La loi de finances a renvoyé les conditions et caractéristiques d'attribution de la prime à la voie réglementaire. Le **décret n° 2020-26 du 14 janvier 2020 relatif à la prime de transition énergétique** détermine ainsi les dépenses éligibles à la prime de transition énergétique et les conditions d'attribution et d'utilisation de la prime. L'article 3 précise que « *le montant de la prime est fixé forfaitairement par type de dépense éligible, en fonction des ressources du demandeur, des caractéristiques des dépenses éligibles et, le cas échéant, de la partie de l'immeuble ou des éléments d'équipements concernés* ».

La loi de finances a également fixé les **modalités de versement de la prime** créée : **l'attribution de la prime pour le compte de l'État est confiée à l'ANAH**, dans des conditions et suivant des modalités qui sont également définies par le décret précité. Elle peut aussi habiliter des mandataires proposant aux bénéficiaires de cette prime un accès simplifié à celle-ci.

L'ANAH peut enfin prononcer des **sanctions pécuniaires** à l'encontre des bénéficiaires de la prime ou de leurs mandataires ayant contrevenu aux règles qui leur sont applicables. Le montant de ces sanctions **ne peut excéder dix fois le montant de la prime accordée par dossier pour les personnes morales<sup>1</sup> et 50 % du montant de la prime pour les personnes physiques**. Elle peut également, pour une durée maximale de cinq ans, refuser toute nouvelle demande de prime émanant d'un bénéficiaire ou d'un mandataire ayant contrevenu aux règles.

## **2. En 2020, les ménages aux niveaux de revenus intermédiaires continuent à bénéficier du CITE**

L'article 15 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a **prolongé le CITE pour une année supplémentaire** pour les dépenses payées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 par les **ménages aux revenus « intermédiaires »** (déciles 5 à 8 de revenus), avant une bascule vers la prime de rénovation énergétique prévue en 2021.

Les ménages les plus aisés, des 9<sup>ème</sup> et 10<sup>ème</sup> déciles de revenus, continuent à bénéficier du CITE uniquement pour deux types de dépenses réalisées en 2020 : la pose et l'acquisition d'un système de charge pour véhicule électrique et les dépenses relatives aux matériaux d'isolation thermique des parois opaques.

---

<sup>1</sup> Dans la limite de 4 % du chiffre d'affaires hors taxes du dernier exercice clos, portée à 6 % en cas de manquements réitérés.

La loi de finances pour 2020 a aussi **limité le champ d'application du CITE aux seules dépenses supportées par les propriétaires des logements** dans lesquels sont effectués des travaux de rénovation énergétique, excluant **ainsi les locataires ou occupants à titre gratuit** auparavant éligibles au CITE.

Alors que son taux était jusqu'alors fixé à 30 % pour toutes les dépenses éligibles, l'article 15 de la loi de finances pour 2020 a prévu une **forfaitisation du crédit d'impôt** : un montant d'aide différent est prévu pour chaque équipement éligible au CITE, constituant ainsi un « **barème** ».

**Initialement, le CITE devait disparaître au 31 décembre 2020 et les ménages intermédiaires devaient alors être éligibles à la prime de rénovation énergétique. Toutefois, dans le contexte de la relance de l'économie, le Gouvernement propose d'étendre considérablement le champ du public éligible à la prime.**

***B. LE PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE PRÉVOIT D'ÉTENDRE TEMPORAIREMENT LE CHAMP DES BÉNÉFICIAIRES DE LA PRIME DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE AFIN D'AMPLIFIER LA DYNAMIQUE DE RÉNOVATION DES LOGEMENTS PRIVÉS***

Afin d'accélérer la dynamique de rénovation énergétique des logements privés, le Gouvernement propose, dans le cadre de la présente mission « Plan de relance », d'étendre temporairement le champ des bénéficiaires de la prime de rénovation énergétique.

Le rapporteur spécial renvoie à la partie budgétaire du présent rapport pour le détail des mesures proposées par le Gouvernement s'agissant de la rénovation énergétique des logements privés.

Toutefois, il est utile de détailler ici le périmètre des nouveaux bénéficiaires de la prime de rénovation énergétique.

En premier lieu, **tous les propriétaires occupants, sans conditions de ressources, seraient à compter de 2021 et pour deux ans éligibles à la prime de rénovation énergétique. 1,44 milliard d'euros est prévu à ce titre par la mission « Plan de relance ».** Cet élargissement du bénéfice de la prime concerne également **les propriétaires bailleurs.**

Les syndicats de copropriétés y seront aussi éligibles (300 millions d'euros sont prévus à ce titre).

Le Gouvernement a publié, le 5 octobre 2020, le nouveau barème de la prime de rénovation énergétique. **Construits par la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), ce barème comprend quatre profils qui ont été définis selon les niveaux de revenus et en fonction desquels des montants d'aide différents sont proposés suivant les travaux réalisés.**

Le barème prévu pour les ménages aisés (profil « rose ») n'ouvre en réalité le bénéfice de la prime que pour un panel réduit de travaux,

principalement l'isolation des murs et des toitures ainsi que la rénovation globale.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA TRADUCTION LÉGISLATIVE DES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES PRÉVUS DANS LE PLAN DE RELANCE, L'INTRODUCTION D'UN SEUIL EN-DEÇA DUQUEL LA PRIME N'EST PAS VERSÉE, ET LE RENFORCEMENT DES POUVOIRS DE COMMUNICATION DE L'ANAH À L'ADMINISTRATION FISCALE

Le présent article résulte du vote par l'Assemblée nationale d'un **amendement à l'initiative du Gouvernement**, adopté avec un **avis favorable de la commission des finances**.

Il entend traduire dans la loi l'élargissement des conditions permettant de bénéficier de la prime de rénovation énergétique dans le cadre du « Plan de relance ».

Il modifie ainsi le II de l'article 15 de la loi de finances pour 2020, qui a créé la prime de rénovation énergétique.

Ainsi, le 1<sup>o</sup> du présent article insère deux phrases au sein du II de l'article 15 de la loi de finances pour 2020, prévoyant :

- d'une part, que **la prime peut, par dérogation, jusqu'au 31 décembre 2022, être distribuée sans conditions de ressources, selon la nature des travaux et dépenses financés ;**

- d'autre part, que le bénéficiaire peut, par dérogation, entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2021, **déposer une demande de prime après avoir commencé ses travaux ou prestations, sous réserve que ceux-ci soient justifiés par un devis réalisé entre le 1<sup>er</sup> octobre et le 31 décembre 2020, qu'ils aient commencé au cours de cette même période et que le bénéficiaire ne soit pas éligible à la prime à la date de démarrage des travaux ou prestations.**

Ensuite, le 2<sup>o</sup> du présent article complète le même II de l'article 15 en ajoutant des dispositions prévoyant que la prime *« peut ne pas être versée lorsque son montant est inférieur à un montant fixé par arrêté conjoint des ministres chargés du logement, de l'énergie et du budget »*, au vu *« des coûts d'instruction et dans un objectif de bonne administration »*. De même, il prévoit que l'ANAH peut renoncer à recouvrer la prime indûment perçue lorsqu'elle est inférieure à un montant fixé par arrêté conjoint des ministres chargés du logement, de l'énergie et du budget.

Enfin, le 3<sup>o</sup> du présent article indique que l'agence *« peut communiquer à l'administration fiscale, spontanément ou à sa demande, sans que puisse être opposée l'obligation au secret professionnel, tous les renseignements et documents recueillis dans le cadre de sa mission d'attribution de la prime de*

*transition énergétique pour le compte de l'État à des fins de contrôle de non-cumul » avec le CITE.*

### **III. LA POSITION DU RAPPORTEUR SPÉCIAL : L'ÉLARGISSEMENT DU PUBLIC ÉLIGIBLE À LA PRIME DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE, UNE VOIE POUR AMPLIFIER LA DYNAMIQUE DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS PRIVÉS**

D'abord, le présent article confirme **l'ouverture de « MaPrimeRénov' » aux propriétaires-occupants des 9<sup>ème</sup> et 10<sup>ème</sup> déciles de revenus ainsi qu'aux propriétaires bailleurs de tous les déciles de revenus, en prévoyant une dérogation temporaire au principe d'une distribution de la prime sous condition de ressources.**

**Ces deux mesures, proposées temporairement dans le cadre du plan de relance, vont dans le sens des préconisations de la commission des finances du Sénat : en effet, lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2020, le Sénat avait adopté l'élargissement du bénéfice du CITE aux propriétaires bailleurs et aux ménages des 9<sup>ème</sup> et 10<sup>ème</sup> déciles de revenus pour les dépenses de rénovation globale, afin de maximiser l'efficacité énergétique des travaux engagés.**

Le rapporteur spécial salue donc la reprise de ces propositions par le Gouvernement : l'éligibilité de ces ménages à la prime de rénovation énergétique leur permettra de bénéficier de l'aide de façon contemporaine à la réalisation des travaux, contrairement au CITE qui était versé l'année suivant leur réalisation.

