



N° 3399

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2020.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2021** (n° 3360),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 46

**PLAN DE RELANCE
PLAN D'URGENCE**

Rapporteurs spéciaux : M. ÉRIC WOERTH ET LAURENT SAINT-MARTIN

Députés

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT ÉRIC WOERTH, CO-RAPPORTEUR DE LA MISSION	7
AVANT-PROPOS DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL M. LAURENT SAINT-MARTIN, CO-RAPPORTEUR DE LA MISSION	15
DONNÉES CLÉS	17
PREMIÈRE PARTIE PRÉSENTATION DE LA MISSION	19
A. LA CRÉATION D'UNE MISSION AD HOC.....	19
1. Le choix d'une mission spécifique pour une plus grande visibilité.....	19
2. Les crédits de la mission	21
a. Les crédits de la mission Plan de relance.....	21
b. D'autres crédits financent le plan de relance avec parfois des superpositions.....	23
B. LE SÉQUENCÉMENT DE LA MISSION.....	24
1. Un calendrier d'engagements des crédits concentré sur 2021	24
2. Un écart de 3 milliards d'euros entre les AE et CP	26
C. L'EXÉCUTION, LE SUIVI ET L'ÉVALUATION DE LA MISSION.....	27
1. Les modalités d'exécution de la dépense.....	27
2. La question des moyens humains pour la mise en œuvre du plan	27
3. Le pilotage et le suivi de la mission.....	29
4. Le budget vert	30
DEUXIÈME PARTIE ANALYSE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES	33
I. PROGRAMME 362 – ÉCOLOGIE	33
A. ACTION 1 : <i>RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE</i>	33
1. La rénovation des bâtiments publics.....	34
2. Renforcer le soutien public à la rénovation du parc privé	36
3. Soutenir la rénovation du parc social.....	38
4. Aider les entreprises à rénover leur outil de production	39

B. ACTION 2 – <i>BIODIVERSITÉ, LUTTE CONTRE L'ARTIFICIALISATION</i>	39
1. Densification et renouvellement urbain.....	40
2. Biodiversité sur les territoires, prévention des risques et renforcement de la résilience	43
3. Réseaux d'eau et assainissement	43
C. ACTION 3 – <i>DÉCARBONATION DE L'INDUSTRIE</i>	44
D. ACTION 4 – <i>ÉCONOMIE CIRCULAIRE ET CIRCUITS COURTS</i>	47
E. ACTION 5 – <i>TRANSITION AGRICOLE</i>	48
F. ACTION 6 – <i>MER</i>	50
G. ACTION 7 – <i>INFRASTRUCTURES ET MOBILITÉ VERTES</i>	51
H. ACTION 8 – <i>ÉNERGIES ET TECHNOLOGIES VERTES</i>	57
1. Structurer une filière hydrogène vert	58
2. Soutenir le nucléaire	61
3. Plans de soutien aéronautique et automobile	61
I. ACTION 9 – <i>DOTATION RÉGIONALE D'INVESTISSEMENT</i>	62
II. LE PROGRAMME N° 363 - <i>COMPÉTITIVITÉ</i>	62
A. ACTION 1 – <i>FINANCEMENT DES ENTREPRISES</i>	63
1. La garantie associée au label « relance »	64
2. L'abondement des fonds régionaux d'investissement	65
3. Le renforcement des fonds de garantie de Bpifrance Financement.....	65
4. Moyens dédiés à la mise en œuvre des dispositifs de relance	65
B. ACTION 2 – <i>SOUVERAINETÉ TECHNOLOGIQUE ET RÉSILIENCE</i>	65
1. Soutien au secteur spatial et financement de la recherche duale	66
2. Préservation de l'emploi en R&D.....	66
3. Relocalisation.....	67
C. ACTION 3 – <i>PLAN DE SOUTIEN À L'EXPORT</i>	68
D. ACTION 4 – <i>MISE À NIVEAU NUMÉRIQUE DE L'ÉTAT, DES TERRITOIRES ET DES ENTREPRISES – MODERNISATION DES ADMINISTRATIONS RÉGALIENNES</i>	69
E. ACTION 5 – <i>CULTURE</i>	71
F. ACTION 6 – <i>COMMANDES MILITAIRES</i>	72
III. LE PROGRAMME 364 - <i>COHÉSION</i>	73
A. ACTION 1 – <i>SAUVEGARDE DE L'EMPLOI</i>	73
B. ACTION 2 – <i>LE PLAN « 1 JEUNE, 1 SOLUTION »</i>	75
1. Une action particulièrement dotée... ..	76
2. ...dont la lisibilité devrait être améliorée.....	76
3. La proposition des rapporteurs.....	77
4. Un dispositif de performance plus exhaustif est nécessaire.....	79

C. ACTION 3 – L'AIDE À L'EMBAUCHE DES TRAVAILLEURS HANDICAPÉS.....	79
D. ACTION 4 – LA FORMATION PROFESSIONNELLE.....	80
E. ACTION 5 – RECHERCHE.....	83
F. ACTION 6 – LA COOPÉRATION SANITAIRE.....	84
G. ACTION 7 – COHÉSION TERRITORIALE.....	84
H. ACTION 8 – SOUTIEN AUX PERSONNES PRÉCAIRES.....	87
TROISIÈME PARTIE ARTICLE 56 DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2021	89
I. LE DROIT EXISTANT	90
A. UN NOUVEL OPÉRATEUR CENTRAL DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE.....	90
B. ...DONT L'ÉQUILIBRE FINANCIER N'EST PAS GARANTI.....	91
II. LE DROIT PROPOSÉ	93
A. LE DISPOSITIF PROPOSÉ.....	93
B. LES CONSÉQUENCES SUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET L'IMPACT BUDGÉTAIRE.....	93
QUATRIÈME PARTIE - PLAN D'URGENCE	95
I. LA CHRONOLOGIE DE LA CRÉATION DE LA MISSION <i>PLAN D'URGENCE</i> FACE À LA <i>CRISE SANITAIRE</i>	95
II. L'UTILISATION DES CRÉDITS AU 10 OCTOBRE 2020	96
A. LE DISPOSITIF D'ACTIVITÉ PARTIELLE.....	96
B. LE FONDS DE SOLIDARITÉ.....	96
C. LE RENFORCEMENT DES PARTICIPATIONS EXCEPTIONNELLES DE L'ÉTAT.....	97
D. LES COMPENSATIONS DES EXONÉRATIONS À LA SÉCURITÉ SOCIALE.....	98
III. LA MISSION <i>PLAN D'URGENCE</i> FACE À LA <i>CRISE SANITAIRE</i> DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2021	99
EXAMEN EN COMMISSION	101
CONTRIBUTIONS REÇUES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	103
ANNEXES	105

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 100 % des réponses au questionnaire budgétaire sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* étaient parvenues aux rapporteurs spéciaux.

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT ÉRIC WOERTH, CO-RAPPORTEUR DE LA MISSION

Lorsque la crise sanitaire liée au Covid-19 s'est muée en crise économique, en mars 2020, une réponse a dû être trouvée sans attendre : les mesures d'urgence votées dans les trois collectifs budgétaires successifs de mars, avril et juillet 2020 ont ainsi permis de mettre en place des dispositifs essentiels pour que notre économie résiste au choc.