Toutefois, comme en témoignent les barèmes de la prime publiés le 5 octobre dernier par le Gouvernement, les ménages des déciles supérieurs ne pourront bénéficier de la prime que pour un champ restreint de dépenses, et avec un niveau d'aide très inférieur à celui consenti aux ménages intermédiaires et modestes.

En outre, le présent article prévoit que **pour les ménages nouvellement éligibles à la prime en 2021, l'ensemble des travaux faisant l'objet d'un devis à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2020 soient éligibles à la prime.** Une disposition législative pour ce faire s'impose, compte tenu du caractère rétroactif de cette mesure.

**Le Gouvernement, par cette disposition rétroactive, entend limiter le report des engagements de travaux à 2021.** La publication du barème de la prime de rénovation en fonction des revenus le 5 octobre dernier vise le même objectif de transparence vis-à-vis des bénéficiaires, qui connaissent le montant de l'aide dont ils peuvent bénéficier avant le démarrage des travaux.

Cependant, les ménages aux revenus intermédiaires, qui continuent à bénéficier du CITE pour les dépenses engagées en 2020, ne pourront cumuler le CITE et la prime de rénovation pour les mêmes travaux. L'ANAH pourra communiquer documents et informations à l'administration fiscale pour qu'elle puisse veiller au contrôle de ce non-cumul.

Enfin, l'introduction d'un seuil en deçà duquel la prime ne serait pas versée, car le montant serait trop faible au regard des coûts d'instruction et de fonctionnement pour l'ANAH, relève d'un principe de bonne administration.

**Décision de la commission :**

---

ARTICLE 56 quater

Dérogation au seuil de cofinancement par les collectivités territoriales pour les opérations d'investissement en matière de rénovation énergétique

Le présent article vise à autoriser les préfets à déroger jusqu'au 31 décembre 2021 à la participation minimale des collectivités territoriales en tant que maître d'ouvrage à hauteur de 20 % pour les opérations d'investissement en matière de rénovation énergétique bénéficiant d'une subvention au titre des crédits versés à partir de la mission « Plan de relance ». Cette possibilité serait toutefois conditionnée à une baisse de la capacité d'autofinancement des collectivités supérieure à 10 % entre le 31 octobre 2019 et le 31 octobre 2020.

Le rapporteur spécial vous propose d'adopter le présent article sans modification.

#### IV. LE DROIT EXISTANT : MALGRÉ PLUSIEURS DÉROGATIONS, UN SEUIL DE COFINANCEMENT MINIMAL DES LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE 20 % POUR LES PROJETS BÉNÉFICIAIRES DES DOTATIONS DE SOUTIEN DE L'ÉTAT

Le III de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dispose que les collectivités territoriales ou leurs groupements, lorsqu'elles assurent le rôle de maître d'ouvrage d'une opération d'investissement, doivent assurer **une participation minimale** au financement de ce projet.

La participation minimale du maître d'ouvrage est fixée par le même article au taux de **20 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques**, à l'exception des opérations d'investissement financées par le fonds européen de développement régional dans le cadre d'un programme de coopération territoriale européenne. Dans ce dernier cas, la participation minimale du maître d'ouvrage est limitée à 15 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques<sup>1</sup>. Par ailleurs, la loi de finances rectificative pour 2012<sup>2</sup> limite à 10 % la participation minimale du maître de l'ouvrage pour certains projets d'investissement réalisés par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de Corse.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, article 1<sup>er</sup>.

<sup>2</sup> L. n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012, article 35.

Par ailleurs, le I de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales, introduit par la loi de finances pour 2020<sup>1</sup>, prévoit que les départements peuvent, à leur demande et « *pour des raisons de solidarité territoriale* », contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou EPCI. Une possibilité similaire est ouverte pour les régions, quoique restreinte au cadre des opérations nécessaires à la réalisation du schéma d'aménagement et de gestion des eaux et présentant un intérêt régional.

**Le représentant de l'État peut toutefois d'ores et déjà autoriser des collectivités à déroger à ce seuil de cofinancement.**

**L'article 82 de la loi de finances initiale pour 2020, codifié à l'article L. 1111-10 du CGCT précité, a en effet prévu que le représentant de l'État puisse autoriser une dérogation pour les projets d'investissement en matière de rénovation des monuments protégés au titre du code du patrimoine. Il dispose également d'un pouvoir de dérogation concernant le patrimoine non protégé, mais uniquement lorsqu'il l'estime justifié par l'urgence, par la nécessité publique, ou si la participation minimale est disproportionnée au vu de la capacité financière du maître d'ouvrage.**

Une dérogation similaire est également inscrite, toujours à l'article L. 1111-10 du CGCT, pour les **projets d'investissement concernant les ponts et ouvrages d'art, mais aussi en matière de défense extérieure contre l'incendie, de réparation des dégâts causés par des calamités publiques et de construction ou réparations de centres de santé**. Là encore, cette dérogation est suspendue à la condition des capacités de financement de la commune : la dérogation n'est autorisée que si son importance est disproportionnée par rapport à sa capacité financière.

Enfin, des dérogations ont été mises en place par l'article 9 de la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, pour la **réalisation des investissements engagés dans le cadre du programme national de rénovation urbaine (PNRU)**.

## **V. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA CRÉATION D'UNE NOUVELLE DÉROGATION TIRANT LES CONSÉQUENCES DE LA BAISSÉ DE LA CAPACITÉ DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS ET LEURS GROUPEMENTS**

Le présent article a été introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement.

Il permettrait de **créer une nouvelle dérogation à la participation minimale de 20 % des collectivités territoriales et EPCI**, sur décision du

---

<sup>1</sup> Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 de finances pour 2020, article 71.



représentant de l'État. Celle-ci concernerait les **opérations d'investissement en matière de rénovation énergétique bénéficiant d'une subvention au titre des crédits versés à partir de la mission « Plan de relance »** du présent projet de loi de finances.

Le deuxième alinéa du présent article prévoit que le préfet puisse autoriser une participation du maître d'ouvrage inférieure à 20 %, y compris un taux de cofinancement nul, au profit des collectivités territoriales et des EPCI.

Le premier alinéa du présent article **conditionne toutefois l'octroi de cette dérogation à une baisse de l'épargne brute de la collectivité territoriale ou de l'EPCI supérieure à 10 % entre le 31 octobre 2019 et le 31 octobre 2020.**

Cette possibilité serait par ailleurs limitée dans le temps à la durée du plan de relance, et **échoirait donc au 31 décembre 2021.**

## **VI. LA POSITION DU RAPPORTEUR SPÉCIAL: UNE SOUPLESSE INDISPENSABLE À LA NOUVELLE DOTATION PRÉVUE PAR LE PLAN DE RELANCE**

Le plan de relance proposé par le Gouvernement prévoit 950 millions d'euros de dotation d'investissements pour la rénovation énergétique de bâtiments des collectivités locales.

Or, d'après le rapport de notre collègue Jean-René Cazeneuve, mis à jour en octobre 2020, les capacités d'autofinancement des collectivités territoriales devraient baisser de 6,6 % en 2020, une fois intégrées les dispositions prévues par la troisième loi de finances rectificative pour 2020<sup>1</sup>.

Il est donc à craindre qu'en l'absence de modification législative, un grand nombre de collectivités ne soient pas en mesure de financer 20 % des projets de rénovation thermique, et ce malgré les subventions apportées par le plan de relance. En d'autres termes, **le seuil de cofinancement à hauteur de 20 % conduirait immanquablement à écarter les collectivités les plus affectées par la crise sanitaire du bénéfice de la dotation d'investissements pour la rénovation énergétique de bâtiments des collectivités locales.**

Il importe donc de pouvoir abaisser par dérogation ce seuil, afin de porter au-delà de 80 % du montant du projet la part des soutiens financiers apportés aux collectivités au titre des projets de rénovation énergétique. Cette disposition permettra d'inclure un nombre plus important de collectivités et de cibler celles dont l'épargne brute aura connu une chute brutale.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

**Cette dérogation est donc indispensable** au succès de la dotation d'investissements pour la rénovation énergétique de bâtiments des collectivités locales figurant dans le plan de relance. Elle permettra de **soutenir l'investissement local** en adaptant les financements de l'État à la situation des collectivités.