La traduction budgétaire de cet effort de crise a pris principalement la forme d'une mission budgétaire nouvelle, *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, dotée de 6,25 milliards d'euros dès mars, abondée de 37,2 milliards d'euros en avril et abondée à nouveau de 8,933 milliards d'euros en juillet, soit à ce jour un total de 52,4 milliards d'euros. Cette mission, distincte de la nouvelle mission *Plan de relance*, subsiste comme une enveloppe vide dans le présent projet de loi de finances, ce qui offre ainsi une souplesse s'il s'avère nécessaire de décider d'ici la fin de l'année la mobilisation de crédits supplémentaires consacrés à cet objet.

Mais il ne s'agissait là que du premier temps d'une réponse qui, après la phase de gestion de l'urgence, doit s'inscrire dans une dynamique de reprise économique, et accompagner cette dynamique en relançant l'économie. Dès l'été, le Gouvernement a annoncé qu'il entendait consacrer 100 milliards d'euros à la relance.

Le 3 septembre 2020, Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance, et Olivier Dussopt, ministre délégué chargé des comptes publics, ont ainsi présenté le plan de relance du Gouvernement devant la commission des finances, la commission des affaires économiques et la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale. Ils ont détaillé les principales orientations de ce plan et la répartition des 100 milliards d'euros annoncés.

Une partie substantielle des crédits de ce plan de relance est portée par la nouvelle mission budgétaire *Plan de relance*. L'objet du présent rapport est de s'attacher aux crédits de cette mission, même s'il convient d'avoir à l'esprit que d'autres crédits consacrés à la relance sont également dispersés sur un grand nombre d'autres missions. La mission *Plan de relance* ne représente ainsi que 56,8 % des autorisations d'engagement consacrées à la relance ouvertes en 2021. **36,4 milliards d'euros sont inscrits en autorisations d'engagement sur cette mission : il s'agit des crédits qui devront être consommés sur deux ans.** Pour l'année 2021, c'est près de 22 milliards d'euros qui devront être consommés. Les trois programmes de la mission reflètent les priorités décidées par le gouvernement : *Écologie, Compétitivité et Cohésion*.

L'objectif de ce plan de relance est ambitieux mais encore faut-il qu'il tienne ses promesses : face à la destruction attendue de 800 000 emplois cette année, les projections du Gouvernement transmises aux rapporteurs spéciaux prévoient un rehaussement de l'activité de 1,5 point de PIB en 2021 et de 4 points à terme. Au

moment où ces lignes sont écrites, la crise sanitaire perdure et ne semble pas faiblir. L'idée d'une relance durable est évidemment centrale, mais le soutien à nos entreprises doit continuer en parallèle.

Encore faut-il également que les conditions de financement de ce plan ne soient pas dégradées. De ce point de vue, les incertitudes quant à un décaissement rapide des crédits européens qui doivent permettre de financer une partie substantielle de l'effort global en faveur de la relance ne sont guère rassurantes.

Ce plan poursuit un double objectif de moyen et long terme : accélérer la transition écologique et numérique et augmenter durablement le niveau de croissance potentielle. Poursuivre deux objectifs de front n'est pas une chose aisée, d'autant plus quand, de surcroît, on souhaite dans le même temps prolonger des mesures de soutien.

Si les priorités affichées sont les bonnes, la mise en œuvre de ce plan de relance et certains choix opérés par le Gouvernement le fragilisent d'emblée.

*

La crise sanitaire est révélatrice des faiblesses structurelles de notre pays. La relance est, dans l'esprit du Gouvernement, une partie de la réponse pour y remédier.

Dans la mission *Plan de relance*, de nouvelles mesures sont prises pour accélérer la transition écologique de la France.

La rénovation énergétique concentre une partie de ces mesures : 6,2 milliards d'euros doivent permettre, en deux ans, de faire diminuer significativement le nombre de passoires thermiques en France, que ce soit dans le parc des bâtiments publics, dans le parc social ou encore dans le parc privé. Dans ce dernier cas, la rénovation énergétique sera financée grâce à un dispositif de prime (MaPrimeRénov') qui est enfin élargi à l'ensemble des propriétaires, quel que soit leur niveau de revenu et que leur bien soit loué ou occupé à titre de résidence principale – alors même qu'il avait été rétorqué à l'opposition lorsqu'elle le demandait que ce n'était ni utile, ni prioritaire.

Les infrastructures de transport bénéficient des crédits de la mission *Plan de relance*. Ainsi, 675 millions d'euros sont fléchés vers le secteur ferroviaire, pour améliorer la qualité du réseau ferroviaire et soutenir sa régénération. Il faut y ajouter 4,1 milliards d'euros qui, sans figurer dans la mission, permettront de renforcer les fonds propres de la SNCF. 600 millions d'euros doivent permettre de moderniser la filière automobile, auxquels s'ajoutent 1,28 milliard d'euros de crédits pour financer la prime à la conversion et le bonus automobile.

Les entreprises sont incitées à moderniser leur outil de production : 1,2 milliard d'euros doivent être investis pour décarboner le secteur de l'industrie, qui était en 2017 le quatrième contributeur d'émissions de gaz à effet de serre sur le territoire français.

Des investissements sont également orientés pour garantir notre souveraineté.

Le plan de relance ambitionne de créer une filière française de l'hydrogène vert, c'est-à-dire décarboné. Sur les 7 milliards d'euros d'investissements prévus d'ici à 2025, 2 milliards d'euros viennent du plan de relance. L'hydrogène est présenté comme un élément clé permettant d'atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050. La filière du nucléaire est également soutenue : des crédits financent à la fois le renforcement de nos compétences et la recherche de solutions innovantes de gestion des déchets radioactifs. Ces aides sont majeures pour réduire notre dépendance énergétique.

Alors que la crise n'est pas derrière nous, comme en témoigne l'instauration du couvre-feu sur certaines parties du territoire depuis le 17 octobre, suivie de l'extension de ce couvre-feu à une large partie du territoire le 24 octobre, il est enfin essentiel de renforcer notre autonomie stratégique. Cela passe notamment par la relocalisation d'investissements stratégiques : une enveloppe de 750 millions d'euros doit favoriser des projets industriels de sécurisation de nos chaînes de valeur, notamment s'agissant des produits de santé.

De même, il faut reconnaître l'effort en faveur de la sauvegarde et du développement de nos compétences.

6,6 milliards d'euros sont prévus sur l'année 2021 pour financer le dispositif d'activité partielle de longue durée, calibré pour soutenir des secteurs à la baisse d'activité durable. Ce dispositif est indispensable pour empêcher la destruction d'emplois et de compétences essentielles à la compétitivité du pays. Plusieurs accords de branches avaient déjà été signés lors de la rédaction de ce rapport (métallurgie, Syntic.) et d'autres étaient en cours de négociations (transport aérien, commerces de gros...), ce qui illustre la pertinence du dispositif.