**Décision de la commission :**

*ARTICLE 56 quinquies (nouveau)*

**Dérogation au principe de séparation de la conception et de la réalisation des travaux pour des opérations de rénovation énergétique financées par la mission « Plan de relance »**

Cet article propose d'autoriser le passage de marchés de conception-réalisation pour des travaux de rénovation énergétique financés par la présente loi au titre de la mission « Plan de relance ».

La dérogation apparaissant à la fois nécessaire pour la relance du secteur du bâtiment et soumise à une exigence environnementale, le rapporteur spécial propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LE PRINCIPE DE SÉPARATION DE LA MISSION DE MAÎTRISE D'ŒUVRE ET DES TRAVAUX**

L'article L. 2171-2 du code de la commande publique définit le **marché de conception-réalisation**, qui est un marché de travaux permettant à l'acheteur de confier à un opérateur économique une mission portant à la fois sur l'établissement des études (la conception) et l'exécution des travaux (la réalisation).

Cet article **interdit par principe aux maîtres d'ouvrages publics** (État, collectivités territoriales et leurs établissements publics ...) **de conclure un marché de conception-réalisation**. Cette interdiction ne s'applique pas aux organismes HLM.

Ce principe de séparation de la mission de maîtrise d'œuvre de celle de l'entrepreneur résulte de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dite « **loi MOP** », dont les dispositions figurent désormais dans le code de la commande publique. Il a toutefois été atténué par la loi pour des raisons techniques ou environnementales.

Ainsi les maîtres d'ouvrages sont-ils autorisés à recourir à des marchés de conception-réalisation si des **motifs d'ordre technique** rendent nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage. La loi « Grenelle II »<sup>1</sup> a étendu cette possibilité aux projets comportant un **engagement contractuel sur un niveau d'amélioration de l'efficacité**

---

<sup>1</sup> [Article 74 de la loi n° 2010-788](#) du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

**énergétique**, puis la loi ELAN<sup>1</sup> à la **construction d'un bâtiment neuf dépassant la réglementation thermique en vigueur**.

Le juge administratif fait une **interprétation stricte** de ces deux conditions<sup>2</sup>. En particulier, l'urgence n'est pas un motif justifiant le recours à ce marché<sup>3</sup>.

Une **dérogation temporaire** a toutefois été introduite pour des **opérations liées au Brexit** : les acheteurs peuvent confier à un opérateur économique une mission globale portant à la fois sur la conception et la construction ou l'aménagement en urgence de locaux, installations ou infrastructures requis par le rétablissement des contrôles des marchandises et des passagers à destination ou en provenance du Royaume-Uni en raison du retrait de cet État de l'Union européenne<sup>4</sup>, dérogation valable jusqu'au sixième mois suivant la date du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

## II. LE DISPOSITIF VOTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE DÉROGATION POUR LES PROJETS DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DU PLAN DE RELANCE

L'Assemblée nationale a **adopté** avec l'accord de la commission des finances, sur une proposition du Gouvernement sous-amendée sur l'initiative de M. Éric Woerth, président, et M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général de la commission des finances, un **amendement** introduisant une **nouvelle dérogation temporaire au principe de séparation** de la conception et de la réalisation dans les marchés publics.

Aux termes du présent article additionnel, jusqu'au 31 décembre 2022, les maîtres d'ouvrages publics pourront passer des marchés de conception-réalisation financés par les crédits ouverts par la présente loi de finances au titre de la mission « Plan de relance » et conclus dans le cadre des opérations de réhabilitation d'un ouvrage ou d'un ensemble d'ouvrages et comprenant des travaux visant à réduire la consommation énergétique des bâtiments.

Selon les indications données par le ministre chargé du budget devant l'Assemblée nationale, l'objectif principal de l'amendement est

---

<sup>1</sup> [Article 69 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique](#).

<sup>2</sup> Direction des affaires juridiques, Conseils techniques – [fiche technique « Marchés globaux »](#), mise à jour le 28 janvier 2020.

<sup>3</sup> Conseil d'État, 17 mars 1997, [Syndicat national du béton armé, des techniques industrialisées et de l'entreprise générale](#), n° 155573, 155574 et 155575.

<sup>4</sup> [Article 3 de l'ordonnance n° 2019-36 du 23 janvier 2019 portant diverses adaptations et dérogations temporaires nécessaires à la réalisation en urgence des travaux requis par le rétablissement des contrôles à la frontière avec le Royaume-Uni en raison du retrait de cet État de l'Union européenne](#).

d'accompagner les travaux de rénovation énergétique des bâtiments d'État et universitaires en matière de conception-réalisation.

### **III. LA POSITION DU RAPPORTEUR SPÉCIAL : APPROUVER CETTE DÉROGATION TEMPORAIRE**

**Le rapporteur spécial est conscient du caractère dérogatoire** de la disposition proposée par le présent article au regard des principes de la loi « MOP ».

Pour autant, il constate que cette dérogation est **doublement encadrée**.

D'une part, elle est **limitée à la durée d'application à titre principal du plan de relance**, c'est-à-dire deux années.

D'autre part, elle **conserve le critère environnemental** déjà prévu pour l'une des dérogations existantes puisqu'elle ne s'applique pas à tous les marchés publics liés à la mise en œuvre du plan de relance, mais seulement aux marchés de conception-réalisation tendant à la rénovation énergétique d'un bâtiment.

En conséquence, **cette simplification des modes de passage de marchés publics apparaît bienvenue** car elle contribuera à accélérer la mise en œuvre du plan de relance, au moment où le secteur de la construction s'inquiète du ralentissement des attributions de permis de construire, et contribuera à l'objectif de rénovation du parc de logements.

**Décision de la commission :**

*ARTICLE 56 sexies (nouveau)*

**Mise en œuvre de contreparties aux aides apportées  
par la mission « Plan de relance »**

Le présent article prévoit de mettre en œuvre une triple conditionnalité pour les aides aux entreprises de la mission « Plan de relance », sur des critères écologiques, de parité homme-femme et de gouvernance.

Introduit à l'Assemblée nationale, le dispositif, qui concerne l'ensemble des entreprises de plus de 50 salariés qui souhaitent bénéficier des aides au titre de la mission, impose trois obligations :

- l'établissement d'un bilan simplifié des émissions de gaz à effet de serre ;
- la publication des principaux indicateurs d'égalité femme-homme, associée à une obligation d'amélioration des résultats lorsque les indicateurs sont en-deçà d'un seuil fixé par décret ;
- la communication au comité social et économique du montant, de la nature et de l'utilisation des aides.

En cas de non-respect de ces critères, une pénalité pourra être appliquée, correspondant à 1 % au plus de la masse salariale de l'entreprise.

Si ces objectifs doivent assurément constituer des priorités pour les pouvoirs publics, le rapporteur spécial estime que la mise en œuvre d'une conditionnalité des aides octroyées au titre de la mission « Plan de relance » ne constitue pas le meilleur moyen d'atteindre ces objectifs à l'échelle de l'ensemble des entreprises.

La conditionnalité des aides pourrait en effet avoir pour conséquence d'en diminuer le recours et donc l'efficacité. À ce stade, la priorité des pouvoirs publics doit être de relancer l'économie pour préserver l'emploi. Compte tenu des exigences nouvelles portées par le présent article et de l'énergie qui sera nécessaire pour les plus petites de nos entreprises pour se sortir de la crise, le rapporteur spécial propose un amendement visant à exclure les petites et moyennes entreprises et réserver le dispositif de conditionnalité aux entreprises de plus de 250 salariés.

Par ailleurs, afin d'éviter une interprétation trop large de la notion d'entreprises bénéficiaires des crédits de la mission, le rapporteur spécial propose un amendement visant à préciser que seules les entreprises « directement » bénéficiaires des crédits doivent être soumises à cette conditionnalité.

Le rapporteur spécial propose enfin un amendement, qui permet d'aligner la fréquence de renouvellement des bilans d'émissions de gaz à effet de serre sur le dispositif déjà existant, soit un renouvellement tous les quatre ans.