Le volet du plan de relance consacré à la formation professionnelle mêle des mesures de soutien à l'emploi des jeunes, comme la prime à l'embauche d'apprentis, et des dispositifs de transformation des compétences, comme le financement de projets de transition professionnelle. Les projets de reconversion vers des secteurs identifiés comme stratégiques dans le plan de relance seront particulièrement encouragés. La digitalisation de la formation doit également s'accélérer grâce aux crédits du plan de relance.

Si l'ensemble de ces mesures vont dans le bon sens, le plan de relance de la France ne fait en rien figure d'exception en Europe. Il est bon de rappeler que nos voisins européens ont adopté des plans tout à fait similaires au nôtre.

Par ailleurs, telles qu'envisagées par le Gouvernement lors du dépôt du projet de loi de finances, **les aides budgétaires versées par la mission *Plan de relance* ne doivent faire l'objet d'aucune contrepartie. Je souhaite vivement que cela perdure** : imposer des exigences sans lien avec les crédits consommés ne ferait que brider l'élan de la relance. Seuls des critères économiques peuvent guider

l'attribution de l'argent de la relance. S'agissant des mesures de soutien, comme l'activité partielle, il faut évidemment sélectionner les entreprises les plus en difficultés. S'agissant des dépenses de transformation, comme les crédits liés à l'hydrogène, il faut évidemment privilégier les entreprises de taille à investir et à se développer.

En ces temps de crise persistante et durable, obtenir du Gouvernement un financement significatif destiné à soutenir notre économie est fondamental. C'est pourquoi je ne peux qu'approuver une mission dont les crédits ont cet objet. **Mais cette approbation n'est pas dénuée de réserves.**

En effet, des interrogations demeurent, tant en ce qui concerne la mise en œuvre pratique du plan de relance que la méthode retenue par le Gouvernement. Le Gouvernement se targue de recruter du personnel dans l'Éducation nationale ou encore dans la Justice, alors même que nous traversons une crise économique sans précédent. Dans le même temps, on constate que les administrations mobilisées pour la mise en œuvre du plan de relance n'auront, elles, pas ou peu de personnel supplémentaire. **Ce choix interroge : quitte à augmenter la masse salariale, pourquoi ne pas avoir été cohérent et l'orienter plutôt vers le plan de relance ?** Il aurait été logique, pour garantir une allocation efficace de nos ressources, que nos administrations aient les moyens de sélectionner, d'accompagner et de contrôler les bénéficiaires des crédits du plan de relance, dans la mesure où le Gouvernement a déjà fait le choix d'augmenter les effectifs de l'État.

Les modalités de sélection des projets ne garantissent pas une répartition optimale de la ressource publique. Pour la rénovation énergétique de bâtiments publics, à titre d'exemple, la procédure d'appel d'offres est close depuis le 9 octobre. Cette précipitation interroge, à plusieurs titres. D'abord, elle s'affranchit allègrement de l'autorisation parlementaire : le ministère de l'Intérieur s'attribuait déjà publiquement en octobre dernier une partie des crédits dont l'enveloppe globale n'a pas encore été examinée par le Parlement ! L'accélération du calendrier est également de nature à favoriser les ministères les mieux préparés, au détriment peut-être de projets de plus grande ampleur, qui auraient mérité d'être financés par le plan de relance.

L'attribution de subventions ne saurait se substituer à des réformes structurelles : 750 millions d'euros sont consacrés à la relocalisation d'investissements. Le Gouvernement ne s'attaque cependant pas aux raisons structurelles qui expliquent la délocalisation de ces activités en premier lieu. Dans ces conditions, comment garantir que ces activités seront maintenues en France une fois les crédits du plan de relance consommés ?

L'affichage choisi par le Gouvernement brouille également la lecture de ce plan. La création d'une mission dédiée est justifiée, entre autres, par la lisibilité que cela entraîne. La complexité est pourtant toujours de mise : outre la mission *Plan de relance*, plusieurs missions portent des crédits liés à la relance.

- C'est particulièrement le cas avec le saupoudrage des crédits pour la jeunesse. Les 3,4 milliards d'euros de crédits dédiés au sein de la mission *Plan de relance* s'ajoutent d'ores et déjà à ceux ouverts en 2020 (un milliard d'euros) pour financer le plan jeunes (notamment au titre des aides exceptionnelles à l'alternance et à l'embauche), mais aussi aux crédits proposés en PLF 2021 sur les missions *Travail et emploi*, *Recherche et enseignement supérieur* et *Enseignement scolaire*, qui visent à financer les dispositifs en faveur de la formation et de l'emploi des jeunes.

- Le dispositif MaPrimeRénov' est également dispersé entre la mission *Plan de relance*, qui augmente ses crédits de 2 milliards d'euros, la mission *Écologie, développement et mobilité durables* (740 millions d'euros) et la mission *Cohésion des territoires*, qui porte notamment les crédits liés à l'ANAH, l'opérateur qui distribue MaPrimeRénov'.

- 14,5 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 10 milliards d'euros de crédits de paiement ont déjà été ouverts lors du collectif budgétaire de juillet : l'ouverture de 763 millions d'euros a financé une partie des plans de soutien aéronautique et automobile. De même, 600 millions d'euros ont déjà été engagés en juin 2020 pour financer la prime à la conversion automobile.

- Un quatrième programme d'investissements d'avenir est ainsi créé, qui porte 11 milliards d'euros de crédits liés à la relance, qui recoupent parfois ceux de la mission *Plan de relance*. Ce choix est extrêmement curieux lorsqu'on sait que sur les 57 milliards d'euros des trois premiers PIA, seuls 26,2 milliards d'euros ont été à ce jour effectivement décaissés en 10 ans. C'est un bien grand risque d'envisager que le PIA 4 puisse consommer dès la première année plus de 25 % de l'ensemble des AE qu'il engage alors qu'en 10 ans, nous n'avons pas su consommer plus de 46 % des AE engagées sur les trois premiers PIA.

- Sur les 4,7 milliards d'euros consacrés au ferroviaire, 4,1 milliards sont consacrés à la recapitalisation de la SNCF et devraient être portés par le compte spécial *Participations financières de l'État*. Aucune précision n'est cependant apportée dans les documents budgétaires pour détailler l'utilisation de ces 4,1 milliards d'euros.

On peut même se demander pourquoi certains crédits n'ont pas été inscrits dans la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, qui devient dès 2021 une mission fantôme, ne portant plus aucun crédit, alors que les dépenses relatives au financement de l'activité partielle ou celles du fonds de solidarité ne vont pas changer de nature le 31 décembre 2020 et demeureront l'an prochain encore des dépenses d'urgence.

À cela s'ajoutent les dispositifs fiscaux venus en soutien des dépenses budgétaires, comme le crédit d'impôt pour les PME au titre des dépenses engagées pour la rénovation énergétique de leurs bâtiments, créé par amendement du gouvernement lors de la discussion de la première partie du projet de loi de finances pour 2021.

Cette absence de lisibilité complexifie le suivi de l'exécution de ces crédits. Le comité de suivi qui sera mis en place devra rendre des comptes mensuellement aux commissions parlementaires compétentes de l'avancement de la consommation des crédits. Il se révélera sûrement qu'il n'est pas si simple de dépenser si vite.

Enfin, alors que des crédits importants sont prévus pour accompagner les entreprises dans la modernisation de leur outil de production, comme ceux liés la décarbonation, **la recrudescence du virus fragilise les projections du Gouvernement.** Une entreprise n'investit pas massivement dans la transformation de son outil de production si elle n'a pas de perspective pour son carnet de commandes sur plusieurs mois, voire sur plusieurs années. De même, le plan de soutien à l'export me semble déjà daté : alors que la fermeture des frontières reste plutôt la norme que l'exception, comment envisager que des crédits liés aux salons internationaux soient consommés ?

Les 100 milliards d'euros annoncés sont une agrégation de dépenses hétérogènes, qui confond des horizons temporels (annuel et pluriannuel) et des natures de dépenses (dépenses fiscales, crédits budgétaires). Il s'agit d'une présentation trop simple, pour ne pas dire simpliste, qui fait courir le risque d'égarer le citoyen.

Déjà au printemps dernier, le Gouvernement se targuait d'avoir mobilisé 468 milliards d'euros de mesures d'urgence pour sauver les entreprises, laissant sous-entendre qu'il allait réellement dépenser cette somme. Sur cet effort réalisé, seuls 64,5 milliards d'euros (2,9 % du PIB) sont de véritables dépenses avec impact sur le budget de l'État, 76 milliards d'euros (3,4 % du PIB) sont des mesures sans impact budgétaire (reports d'échéances fiscales, pour 38 milliards d'euros, remboursements anticipés de crédits d'impôt, pour 14 milliards d'euros...) et 327,5 milliards d'euros (14,7 % du PIB) sont des mesures de garantie.

Le Gouvernement fait aussi par exemple miroiter 20 milliards d'euros de baisse d'impôts de production pour les entreprises alors qu'en réalité, il s'agit d'une diminution annuelle de 10 milliards d'euros. C'est donc 10 milliards de moins que ce qui est affiché. C'est comme si un chef d'entreprise qui avait augmenté son salarié de 1 200 euros par an, se targuait de l'avoir augmenté de 2 400 euros.

De plus, les dépenses de soutien sont largement supérieures aux dépenses de transformation : alors que les premières représentent près de 74 milliards d'euros, si l'on additionne celles engagées dans le cadre du plan d'urgence et celles qui vont l'être dans le cadre du plan de relance, les secondes ne s'élèvent qu'à 35 milliards d'euros.

Enfin, une douzaine de milliards n'ont en réalité aucun lien avec la crise. Des dépenses présentées comme des efforts sans précédent s'inscrivent en réalité dans la continuité de ce qui se faisait avant. Je pense en particulier à MaPrimeRénov', dont l'enveloppe budgétaire est la même que celle du crédit d'impôt pour la transition énergétique, alors même que la liste des bénéficiaires a été élargie. Est-ce vraiment à la hauteur de nos ambitions ?

Il semble également contestable de prendre en considération des augmentations salariales et des augmentations d'effectifs définitives comme des éléments de relance sans contreparties en terme de réorganisation structurelle. Si on en perçoit bien la légitimité, leur classification devrait être autre.

La grille de lecture de cette mission *Plan de relance* devrait être la réponse positive à trois questions essentielles : ces financements exceptionnels contribuent-ils à infléchir les politiques de transition écologique et énergétique ? Contribuent-ils durablement à l'augmentation de la croissance potentielle ? Et s'agit-il de dépenses de relance ou plutôt d'un alibi pour réaliser des dépenses de rattrapage ?

À la lumière de cette méthode, plusieurs mesures ne trouvent aucune justification quant à leur présence dans cette mission visant à relancer notre niveau d'activité économique et concrétiser notre transition énergétique et écologique.

- C'est notamment le cas de l'acquisition de 30 000 caméras piétons pour les forces de police pour un montant 9,6 millions d'euros en AE et en CP. Cette mesure a vocation à objectiver l'action des forces de l'ordre sur la voie publique. À travers cette commande publique, le Gouvernement vient combler un besoin ancien en matériel et ne contribue nullement au projet de relance.

- Le constat est le même pour les 11 millions d'euros de crédits en AE et en CP prévus pour commander 2 000 tasers et 40 000 housses tactiques modulaires pour la protection des forces de l'ordre, tout comme les 37 millions d'euros en AE et 18,5 millions d'euros en CP, venant renforcer les moyens alloués à l'hébergement et l'aide au retour des demandeurs déboutés du droit d'asile, à travers la création de 500 nouvelles places de Centres d'accueil et d'examen des situations (CAES) en deux ans.

- Les 56 millions d'euros prévus pour le maintien en condition opérationnelle des hélicoptères et des avions de la gendarmerie nationale et de la sécurité civile interrogent également, tout comme les crédits affectés aux jardins partagés (30 millions d'euros en AE et 15 millions d'euros en CP en 2021), à la plantation de haies (50 millions d'euros en AE et 11 millions d'euros en CP en 2021), ou encore au soutien à l'accueil des animaux abandonnés et en fin de vie (20 millions d'euros en AE et 3 millions d'euros en CP en 2021).

Sans préjuger de la pertinence de ces mesures, nous devons nous demander si l'ensemble de ces crédits nouveaux ont réellement leur place ou non dans un plan de relance pour sauver la France. Quel est l'impact de ces mesures sur l'accélération de la croissance potentielle de notre pays et de la transition énergétique ?

La part des crédits de la mission consacrée à des dépenses de titre 5 (c'est-à-dire des dépenses d'investissement au sens strict) ne s'élève qu'à 13 % de l'ensemble des crédits de la mission, et si l'on raisonne non en termes de nomenclature budgétaire mais de comptabilité nationale, la part de l'investissement dans la mission n'est encore que de 20 %.

Enfin, certains crédits sont sous-estimés : tel est le cas de l'action *Financement des entreprises* du programme *Compétitivité*, qui ne regroupe que 900 millions d'euros en AE. Autant dire que les crédits dédiés à la transformation de la dette des entreprises en fonds propres sont extrêmement faibles par rapport au niveau d'endettement de ces entreprises.

Si, en responsabilité, je donnerai un avis favorable à l'adoption des crédits de cette mission, ce sera une approbation inquiète et vigilante. Inquiète, car je crains que la volonté forte de transformer notre pays ne se concrétise pas. Vigilante, car en tant que rapporteur spécial, je serai particulièrement attentif à l'usage fait de ces 36,4 milliards d'euros sur les deux prochaines années.

AVANT-PROPOS DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL M. LAURENT SAINT-MARTIN, CO-RAPPORTEUR DE LA MISSION

Le choc subi par l'activité économique en raison de la crise sanitaire a été amorti par les mesures de soutien mises en place dès le début du confinement en mars 2020 puis étendues autant que jugé nécessaire dans le cadre d'une large approbation par le Parlement. **En investissant 100 milliards d'euros dans l'économie, l'État fournit une deuxième réponse vigoureuse, tournée vers l'avenir, à cette crise. Il s'agit de mobiliser et d'impliquer toutes les forces vives de la société.**

Pour aider les entreprises, les ménages et les collectivités publiques à se projeter vers l'avenir, **trois chemins sont opportunément proposés : écologie, compétitivité et cohésion sociale.**

La mission *Plan de relance* est l'instrument budgétaire principal de cette politique. Prévues pour deux années, elle permettra d'injecter **39 milliards d'euros** dans l'économie. Ces moyens sont complétés par un nouveau **plan d'investissement d'avenir** qui s'élève à **11 milliards d'euros** et par des crédits mobilisés sur **d'autres missions** à hauteur de **13 milliards d'euros**.