## I. LE DROIT EXISTANT : LA RESPONSABILITÉ SOCIALE ET ENVIRONNEMENTALE DES ENTREPRISES, UNE OBLIGATION QUI VA BIEN AU-DELÀ DES ENJEUX D'IMAGE

### A. LA RESPONSABILITÉ SOCIÉTALE DES ENTREPRISES EST DÉJÀ LARGEMENT PRISE EN COMPTE DANS LE DROIT

#### 1. La responsabilité sociétale des entreprises, une dimension indispensable aux entreprises, que ce soit pour leurs employés, leurs clients ou leurs investisseurs

Les premières démarches de **responsabilité sociétale des entreprises (RSE) apparaissent dans les années 1990, souvent à l'initiative des multinationales**. Un certain nombre d'entre elles a alors commencé à publier des informations sociales et environnementales pour mettre en avant **leurs bonnes pratiques et valoriser leurs démarches à destination à la fois des salariés, des investisseurs et des consommateurs**.

Ces pratiques se sont progressivement développées et concernent aujourd'hui un grand nombre d'entreprises.

#### Les principaux sujets RSE par secteurs d'activité

Les entreprises de l'énergie et de l'environnement sont particulièrement sensibles au respect de l'homme et de l'environnement (72% des entreprises citent ce motif) et à la gestion des risques (46%).

Pour les entreprises de services, « l'adhésion et la motivation des employés » est un objectif prioritaire, notamment dans les secteurs de l'information et de la communication, des activités tertiaires spécialisées et des services administratifs et de soutien.

Les entreprises de l'industrie, y compris agroalimentaire, citent, en plus du « respect de l'homme et de l'environnement », la « réduction des coûts de production » comme principaux résultats attendus des actions de RSE.

Dans les secteurs de la construction, des transports et de l'entreposage, de l'hébergement et de la restauration, les préoccupations des entreprises sont plus orientées vers la « gestion des risques ».

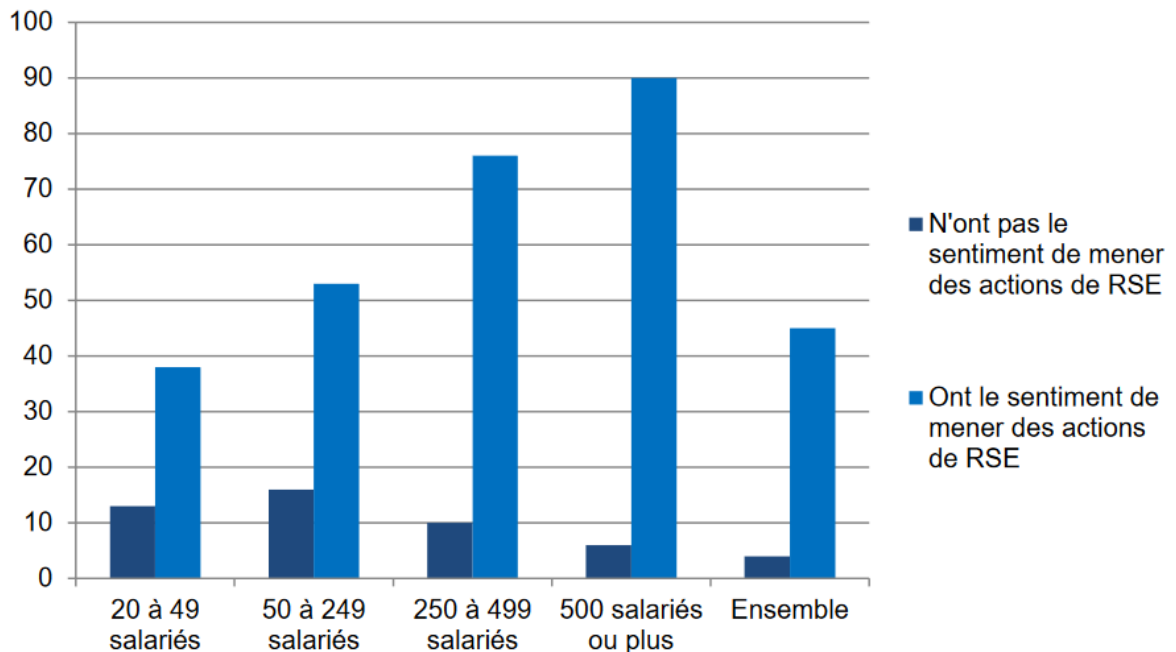
Source : rapport de novembre 2019 de France stratégie, *RSE et performance globale : mesure et évaluations, État des lieux des pratiques*

De manière générale et d'après une **étude réalisée par Bpifrance, les actions RSE dépendent de la taille des entreprises : « la part des entreprises qui font de la RSE croît avec le nombre de salariés : 23 % dans les TPE, jusqu'à 54 % dans les ETI. »**<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Bpifrance, *Une aventure humaine: les PME-ETI et la RSE, Le Lab, mars 2018.*

### Sentiment de mener des actions de RSE, par taille des entreprises

(en pourcentage)



Champ : unités légales employant plus de 20 salariés hors sociétés agricoles, financières et d'assurance.

Source : rapport de novembre 2019 de France stratégie, La plateforme RSE, d'après des données INSEE de 2016

Un certain nombre de labels permettent de **donner un signal aux employés, consommateurs et investisseurs** et s'appuient sur des dispositions de droit souple, permettant d'offrir un référentiel de labellisation commun. En ce sens, des organismes internationaux comme l'institut international de normalisation (ISO) ou le « *global reporting initiative* » (GRI), ou nationaux, comme l'association française de normalisation (Afnor) **permettent de dégager des règles de référence pour labelliser l'action des entreprises.**

Parmi les principaux labels existants, il est possible de citer le label « Égalité professionnelle » créé en 2004, le label « Diversité » créé en 2008 par décret, le label « Relations fournisseurs et achats responsables » créé en 2012 et adossé à une norme ISO ou encore le label « handicap » adossé à un référentiel Afnor.

Ainsi, la norme ISO 26000 définit la responsabilité sociétale des entreprises (RSE) autour de sept axes principaux :

- la gouvernance de l'organisation ;
- les droits de l'homme ;



- les relations et conditions de travail ;
- l'environnement ;
- la loyauté des pratiques ;
- les questions relatives aux consommateurs ;
- les communautés et le développement local.

## **2. La responsabilité sociétale des entreprises trouve également une traduction dans la loi**

**La responsabilité sociétale des entreprises a été consacrée pour la première fois dans la loi du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques (NRE)<sup>1</sup>.**

Depuis lors, les sociétés anonymes cotées ont l'obligation d'inclure dans leur rapport annuel des informations relatives à « *la manière dont la société prend en compte les conséquences sociales et environnementales de son activité.* »

Cette obligation a ensuite été étendue **par l'article 225 de la loi du 12 juillet 2010, dite Grenelle II, qui modifie ces dispositions pour imposer aux entreprises la publication d'informations sur les « conséquences sociales et environnementales de leur activité et sur les engagements sociétaux en faveur du développement durable ».**

Cette même loi a également étendu l'obligation de publication de ces informations à l'ensemble des sociétés non cotées de plus de 500 salariés.

Les critères visés sont élargis, en particulier à un certain nombre de données sur le traitement des salariés (accidents du travail, loyauté des pratiques, égalité de traitement). L'ensemble de ces informations fait l'objet d'obligations de *reporting* et d'une vérification par un organisme tiers indépendant.

**La loi Grenelle II instaure également l'obligation d'établir un bilan des émissions de gaz à effet de serre pour certaines entreprises, la disposition étant codifiée à l'article L. 229-25 du code de l'environnement. Cela concerne les entreprises employant plus de cinq cents personnes et certaines collectivités.**

La directive 2014/95/UE<sup>2</sup> vise par ailleurs à renforcer les obligations d'informations **non financières des entreprises de plus de 500 salariés** *via*

---

<sup>1</sup> Article L. 225-102-1 du code de commerce, issu de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques.

<sup>2</sup> [Directive 2014/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 modifiant la directive 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations non financières et d'informations relatives à la diversité par certaines grandes entreprises et certains groupes Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE](#)

**la création, au sein du rapport de gestion, d'une obligation de « déclaration de performance extra-financière » (DPEF).**

Sont soumises à cette obligation, les sociétés cotées dont le total du bilan dépasse 20 millions d'euros ou dont le chiffre d'affaires est supérieur à 40 millions d'euros. Pour les sociétés non cotées, l'obligation ne concerne que les entreprises dont le total du bilan ou le chiffre d'affaires est supérieur à 100 millions d'euros.