Le choix d'une mission budgétaire *ad hoc* avait déjà été retenu en 2009 dans le cadre du plan de relance de l'économie alors touchée par la crise du système financier. Il présente de nombreux avantages : visibilité des moyens engagés par l'État pour transformer le pays, sanctuarisation et réversibilité des crédits ouverts pour la relance, rapidité d'exécution.

Entre 2009 et 2010, 10,5 milliards d'euros avaient été dépensés par la mission *Plan de relance*. **Aujourd'hui, il s'agit de décaisser 39 milliards d'euros, dont 22 milliards d'euros dès la première année de la mise en œuvre de la mission.**

Le succès du plan de relance repose sur **l'appropriation par tous des dispositifs financés**. La mission *Plan de relance* comporte ainsi trois programmes, 23 actions et plusieurs dizaines de mesures. Elles couvrent pratiquement tous les champs économiques et sociaux et s'adressent à toute la société : particuliers, entreprises, collectivités, administrations ou associations.

L'intérêt suscité par plusieurs de ces mesures est déjà spectaculaire. 3 600 demandes de financement ont déjà été déposées au mois d'octobre pour bénéficier des fonds de relocalisation industrielle ⁽¹⁾. Les appels à projets, lancés le 7 septembre, pour définir et sélectionner les opérations de rénovation énergétique des bâtiments de l'État rencontrent également un franc succès. En effet, plus de 4 000 projets de rénovation pour près de 8 milliards d'euros ont été proposés.

(1) Audition de M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance, le 20 octobre 2020, par la commission des affaires économiques du Sénat.

Pour faire connaître tous les dispositifs financés, un site internet planderelance.gouv.fr a été créé. Chacun devrait le parcourir au moins une fois pour identifier les mesures susceptibles de bénéficier à tel ménage ou telle entreprise, ainsi que les conditions pour ce faire.

La rapidité d'exécution des crédits est la condition de la maximisation des effets de la mission sur l'économie réelle. Toutes les garanties ont été prises pour que l'objectif de décaissement de 22 milliards d'euros de crédits de paiement dès l'année 2021 soit tenu. Des moyens ont été mobilisés dès 2020 et seront repris par la mission *Plan de relance*. Les crédits sont fongibles au sein des programmes permettant de réallouer les besoins en cas de lenteurs injustifiées dans l'exécution de certaines mesures. Une mise en œuvre territorialisée de la mission est prévue.

Des dispositifs de suivi et d'évaluation de ce plan de relance sont en train d'être conçus et déployés. Il faut nous féliciter d'emblée qu'ils associent un grand nombre de parties prenantes : exécutif, Parlement, représentants de la société civile, collectivités territoriales, majorité comme opposition. **La dimension écologique du plan sera particulièrement à travers le prisme notamment du budget vert,** introduit pour la première fois dans un budget national dans le cadre du présent projet de loi de finances.

Le présent rapport a pour objet de **fournir une première présentation globale des crédits budgétaires alloués à la relance :**

– pour cela il rappelle les **grandes lignes de la mission *Plan de relance*** et leur articulation avec les autres missions budgétaires et présente le déploiement dans le temps de la mission et son dispositif de suivi et d'évaluation (partie I) ;

– il **analyse les crédits prévus pour chaque action de la mission** en les confrontant aux annonces gouvernementales du 3 septembre (partie II) ;

– il propose un **commentaire de l'article 56 du présent projet de loi de finances** définissant un principe d'équilibre budgétaire pour France compétences en contrepartie d'une subvention de l'État de 750 millions d'euros (partie III) ;

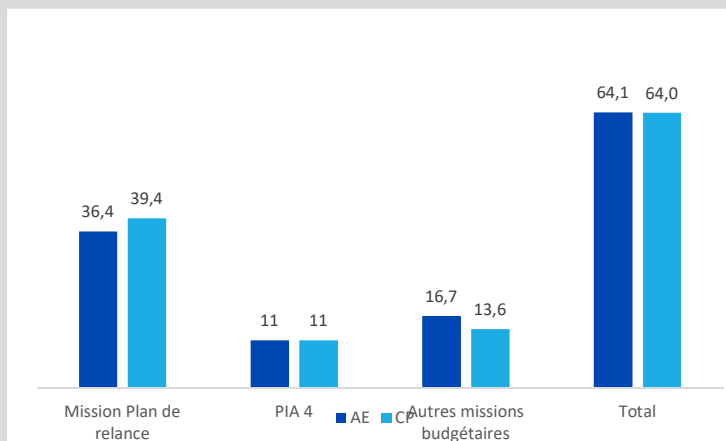
– enfin, il effectue un **premier point d'étape relatif à la mise en œuvre de la mission *Plan d'urgence*** qui fait l'objet d'un vote par le Parlement bien que les crédits inscrits dans le projet de loi de finances soient nuls à ce stade (partie IV).

Le plan de relance, via notamment la mission éponyme dont je vous propose l'approbation, a pour ambition de mettre à disposition du pays un outil décisif le rendant plus solidaire, fort, agile et vert qu'il ne l'était à l'orée de la crise sanitaire. Chaque parlementaire se doit de l'appréhender non seulement pour forger sa conviction de législateur, mais également en faisant notamment l'hypothèse de l'adoption de la présente mission pour contribuer localement à sa mise en œuvre rapide, efficace et transparente. **Le présent rapport, issu d'une collaboration fructueuse et respectueuse avec le président Éric Woerth, a pour objet de constituer un premier instrument parlementaire utile en la matière.**

DONNÉES CLÉS

Ensemble des AE et des CP contribuant au Plan de relance

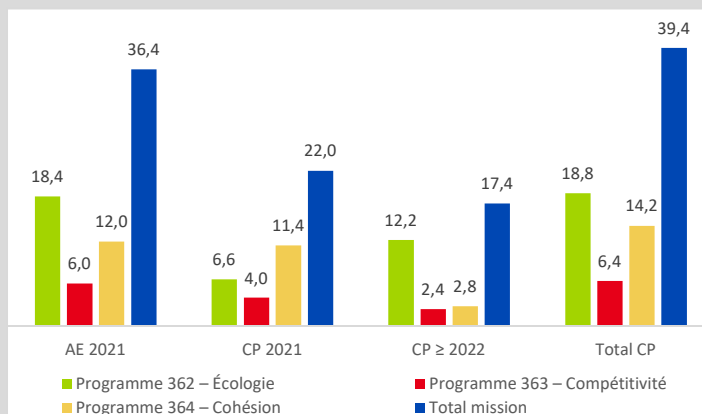
(en milliards d'euros)



Source : éléments fournis par la direction du budget aux rapporteurs de la mission.

CALENDRIER D'OUVERTURE DES AE ET CP DE LA MISSION PLAN DE RELANCE

(en milliards d'euros)



PREMIÈRE PARTIE PRÉSENTATION DE LA MISSION

Le plan de relance de 100 milliards d’euros mêle outils fiscaux, budgétaires et garanties d’État. **La mission *Plan de relance*, dotée de 36,4 milliards d’euros d’autorisations d’engagement (AE) et 22 milliards d’euros de crédits de paiement (CP) en 2021 constitue le principal, mais non l’unique, instrument budgétaire de cette politique de relance de l’économie.**

RÉPARTITION DU PLAN DE RELANCE SELON LES OUTILS ET LES ACTEURS QUI LE FINANCENT

(en milliards d’euros)

Plan de relance	100
Minoration d’impôts	20
Baisse des impôts de production sur 2021 et 2022	20
Financements directs	78
État	64
Crédits engagés en 2020	15
Mission budgétaire <i>Plan de relance</i>	36
Programme d’investissement d’avenir (PIA 4)	11
Autres vecteurs budgétaires	2
Administrations de sécurité sociale	9
Ségur de la santé - investissement public	6
Unedic - activité partielle de longue durée	2
Cnaf - majoration exceptionnelle de l’allocation de rentrée scolaire	1
Hors administrations publiques	5
Banque des territoires	3
Bpifrance	2
Garanties de l’État	2

Source : Dossier de presse de présentation générale du projet de loi de finances (PLF) pour 2021.

Cœur du dispositif budgétaire de relance, la mission *Plan de relance* présente plusieurs avantages : visibilité, rapidité de décaissement, fongibilité des enveloppes, réversibilité des moyens. La responsabilité des trois programmes de la mission est confiée à des sous-directeurs du budget.

A. LA CRÉATION D’UNE MISSION AD HOC

1. Le choix d’une mission spécifique pour une plus grande visibilité

- **La création d’une mission budgétaire *ad hoc***, dont l’existence est circonscrite dans le temps aux deux seules années 2021 et 2022, a été retenue par le Gouvernement car elle **présentait un certain nombre d’avantages** :

– assurer une **visibilité** de l’effort consenti par l’État pour répondre à la crise économique grâce à une identification des masses budgétaires affectées au plan de relance ;

– permettre une **sanctuarisation des crédits exceptionnels ouverts**, lesquels doivent pouvoir être suivis dans toute la chaîne d’exécution au seul service des objectifs et actions prévus par le plan de relance ;

– **éviter, ainsi, toute pérennisation des crédits** au-delà de l’échéance du plan de relance ;

– **assurer une affectation et une consommation rapide des crédits** et permettre un **suiti étroit du rythme d’exécution**.

● **Un autre schéma possible aurait été d’abonder les programmes budgétaires existants en crédits additionnels**, quitte à les distinguer clairement en créant par exemple un programme *Plan de relance* au sein de chaque mission du budget concernée. L’ensemble de l’effort fourni aurait pu être mis en cohérence, y compris ses volets non budgétaires, par l’établissement d’un document de politique transversale (DPT).

● Si le choix d’une mission unique a clairement été affirmé pour 2021, ce second schéma avait commencé à être dessiné dans le cadre des trois lois de finances rectificatives pour 2020 successives. **Il en résulte d’emblée une certaine confusion sur les moyens budgétaires alloués au plan de relance**. D’après les données fournies par la direction du budget aux rapporteurs :

– 27,7 milliards d’AE et 24,6 milliards de CP sont portés par d’autres missions budgétaires que la mission *Plan de relance* ;

– 14,5 milliards d’euros d’AE et 10 milliards d’euros de CP sont engagés dès 2020 avant le début de l’entrée en vigueur de la mission *Plan de relance*.

Grâce aux informations obtenues auprès des différentes administrations, ces crédits peuvent être reconstitués. Il est toutefois regrettable que ces éléments n’aient pas été fournis d’emblée dans le projet de présentation du plan de relance ou le projet annuel de performances.

Le plan de relance de 2009

Le 4 décembre 2008, le Président de la République, M. Nicolas Sarkozy, annonçait un plan de relance de deux ans pour faire face aux conséquences économiques engendrées par la crise du système financier.

Une **mission budgétaire ad hoc Plan de relance de l'économie** a été créée par la loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009. Pilotée par des sous-directeurs de la direction du budget, **elle s'est éteinte au bout de deux ans.**

La mission s'articulait également autour de **trois programmes** :

– le programme 315 - *Programme exceptionnel d'investissement public* synthétisait l'ensemble des interventions prévues pour assurer l'accélération de projets de construction ou d'entretien d'infrastructures, ainsi que la relance de l'investissement civil et militaire de l'État ;

– le programme 316 - *Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi* rassemblait les actions et crédits dédiés d'une part au soutien direct apporté aux entreprises - tout particulièrement aux TPE et aux PME - et d'autre part aux politiques de l'emploi ;

– le programme 317 - *Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité* regroupait les actions conçues à la fois pour relancer la politique du logement et pour apporter un soutien au pouvoir d'achat, ciblé sur les ménages les plus modestes.

Au total, les **crédits consommés par la mission Plan de relance de l'économie** se sont élevés à **10,5 milliards d'euros en AE et CP** pour un taux d'exécution proche de 98 %.

Source : Cour des comptes, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, La mise en œuvre du plan de relance de l'économie française, juillet 2010 ([lien](#)) et rapport spécial (n° 3544, XIII^e législature) de Mme Arlette Grosskost au sujet de la mission Plan de relance de l'économie, à l'occasion du projet de loi de règlement pour 2010 ([lien](#)).

2. Les crédits de la mission

a. Les crédits de la mission Plan de relance

La **mission Plan de relance** est construite autour de **trois programmes** dont la responsabilité incombe à des sous-directeurs de la direction du Budget :

– le programme 362 *Écologie* a pour objectif d'accompagner la transition vers une économie verte et durable (51 % des autorisations d'engagement – AE – et 30 % des crédits de paiement – CP) ;

– le programme 363 *Compétitivité* a pour but de créer des conditions favorables à la relocalisation d'entreprises, au développement de leurs activités et à la préservation de l'emploi des salariés ainsi que d'amplifier la modernisation de l'État (16 % des AE et 18 % des CP) ;

– le programme 364 *Cohésion* a pour objectif de promouvoir la cohésion territoriale et sociale notamment en soutenant l'emploi (33 % des AE et 52 % des CP).

Les actions de la mission reprennent les mesures du plan de relance présentées le 3 septembre 2020. Pour chaque mesure, le Gouvernement a publié un document rassemblant des fiches détaillant les politiques publiques menées et les indicateurs associés, les territoires bénéficiaires, le coût et le financement prévus ⁽¹⁾.

Le présent rapport s’efforce, dans la mesure des informations obtenues, de recouper les mesures financées dans le cadre de la présente mission avec celles annoncées et détaillées lors de la présentation du plan de relance.