**Les obligations d'informations prévues au sein de la déclaration de performance extra-financière (DPEF)**

Concernant leurs engagements environnementaux, les entreprises doivent publier les informations relatives à leur politique générale en matière d'environnement et de pollution. Des informations relatives à la protection de la biodiversité, le changement climatique, l'économie circulaire et l'utilisation des ressources sont également prévues.

Sur les sujets de travail et de relations avec les salariés, les entreprises doivent publier des informations sur l'emploi, l'organisation du travail, la santé et la sécurité au sein de l'entreprise, ainsi que sur les relations sociales, la formation et l'égalité de traitement.

Enfin, sur le plan sociétal, les entreprises doivent publier leurs engagements en faveur du développement durable, à la fois en termes d'emploi et de développement local, les relations avec leurs sous-traitants et fournisseurs et les actions en faveur de la santé et de la sécurité des consommateurs. Ce volet comprend également les éventuelles actions de mécénat de l'entreprise.

En organisant l'information selon les risques et les enjeux spécifiques à chaque entreprise dans leurs secteurs d'activité, les DPEF permettent plus facilement de mener des comparaisons inter-entreprises. Un mécanisme de « *comply or explain* »<sup>1</sup> est également prévu.

Source : rapport de novembre 2019 de France stratégie, La plateforme RSE, d'après des données INSEE de 2016

Par ailleurs, l'article 173 de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte<sup>2</sup> **complète l'article L. 533-22-1 du code monétaire et financier pour créer une obligation de « reporting » pour certains types de grandes entreprises et d'institutions publiques<sup>3</sup> sur leurs émissions de gaz à effet de serre.**

<sup>1</sup> « Se conformer ou expliquer », c'est-à-dire réduire le risque en question ou en expliquer publiquement la cause.

<sup>2</sup> Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

<sup>3</sup> Les entreprises d'assurance et de réassurance régies par le code des assurances, les mutuelles ou unions régies par le code de la mutualité, les institutions de prévoyance et leurs unions régies par le code de la sécurité sociale, les sociétés d'investissement à capital variable, la Caisse des dépôts et consignations, les institutions de retraite complémentaire régies par le code de la sécurité sociale, l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques, l'établissement public gérant le régime public de retraite additionnel obligatoire et la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales.

Enfin, une dernière étape importante a été franchie avec loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises<sup>1</sup>, dite loi PACTE, qui modifie la définition juridique de la notion de société. Ainsi, l'article 1833 du code civil dispose désormais que la gestion de la société dans l'intérêt social prend « *en considération les enjeux sociaux et environnementaux de son activité.* »

## B. LES OBLIGATIONS DES ENTREPRISES EN MATIÈRE DE PARITÉ

### 1. Devant l'échec des mesures non contraignantes, les règles de parité se sont progressivement durcies

La loi du 22 décembre 1972 introduit dans le code du travail le principe selon lequel « *tout employeur assure, pour un même travail ou pour un travail de valeur égale, l'égalité de rémunération entre les femmes et les hommes* »<sup>2</sup>. Ce principe a été complété, dans le cadre de la loi Roudy du 13 juillet 1983, par l'obligation pour les entreprises de plus de 50 salariés de produire chaque année un rapport de situation comparée (RSC) sur les conditions générales d'emploi et de formation des femmes et des hommes.

Ce rapport doit permettre un diagnostic actualisé des inégalités entre les femmes et les hommes, en particulier pour appuyer la négociation collective sur la parité.

La loi du 16 novembre 2001<sup>3</sup> relative à la lutte contre les discriminations contient les premières mesures potentiellement contraignantes avec l'institution d'un droit d'alerte pour les délégués du personnel et la possibilité pour les organisations syndicales d'engager une procédure à la place d'une salariée victime de discrimination.

Quelques années plus tard, la loi du 23 mars 2006 relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes<sup>4</sup> impose aux entreprises de supprimer les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes avant le 31 décembre 2010.

Si le principe de la suppression des écarts est posé, ce n'est qu'avec l'article 99 de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites qu'apparurent les premières sanctions, les objectifs de la loi de 2006 n'ayant pas été atteints à la veille de la date butoir du 31 décembre 2010.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

<sup>2</sup> Article L. 3221-2 du code du travail.

<sup>3</sup> Loi n° 2001-1066 du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations.

<sup>4</sup> Loi n° 2006-340 du 23 mars 2006 relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes.

Ainsi, les entreprises d'au moins 50 salariés qui n'auraient pas conclu d'accord d'égalité professionnelle ou, à défaut d'accord, qui n'auraient pas défini les objectifs et les mesures constituant un plan d'action **pour obtenir l'égalité professionnelle pourront se voir imposer une sanction ne pouvant dépasser 1 % de la masse salariale des rémunérations et des gains bruts versés par l'entreprise.**

Cependant, malgré la mise en œuvre de l'ensemble de ces dispositifs a eu des effets limités. Selon les chiffres actualisés de l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) en 2020 : « *les femmes perçoivent en moyenne une rémunération inférieure de 28,5 % à celle des hommes.* »<sup>1</sup>

## **2. Un renforcement des exigences de publicité et des mécanismes de sanction**

**L'article 104 de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel<sup>2</sup>** prévoit des règles applicables aux employeurs et salariés de droit commun, au personnel des établissements publics à caractère industriel et commercial, ainsi qu'au personnel de droit privé des établissements publics administratifs.

**Chaque employeur d'au moins 50 salariés doit produire et publier annuellement un document retraçant les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes selon des modalités et une méthodologie définies par décret.**

**Lorsque, dans les entreprises de plus de 50 salariés, le principe de l'égalité de rémunération n'est pas respecté au regard d'indicateurs définis par décret, le législateur prévoit qu'un plan de rattrapage salarial soit inscrit à l'ordre du jour des négociations collectives obligatoires.**

Il est ainsi prévu que l'entreprise dispose de trois ans pour se mettre en conformité. À l'expiration de ce délai, si l'écart de rémunération reste supérieur à un taux minimal déterminé par arrêté, une pénalité financière peut être appliquée, **qui peut atteindre 1 % du total des rémunérations versées par l'employeur.** Son montant est affecté au fonds de solidarité vieillesse (FSV).

---

<sup>1</sup> [Insee, Écarts de rémunération femmes-hommes : surtout l'effet du temps de travail et de l'emploi occupé, juin 2020.](#)

<sup>2</sup> [La loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.](#)

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : POUR BÉNÉFICIER DES AIDES PRÉVUES PAR LE PLAN DE RELANCE, UN RENFORCEMENT DES EXIGENCES EN MATIÈRE DE TRANSPARENCE SUR LE RESPECT DE L'ENVIRONNEMENT, DE PARITÉ FEMME-HOMME ET D'INFORMATION DES SALARIÉS**

Le I du présent article prévoit que les personnes morales de droit privé qui bénéficieront des crédits ouverts sur la mission « Plan de relance » devront respecter un certain nombre de conditions, avant le 31 décembre 2022.

### ***A. LE RENFORCEMENT DES EXIGENCES DE TRANSPARENCE EN MATIÈRE DE RESPECT DE L'ENVIRONNEMENT***

Le 1° du I prévoit que les entreprises de moins de 500 salariés n'étant pas soumises à l'obligation d'établir un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre, prévue à l'article L. 229-25 du code de l'environnement, devront établir un bilan simplifié de leurs émissions.

Pour les petites et moyennes entreprises (PME), de 50 à 250 salariés, le dispositif prévoit un délai complémentaire pour réaliser ce bilan simplifié, allant jusqu'au 31 décembre 2023, soit d'ici trois ans.

Le II prévoit que le bilan est rendu public et indique les émissions directes produites par les sources d'énergie fixes et mobiles nécessaires aux activités de l'entreprise. La méthode simplifiée du bilan doit être précisée par décret. Le bilan doit être mis à jour tous les trois ans.

Le II précise également les conditions de collecte et d'exploitation à des fins statistiques des données transmises.

### ***B. LE RENFORCEMENT DES EXIGENCES EN MATIÈRE DE PARITÉ FEMME-HOMME***

Le 2° du I prévoit que les entreprises de plus de cinquante salariés bénéficiaires des crédits du plan de relance devront publier le résultat obtenu à chacun des indicateurs prévus à l'article L. 1142-8 du code du travail. Les indicateurs sont en réalité prévus par des dispositions réglementaires, qui adaptent les exigences au nombre de salariés de l'entreprise.

### **Les indicateurs prévus à l'article L. 1142-8 du code du travail**

**Pour les entreprises de 50 à 250 salariés, les critères sont prévus à l'article D1142-2-1 du code du travail:**

1° L'écart de rémunération entre les femmes et les hommes, calculé à partir de la moyenne de la rémunération des femmes comparée à celle des hommes, par tranche d'âge et par catégorie de postes équivalents ;

2° L'écart de taux d'augmentations individuelles de salaire entre les femmes et les hommes ;

3° Le pourcentage de salariées ayant bénéficié d'une augmentation dans l'année suivant leur retour de congé de maternité, si des augmentations sont intervenues au cours de la période pendant laquelle le congé a été pris ;

4° Le nombre de salariés du sexe sous-représenté parmi les dix salariés ayant perçu les plus hautes rémunérations.

**Pour les entreprises de plus de 250 salariés, les critères sont prévus à l'article D1142-2 du code du travail:**

1° L'écart de rémunération entre les femmes et les hommes, calculé à partir de la moyenne de la rémunération des femmes comparée à celle des hommes, par tranche d'âge et par catégorie de postes équivalents ;

2° L'écart de taux d'augmentations individuelles de salaire ne correspondant pas à des promotions entre les femmes et les hommes ;

3° L'écart de taux de promotions entre les femmes et les hommes ;

4° Le pourcentage de salariées ayant bénéficié d'une augmentation dans l'année de leur retour de congé de maternité, si des augmentations sont intervenues au cours de la période pendant laquelle le congé a été pris ;

5° Le nombre de salariés du sexe sous-représenté parmi les dix salariés ayant perçu les plus hautes rémunérations.

L'article prévoit que ces informations devront être actualisées chaque année, au plus tard le 1<sup>er</sup> mars.

**Le 3° dispose que lorsque les indicateurs sont inférieurs à des seuils définis par décret, les entreprises seront tenues de fixer des objectifs de progression de chacun de ces indicateurs.** Les entreprises devront alors ouvrir une négociation sur l'égalité professionnelle dans les conditions de l'article L. 2242-1 du code du travail. **L'entreprise devra ainsi présenter « les mesures adéquates et pertinentes de correction et, le cas échéant, sur la programmation, annuelle ou pluriannuelle, de mesures financières de rattrapage salarial. »**

**C. LES SALARIÉS DOIVENT ÊTRE INFORMÉS SUR LE MONTANT, LA NATURE ET L'UTILISATION DES AIDES**

Le **4° du I** prévoit que doivent être communiquées au comité social et économique (CSE) **les informations relatives au montant, à la nature et à l'utilisation des aides dont elles bénéficient au titre de la mission « Plan de relance »**. Cette information doit se tenir dans le cadre de la consultation annuelle sur les orientations stratégiques de l'entreprise prévue à l'article L 2312-24 du code du travail.

**Le CSE doit formuler un avis spécifique sur l'utilisation des crédits.**

**D. DES DISPOSITIONS POUR ASSURER ET SUIVRE L'APPLICATION DU DISPOSITIF**

**1. Les sanctions applicables en cas de non-respect des dispositions prévues au présent article**

Le **III** du présent article prévoit **qu'en cas de non-respect des obligations prévues au présent article les employeurs peuvent se voir appliquer une sanction financière dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 2242-8 du code du travail.**

**2. Une demande de rapport sur la mise en œuvre des obligations prévues au présent article**

Le **IV** prévoit que la mise en œuvre des obligations prévues au présent article **devra faire l'objet de deux rapports, remis au Parlement par le Gouvernement.**

Le premier devra être remis préalablement au dépôt du projet de loi de finances pour 2022 et le second en amont du dépôt du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2022, soit au printemps 2023.

**3. Une adaptation du dispositif en cas de franchissement de seuil, dans la continuité de la loi PACTE**

Le **V** du présent article prévoit que pour l'application des dispositions du I, **le franchissement à la hausse d'un seuil d'effectif salarié est pris en compte lorsque celui-ci a été atteint ou dépassé pendant cinq années civiles consécutives selon les modalités prévues à l'article L. 130-1 du code de la sécurité sociale.**

### III. LA POSITION DU RAPPORTEUR SPÉCIAL : UN RISQUE DE PERTE D'EFFICIENCE DES DISPOSITIFS DE RELANCE, POUR UNE EFFICACITÉ INCERTAINE

#### A. UNE CONDITIONNALITÉ QUI NE DOIT PAS ENTRAVER L'EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE DU PLAN DE RELANCE

##### 1. Plusieurs dispositifs de relance incluent déjà leurs propres contreparties

Un certain nombre de dispositifs portés par la mission « Plan de relance » **comprend déjà ses propres contreparties**. Ainsi, dans le cadre des appels à projet relatifs à la décarbonation de l'industrie, **les aides emportent déjà des contreparties importantes d'investissement de transition énergétique** (en particulier les investissements dans l'hydrogène ou dans la biomasse ou encore dans l'évolution vers des infrastructures de production plus respectueuses de l'environnement).

De même, concernant **la prime exceptionnelle aux employeurs d'apprentis d'un montant de 5 000 euros, pour un apprenti mineur ou, de 8 000 euros pour un apprenti majeur, la contrepartie en emploi est directe et il s'agit de privilégier l'emploi des jeunes.**

##### 2. Concentrer ces obligations sur les entreprises de plus de 250 salariés

Alors que la priorité absolue doit être de relancer l'économie et de sauver des emplois, il est essentiel que les aides apportées aux entreprises fassent l'objet d'une conditionnalité raisonnable. La priorité absolue **doit être de préserver l'économie pour préserver l'emploi.**

L'ajout de conditionnalités risque de réduire l'impact des dispositifs mis en place et de mettre en péril la reprise de l'économie.

En effet, certaines entreprises pourraient renoncer au bénéfice des aides au motif que la conditionnalité des aides serait trop rigoureuse.

Dans son analyse de la commande publique<sup>1</sup>, Jean Tirole, prix Nobel d'économie, **a notamment montré que mobiliser l'outil de la commande publique pour atteindre des objectifs sociaux ou environnementaux était inefficace, représentant un coût supplémentaire sans permettre de réelles avancées sur ces sujets.**

---

<sup>1</sup> Conseil d'analyse économique, Stéphane Saussier et Jean Tirole, Renforcer l'efficacité de la commande publique, note n° 22, avril 2015.



Les problématiques auxquelles doivent faire face les pouvoirs publics dans la mise en œuvre du plan de relance sont similaires : **les contreparties exigées ne risquent-elle pas simplement de faire perdre en efficacité la dépense publique avec un effet de toute façon limité aux seules entreprises bénéficiaires des crédits du plan de relance ?**

La mise en œuvre de règles spécifiques aux entreprises bénéficiaires des crédits de la mission « Plan de relance » n'est probablement pas la meilleure façon de généraliser les objectifs visés.

En outre, certaines entreprises ne seront pas armées pour répondre à ces nouvelles exigences. Pour cette raison, **le rapporteur spécial souhaite limiter aux seules entreprises de plus de 250 salariés les contreparties exigées au présent article, à savoir les entreprises de taille intermédiaire et les grandes entreprises.**

**Les PME sont en effet les entreprises les plus menacées par la crise actuelle, n'ayant pas toujours accès aux financements nécessaires pour relancer leur activité.** Les crédits du plan de relance doivent ainsi constituer le moyen de leur relance, même lorsque celles-ci ne sont structurellement pas en mesure de répondre à la conditionnalité imposée par le présent article.

**Le rapporteur spécial propose ainsi un amendement visant à réserver les contreparties exigées aux seules entreprises de plus de 250 salariés.**

***B. RÉSERVER LE DISPOSITIF AUX SEULES ENTREPRISES DIRECTEMENT BÉNÉFICIAIRES DES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE***

Le dispositif prévu au présent article prévoit d'imposer les contreparties à l'ensemble des entreprises bénéficiaires des crédits de la mission « Plan de relance ». Alors que le Gouvernement a fait le choix d'intégrer au plan de relance des crédits qui auraient dû être retracés au sein des différentes missions du budget général de l'État, l'approche choisie risque d'entraîner une appréciation large des entreprises concernées.

On peut penser aux activités de Bpifrance financement, qui seront principalement financées par le plan de relance en 2021. **Une interprétation extensive du présent article pourrait ainsi conduire à considérer que l'ensemble des entreprises bénéficiaires de prêts garantis par Bpifrance, y compris dans les mécanismes de garantie classiques, seraient soumis à cette conditionnalité.**

**Le rapporteur spécial considère que l'exigence de contreparties doit *a minima* être limitée aux seuls bénéficiaires directs des aides issues du plan de relance.**

Ni les bénéficiaires des garanties Bpifrance, ni les entreprises dans lesquelles les fonds labellisés « France relance » investissent ne seraient ainsi concernés.