Le tableau ci-dessous résume les moyens accordés à chaque action de la mission nouvelle pour 2021. Il s’agit d’une vision au jour de l’allocation des crédits du plan de relance, dont les différentes lignes sont fongibles et feront l’objet d’un ajustement en fonction de la mise en œuvre des dispositifs et des besoins associés.

RÉPARTITION PAR ACTION DES CRÉDITS DE LA MISSION PLAN DE RELANCE DEMANDÉS POUR 2021

(en millions d’euros)

	AE 2021	Part de la mission	CP 2021	Part de la mission
Programme 362 – Écologie	18 358	50,5 %	6 586	29,9 %
action 1 – <i>Rénovation thermique</i>	6 295	17,3 %	2 825	12,8 %
action 2 – <i>Biodiversité, lutte contre l’artificialisation</i>	1 250	3,4 %	427	1,9 %
action 3 – <i>Décarbonation de l’industrie</i>	1 000	2,8 %	281	1,3 %
action 4 – <i>Économie circulaire et circuits courts</i>	500	1,4 %	84	0,4 %
action 5 – <i>Transition agricole</i>	1 124	3,1 %	390	1,8 %
action 6 – <i>Mer</i>	250	0,7 %	45	0,2 %
action 7 – <i>Infrastructures et mobilité vertes</i>	3 607	9,9 %	1 300	5,9 %
action 8 – <i>Technologies vertes</i>	3 732	10,3 %	911	4,1 %
action 9 – <i>Dotation régionale d’investissement</i>	600	1,7 %	324	1,3 %
Programme 363 – Compétitivité	6 004	16,5 %	3 996	18,2 %
action 1 – <i>Financement des entreprises</i>	904	2,5 %	757	3,4 %
action 2 – <i>Souveraineté technologique / résilience</i>	1 567	4,3 %	923	4,2 %
action 3 – <i>Plan de soutien à l’export</i>	104	0,3 %	70	0,3 %
action 4 – <i>Mise à niveau numérique de l’État, des territoires et des entreprises</i>	1 829	5,0 %	1 110	5,0 %
action 5 – <i>Culture</i>	1 600	4,4 %	1 095	5,0 %
action 6 – <i>Commandes militaires</i>	–	0,0 %	42	0,2 %
Programme 364 – Cohésion	11 997	33,0 %	11 410	51,9 %
action 1 – <i>Sauvegarde de l’emploi</i>	4 988	13,7 %	4 988	22,7 %
action 2 – <i>Jeunes</i>	3 466	9,5 %	4 179	19,0 %
action 3 – <i>Handicap</i>	100	0,3 %	93	0,4 %
action 4 – <i>Formation professionnelle</i>	1 476	4,1 %	1 314	6,0 %
action 5 – <i>Recherche</i>	428	1,2 %	286	1,3 %
action 6 – <i>Coopération sanitaire</i>	50	0,1 %	50	0,2 %
action 7 – <i>Cohésion territoriale</i>	1 290	3,5 %	413	1,9 %
action 8 – <i>Soutien aux personnes précaires</i>	200	0,5 %	87	0,4 %
Total mission	36 359	100,0 %	21 992	100,0 %

Source : projet annuel de performances.

(1) Gouvernement, dossier de presse Plan de relance, annexe mesures, 3 septembre 2020 ([lien](#)).

Si les 100 milliards d’euros du plan de relance ont été répartis entre ses trois volets dans des proportions équivalentes, les crédits de la mission *Plan de relance* font l’objet d’une répartition plus disparate entre ses trois programmes, tant en AE qu’en CP.

b. D’autres crédits financent le plan de relance avec parfois des superpositions

En dehors de la présente mission, **deux autres vecteurs budgétaires contribuent aux 100 milliards d’euros du plan de relance** : le quatrième programme d’investissement d’avenir (PIA 4) ainsi que d’autres missions budgétaires du PLF 2021.

Le **PIA 4** sera doté en deux ans de **11 milliards d’euros d’AE durant les deux ans d’existence du plan de relance** sur les 20 milliards d’euros prévus à terme. Ces crédits alimenteront un nouveau programme de la mission *Investissements d’avenir*.

TRAJECTOIRE DE FINANCEMENT DU PIA 4

(en milliards d’euros)

	AE 2021	CP 2021	AE ≥ 2022	CP ≥ 2022
PIA 4	9,6	2,8	1,4	8,3

Source : éléments fournis par la direction du budget aux rapporteurs de la mission.

Le financement d’un certain nombre de mesures du plan de relance repose également sur les missions budgétaires dites classiques pour un total de 16,7 milliards d’euros en AE et 13,6 milliards d’euros en CP.

CONTRIBUTIONS D’AUTRES MISSIONS (HORS INVESTISSEMENTS D’AVENIR)

(en milliards d’euros)

	2020 (LFR et redéploiements)		PLF 2021		2022 et au-delà		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Volet Écologie	5,7	5,3	0,3	0,1	-	0,2	6,0	5,5
Volet Compétitivité	1,1	0,3	0,1	0,1	0,1	0,4	1,3	0,8
Volet Cohésion	7,6	4,4	1,9	1,7	-	1,2	9,5	7,2
Total	14,5	10,0	2,2	1,9	0,1	1,7	16,7	13,6

Source : éléments fournis par la direction du budget aux rapporteurs de la mission.

B. LE SÉQUENCEMENT DE LA MISSION

1. Un calendrier d'engagements des crédits concentré sur 2021

Sur la mission *Plan de relance* en particulier, le principe retenu par le Gouvernement est celui **d'une rapidité d'engagement et d'exécution**. Cela entraîne :

– la mise en œuvre dès 2020 de dispositifs de relance (ouvertures d'AE), dont les CP sont accueillis et exécutés en 2021 sur la mission *Plan de relance* ;

– l'ouverture au terme de l'exercice 2021 de l'ensemble des AE portées par la mission. En 2009, il avait été également prévu de concentrer les ouvertures d'AE sur la première année du plan, avant que des ajouts successifs et la prorogation de certaines mesures n'aient conduit à engager des AE également en 2010 et à équilibrer l'exécution des CP sur les deux années 2009 et 2010;

– la possibilité de redéployer des crédits vers d'autres mesures en cas de lenteurs injustifiées dans l'exécution ;

– l'absence de mesures de régulation au cours de la gestion 2021 (notamment l'absence de mise en réserve initiale d'une fraction des crédits de la mission).