Les entreprises destinataires de la commande publique ou des dépenses engagées par l'État dans le cadre de ses relations économiques ou commerciales doivent également être exclues, fussent ces dernières également renforcées par le présent plan de relance.

**Le rapporteur spécial propose donc un amendement visant à préciser que seuls les bénéficiaires directs des crédits issus de la mission « Plan de relance » doivent être concernés par les contreparties, excluant ainsi l'ensemble des entreprises qui bénéficieraient, indirectement, des différents mécanismes partiellement financés par la mission.**

### ***C. DES EXIGENCES DE BILAN D'ÉMISSIONS DE GAZ À EFFETS DE SERRE QUI NE DOIVENT PAS ÊTRE SUPÉRIEURES À CELLES DÉJÀ APPLICABLES AUX ENTREPRISES DE PLUS DE 500 SALARIÉS***

L'article L. 229-25 du code de l'environnement prévoit que les bilans de gaz à effet de serre doivent être renouvelés tous les quatre ans pour les entreprises de plus de 500 salariés.

Le dispositif prévu au présent article prévoit quant à lui un **renouvellement tous les trois ans de ces bilans, soit une contrainte de mise à jour plus importante, sur des entreprises potentiellement plus petites.** Le rapporteur spécial propose donc un amendement **pour aligner la fréquence des renouvellements de droit commun et celle des renouvellements liés au présent dispositif.**

**Décision de la commission :**

*ARTICLE 56 septies (nouveau)*

**Gestion de plusieurs dispositifs du plan de relance  
par Bpifrance Financement SA et Participations SA**

Le présent article prévoit de confier à Bpifrance Financement SA et Bpifrance Participations SA la gestion et le versement de certaines aides prévues au sein de la mission « Plan de relance ».

Ainsi, seront confiées à Bpifrance Financement SA les dispositifs de soutien à la filière automobile, les actions relatives à la relocalisation d'activités, à la modernisation industrielle, aux audits, conseils et accompagnements du programme « IA Booster ».

Seront par ailleurs confiées à Bpifrance Participations SA la gestion des aides octroyés au titre des dispositifs d'accompagnement sous forme de formations-actions dans le domaine du numérique.

Des conventions de gestion sont également prévues pour fixer le cadre de mise en œuvre de ces dispositifs.

La commission des finances a adopté le présent article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT: BPIFRANCE FINANCEMENT SA EST CHARGÉ DU DÉPLOIEMENT DE PLUSIEURS DISPOSITIFS TENDANT À RÉPONDRE À LA CRISE ACTUELLE**

**A. LA GESTION DES PRÊTS GARANTIS PAR L'ÉTAT A ÉTÉ CONFIÉE À BPIFRANCE FINANCEMENT SA**

L'article 6 de la loi de finances rectificative du 24 mars 2020<sup>1</sup> a autorisé le Gouvernement à accorder **la garantie de l'État aux prêts de trésorerie consentis par des établissements de crédit aux entreprises immatriculées en France faisant l'objet de difficultés de financement** dans le contexte de la crise sanitaire.

La mise en œuvre de ce mécanisme a été confiée à Bpifrance Financement SA et devait permettre de financer un encours total de garantie de **300 milliards d'euros**.

<sup>1</sup> Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

Il concerne des prêts de trésorerie octroyés entre le 16 mars 2020 et le 30 juin 2021, augmentant les capacités de financement de l'emprunteur et dont l'amortissement doit faire l'objet d'un décalage temporel de douze mois minimum, avec possibilité d'amortissement du prêt sur six ans.

Le montant du prêt peut atteindre jusqu'à trois mois de chiffre d'affaires 2019 ou deux années de masse salariale pour les entreprises innovantes ou créées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019.

Les entreprises bénéficiaires d'un PGE se sont engagées à ne pas verser de dividendes et à ne pas procéder à des rachats d'actions au cours de l'année 2020.

**À la fin du mois d'octobre 2020, les prêts garantis par l'État (PGE) représentent un encours total de 120,7 milliards d'euros.**

#### ***B. SUR LA MISSION « PLAN DE RELANCE », LE RENFORCEMENT DES FONDS DE GARANTIE DE BPIFRANCE FINANCEMENT SA***

L'activité de garantie directe de prêts accordés aux PME et aux TPE est une mission centrale de Bpifrance financement SA. Cette garantie est indispensable pour financer des projets de création ou de transmission d'entreprise ou pour aider à l'acquisition d'actifs immatériels.

**Bpifrance financement couvre aujourd'hui un montant total de 3,1 milliards d'euros<sup>1</sup> sur les fonds visés.** Ce montant est en net recul par rapport à 2019 (- 24 %), en partie du fait de la mise en œuvre des PGE.

Des crédits portés par le plan de relance doivent contribuer à financer les activités « classiques » de Bpifrance de garantie d'emprunt pour les PME lors de leur création, de leur transmission et tout au long de leur développement en favorisant leur accès au financement.

**Les crédits dédiés à cette activité dans le plan de relance s'élèvent à 464 millions d'euros en autorisations d'engagement et 327 millions d'euros en crédits de paiement.** Ce montant est sensiblement supérieur aux besoins de financement tels qu'estimés avant la crise, Bpifrance les ayant estimés à 250 millions d'euros pour 2021.

---

<sup>1</sup> À la fin du premier semestre 2020.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : CONFIER À BPIFRANCE CERTAINS NOUVEAUX DISPOSITIFS INTRODUITS PAR LE PLAN DE RELANCE**

Issu d'un amendement du Gouvernement, adopté avec un avis favorable du rapporteur général Laurent Saint-Martin, le présent article vise à confier à Bpifrance financement SA la gestion de plusieurs dispositifs de la mission « Plan de relance » :

- les dispositifs de soutien à l'investissement de la filière automobile et les soutien aux projets d'amélioration de la performance environnementale des procédés de production des petites et moyennes entreprises ainsi que des entreprises de taille intermédiaire de la filière aéronautique civile ;

- les actions relatives à la relocalisation dans les secteurs critiques et aux relocalisations et investissements industriels territoriaux ;

- les dispositifs de soutien à la modernisation industrielle, à des projets de relocalisation et aux projets d'« usine du futur » des entreprises de la filière nucléaire ;

- les audits, conseils et accompagnements pour le développement de solutions d'intelligence artificielle « IA Booster » et du dispositif de soutien en faveur de l'entrepreneuriat en zone rurale ;

Les aides octroyées au titre des dispositifs d'accompagnement sous forme de formations-actions auprès des très petites entreprises ainsi que des petites et moyennes entreprises dans le domaine du numérique seront en revanche gérées par Bpifrance Participations SA.

Le II du présent article prévoit que Bpifrance Financement SA, l'État, et Bpifrance Participations SA signent une convention précisant les modalités de gestion de ces dispositifs.

Une reddition annuelle des comptes est prévue.

### **III. LA POSITION DU RAPPORTEUR SPÉCIAL : L'EXPERTISE DE BPIFRANCE DOIT PERMETTRE UNE MISE EN ŒUVRE RAPIDE DES DISPOSITIFS**

Alors que Bpifrance Financement SA s'est déjà vu confier un certain nombre de dispositifs de soutien depuis le début de la crise, le présent article donne logiquement une base légale à la gestion par la banque publique d'investissement des crédits de la mission « Plan de relance ».

L'opérateur ayant fait ses preuves à travers le déploiement des prêts garantis par l'État (PGE), le rapporteur spécial ne voit pas d'obstacle à ce que lui soit confiée la gestion des différents dispositifs.

**Décision de la commission :**

*ARTICLE 56 octies (nouveau)*

**Comité national de suivi du plan de relance**

Cet article institue un comité national de suivi du plan de relance.

Le rapporteur spécial propose également de prévoir un dispositif d'évaluation de ce plan et d'adopter l'article ainsi modifié.

**I. LE DROIT EXISTANT : PLUSIEURS DISPOSITIFS DE SUIVI ONT ÉTÉ ANNONCÉS DANS LE CADRE DU PLAN DE RELANCE**

**A. LE GOUVERNEMENT A MIS EN PLACE UN COMITÉ NATIONAL DE SUIVI DU PLAN DE RELANCE**

Lors de l'annonce du plan de relance le 3 septembre dernier, le Gouvernement a annoncé la formation d'un **conseil**, recevant plus tard l'appellation de comité national, **de suivi de la relance** présidé par le Premier ministre. Ce conseil devait procéder à une **revue de l'avancement du plan de relance** dans une logique sectorielle et territoriale, notamment en Outre-mer. Il devait associer des parlementaires, les partenaires sociaux, des représentants des collectivités, des organisations non gouvernementales et de la société civile, des économistes et les services de l'État.

Le premier comité national de suivi du plan de relance s'est tenu le 30 octobre 2020.

Par ailleurs, comme le rapporteur spécial l'a indiqué dans la partie budgétaire du présent rapport, un **comité** dirigé par le ministre de l'économie, des finances et de la relance effectue un **pilotage** plus fin de l'avancement des mesures du plan et un **Conseil interministériel** doit se réunir tous les six mois.

Enfin, un **suivi territorial**, fondé notamment sur des comités de suivi régionaux et sur le déploiement de sous-préfets à la relance, doit être mis en place localement.

## **B. LE COMITÉ DE SUIVI ET D'ÉVALUATION DU PLAN D'URGENCE**

S'agissant pour mémoire du **plan d'urgence** mis en œuvre pendant le premier confinement, au printemps 2020, le IX de l'article 6 de la première loi de finances rectificative a prévu la mise en place d'un comité de suivi, chargé en fait de deux tâches : **le suivi proprement dit** des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées aux conséquences de l'épidémie et **l'évaluation des dispositifs** mis en place.

Le domaine de compétence du comité comprenait à l'origine les **prêts garantis par l'État (PGE)** et le **fonds de solidarité**, dispositifs pour lesquels la première loi de finances rectificative a ouvert des crédits sur la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire ». Il a été étendu par la suite aux **autres dispositifs créés ultérieurement** dans le cadre du plan d'urgence, notamment ceux qui bénéficient de la garantie de l'État, le dispositif d'activité partielle, les prêts et avances remboursables accordés dans le cadre de la crise, le remboursement anticipé des créances de report en arrière des déficits, le dégrèvement exceptionnel de cotisation foncière des entreprises de taille petite ou moyenne des secteurs relevant de certains secteurs et enfin les exonérations de cotisations patronales et remises de dette décidées par la troisième loi de finances rectificative.

Présidé par M. Benoît Coeuré, le comité est composé de trois députés et trois sénateurs, deux membres de la Cour des comptes, deux représentants de l'administration d'État et trois représentants des associations d'élus locaux (Association des maires de France, Assemblée des départements de France et Régions de France).

Les documents communiqués par le Gouvernement au comité de suivi ont été transmis, pour information, aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Dans le cadre de sa mission d'évaluation, le rapport doit remettre un rapport un an après la promulgation de la loi qui l'a institué, c'est-à-dire avant la fin mars 2021.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : DONNER UN FONDEMENT LÉGISLATIF AU COMITÉ NATIONAL DE SUIVI**

L'Assemblée nationale a **adopté**, avec l'accord de la commission des finances, un **amendement** du Gouvernement, sous-amendé sur la proposition d'Éric Woerth, président, et Laurent Saint-Martin, rapporteur général de la commission des finances, en leur qualité de rapporteurs spéciaux de la présente mission, qui **institue un comité national de suivi du plan « France relance »**.



Placé auprès du Premier ministre, ce comité est chargé de veiller au suivi et à la mise en œuvre des mesures du plan. Le suivi porte notamment sur l'exécution budgétaire du plan et sur l'efficacité économique, sociale et environnementale des mesures au regard des objectifs poursuivis.

Le comité est notamment chargé du suivi de la mise en œuvre de la mission « Plan de relance » de la présente loi.

S'agissant de la composition du comité, le présent article indique seulement qu'il comprend deux députés et deux sénateurs, issus de la majorité et de l'opposition de chacune des deux assemblées. La composition, l'organisation et le fonctionnement du comité sont précisés par décret.

Comme pour le comité de suivi du plan d'urgence, les documents communiqués par le Gouvernement au comité national de suivi sont transmis, pour information, aux commissions des finances des deux assemblées.

Le comité doit remettre un rapport public au plus tard un an après la promulgation de la présente loi de finances, soit à la fin 2021.

### III. LA POSITION DU RAPPORTEUR SPÉCIAL : COMPLÉTER LE SUIVI PAR UNE VÉRITABLE ÉVALUATION DU PLAN DE RELANCE

Le présent article permet d'abord de **donner une base législative au comité de suivi** qui a déjà été institué par le Gouvernement, ce qui permettra d'y désigner des députés et des sénateurs *ès qualité*.

L'article L. O. 145 du code électoral prévoit en effet qu'un député et, par renvoi de l'article L. O. 297 du même code, un sénateur ne peuvent être désignés en cette qualité dans une institution ou un organisme extérieur qu'en vertu d'une disposition législative qui détermine les conditions de sa désignation. Cette disposition, introduite par l'article 13 de la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, résulte d'un amendement présenté au Sénat par Philippe Bas, rapporteur de la commission des lois.

**L'inscription dans la loi du comité de suivi**, proposée par le présent article, **n'appelle donc pas d'observation particulière**.

**Toutefois, il paraît indispensable**, comme cela a été dit *supra* dans l'exposé général du présent rapport, **qu'un dispositif d'évaluation complète le simple suivi du plan**.

L'évaluation est nécessaire afin de pouvoir orienter les politiques publiques futures et d'éclairer les choix du Parlement, mais aussi de permettre une meilleure adhésion des citoyens par une plus grande compréhension des résultats concrets de l'action publique.

Si le texte du présent article prévoit que le suivi porte notamment sur « *l'efficacité économique, sociale et environnementale au regard des objectifs poursuivis* », cette formulation est insuffisamment précise.

**Il est possible de tracer les contours d'une véritable évaluation en soulignant que trois éléments sont indispensables** : la fixation d'objectifs lors du lancement du projet, la collecte d'informations et de données tout au long du projet, enfin la constatation *a posteriori* de l'atteinte des objectifs et de l'efficacité des mesures prises, c'est-à-dire de la proportionnalité entre les résultats obtenus et le coût pour la collectivité.

**Or les objectifs du plan de relance n'ont pas été définis de manière suffisamment précise.**

Le ministre de l'économie, des finances et de la relance, a pour sa part précisé devant la commission des finances du Sénat<sup>1</sup> que le plan de relance repose sur « trois priorités » : l'accélération de la transition écologique, la relocalisation d'industries en France et la protection de l'emploi et la formation aux métiers de demain.

Le projet annuel de performances de la mission propose un éventail d'objectifs et d'indicateurs budgétaires plus large, mais demeurent incomplets et parfois mal calibrés, comme cela a été souligné dans l'exposé général.

D'une manière générale, **un plan de relance devrait être évalué selon l'impact qu'il apporte en terme de croissance durable**, par rapport à un scénario où les mesures n'auraient pas été conduites.

Une évaluation du plan de relance devrait s'appuyer au minimum sur l'ensemble des objectifs précités.

Leur vérification ne sera toutefois possible que si, dès la mise en place des projets ou le plus rapidement possible, **un dispositif de mesure et de rassemblement des éléments**, chiffrés ou qualitatifs, **nécessaires à l'évaluation** est défini et mis en place, sans quoi l'évaluation manquerait de base solide.

Si le comité de suivi prévu par le présent article aura un rôle à jouer à cet égard, **le rapporteur spécial rappelle l'intérêt de s'appuyer également sur les bases de données existantes**, dont celle rassemblée sur les entreprises par le comité de suivi du plan d'urgence.

Enfin, l'évaluation devrait être conduite par le **travail d'une équipe pluridisciplinaire**. Comme l'indique le Conseil d'État, l'évaluation « *ne doit pas faire prévaloir une approche trop univoque de l'efficacité, qui ne permettrait pas de prendre en compte tous les objectifs d'intérêt général de l'intervention de la puissance publique* ». C'est le cas tout particulièrement pour le plan de relance,

---

<sup>1</sup> [Audition](#) de MM. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance, et Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, sur le plan de relance, jeudi 10 septembre 2020.

qui au-delà de la croissance instantanée du PIB, affiche notamment des objectifs d'écologie, de relocalisation d'activités ou de développement des compétences et des capacités des personnes, objectifs dont la réalisation sera nécessaire pour que la population constate la réussite des mesures entreprises<sup>1</sup>.

**Le rapporteur propose donc un amendement introduisant un dispositif d'évaluation dans le présent article.**

**Décision de la commission :**

---

<sup>1</sup> Conseil d'État, [Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques](#), Étude annuelle 2020.