CALENDRIER D'OUVERTURE DES AE ET CP DE LA MISSION *PLAN DE RELANCE*

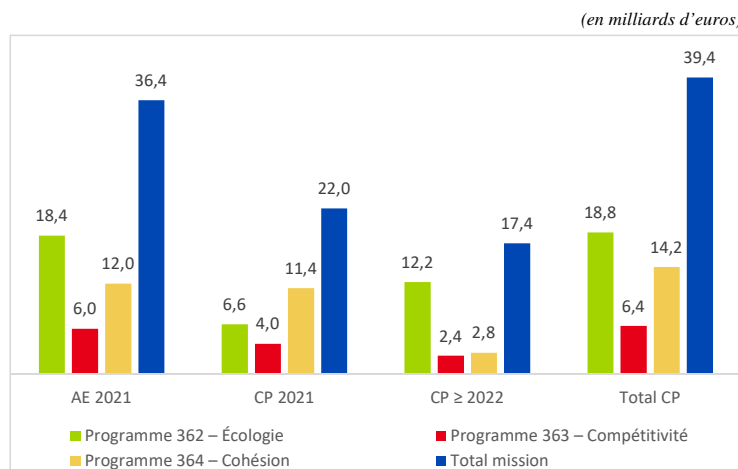
(en milliards d'euros)

	AE 2021	CP 2021	CP ≥ 2022	Total CP
Programme 362 – Écologie	18,4	6,6	12,2	18,8
action 1 – <i>Rénovation thermique</i>	6,3	2,8	3,5	6,3
action 2 – <i>Biodiversité, lutte contre l'artificialisation</i>	1,3	0,4	0,8	1,2
action 3 – <i>Décarbonation de l'industrie</i>	1,0	0,3	0,9	1,2
action 4 – <i>Économie circulaire et circuits courts</i>	0,5	0,1	0,4	0,5
action 5 – <i>Transition agricole</i>	1,1	0,4	0,7	1,1
action 6 – <i>Mer</i>	0,3	–	0,2	0,2
action 7 – <i>Infrastructures et mobilité vertes</i>	3,6	1,3	2,3	3,6
action 8 – <i>Technologies vertes</i>	3,7	0,9	3,0	3,9
action 9 – <i>Dotation régionale d'investissement</i>	0,6	0,3	0,3	0,6
Programme 363 – Compétitivité	6,0	4,0	2,4	6,4
action 1 – <i>Financement des entreprises</i>	0,9	0,8	0,1	0,9
action 2 – <i>Souveraineté technologique / résilience</i>	1,6	0,9	0,9	1,8
action 3 – <i>Plan de soutien à l'export</i>	0,1	0,1	–	0,1
action 4 – <i>Mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises</i>	1,8	1,1	0,7	1,8
action 5 – <i>Culture</i>	1,6	1,1	0,5	1,6
action 6 – <i>Commandes militaires</i>	–	–	0,1	0,1
Programme 364 – Cohésion	12,0	11,4	2,8	14,2
action 1 – <i>Sauvegarde de l'emploi</i>	5,0	5,0	–	5,0
action 2 – <i>Jeunes</i>	3,5	4,2	1,5	5,7
action 3 – <i>Handicap</i>	0,1	0,1	–	0,1
action 4 – <i>Formation professionnelle</i>	1,5	1,3	0,2	1,5
action 5 – <i>Recherche</i>	0,4	0,3	0,1	0,4
action 6 – <i>Coopération sanitaire</i>	0,1	0,1	–	0,1
action 7 – <i>Cohésion territoriale</i>	1,3	0,4	0,9	1,3
action 8 – <i>Soutien aux personnes précaires</i>	0,2	0,1	0,1	0,2
Total mission	36,4	22,0	17,4	39,4

Source : éléments fournis par la direction du budget aux rapporteurs de la mission.

L'objectif poursuivi est de **concentrer les paiements sur 2021 puis 2022**.

CALENDRIER D'OUVERTURE DES AE ET CP DE LA MISSION *PLAN DE RELANCE*



Source : éléments fournis par la direction du budget aux rapporteurs de la mission.

2. Un écart de 3 milliards d'euros entre les AE et CP

Un principe budgétaire et comptable de base consiste à ce qu'à long terme les AE égalent les CP. Or, comme le montre le tableau précédent, on constate que sur la totalité de la période déploiement de la mission *Plan de relance*, les AE restent inférieures aux CP de 3 milliards d'euros environ.

La direction du budget a fourni aux rapporteurs une explication qui permet de réconcilier AE et CP. **La mission portera parmi ses crédits une partie des restes à payer de mesures déjà engagées en 2020 sur d'autres vecteurs budgétaires.** En 2020, au titre du plan de relance, 5,3 milliards d'AE ont été autorisés lors des collectifs budgétaires, mais le niveau prévisionnel de consommation des CP ne s'élève qu'à 2,3 milliards d'euros sur cet exercice. Les 3 milliards d'euros de CP restant disponibles sont donc pris en charge par la mission *Plan de relance* à partir de l'année 2021.

Techniquement, cela n'impose pas l'ouverture d'AE sur la mission *Plan de relance* correspondant à ces CP ainsi « basculés ». La direction du budget indique qu'il sera procédé, en fin de gestion, à un basculement des engagements juridiques pris en 2020 sur les missions classiques vers les programmes de la mission *Plan de relance*.

Si, d'un point de vue technique, un tel basculement était possible, d'autres solutions auraient également pu être retenues. Il aurait pu sembler plus lisible de faire figurer, dans le PLF 2021, les CP ouverts en 2021 sur les programmes des missions au sein desquels les AE correspondantes avaient été ouvertes en 2020. La direction du budget a toutefois fourni aux rapporteurs les données permettant de retracer ces mouvements.

RÉPARTITION DES AE ET CP ENGAGÉS EN 2020 ET RESTES À PAYER ASSUMÉS EN 2021 PAR LA MISSION *PLAN DE RELANCE*

(en milliards d'euros)

	Autres missions		Restes à payer de 2020 portés par la mission <i>Plan de relance</i>
	AE 2020	CP 2020	AE 2021 et suivants
Volet Écologie	1,3	0,9	0,4
Volet Compétitivité	0,5	0,1	0,4
Volet Cohésion	3,5	1,3	2,2
Total	5,3	2,3	3,1

Source : éléments fournis par la direction du budget aux rapporteurs de la mission.

C. L'EXÉCUTION, LE SUIVI ET L'ÉVALUATION DE LA MISSION

1. Les modalités d'exécution de la dépense

Les modalités d'exécution de la dépense ont été définies par la direction du budget à l'occasion d'une circulaire adressée aux différents ministères le 31 août 2020. Deux options distinctes sont évoquées ⁽¹⁾ :

- La délégation de gestion : cette modalité est privilégiée compte tenu de sa simplicité, de sa réactivité en gestion et des possibilités de fixer au départ les critères d'engagement des crédits ;
- Le transfert de crédits vers des programmes du budget général par décret.

Chacun des dispositifs financés par la mission *Plan de relance* pourra adopter l'un ou l'autre fonctionnement. Les directions ministérielles interrogées ont indiqué être encore en discussion avec la direction du budget pour définir le moyen le plus adapté pour chaque mesure.

Un mode de fonctionnement similaire avait été retenu en 2009-2010 : les crédits de la mission *Plan de relance de l'économie* furent mis à disposition des services ou opérateurs « dépenriers », soit par gestion directe (70 % des crédits), soit par transfert (30 %) ⁽²⁾.

2. La question des moyens humains pour la mise en œuvre du plan

L'un des principes fixés pour les dépenses de la mission est leur réversibilité. Aussi, cela rend impossible le financement de dépenses de personnel.

(1) 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.

(2) Rapport spécial (n° 3544, XIII^{ème} législature) de Mme Arlette Grosskost au sujet de la mission Plan de relance de l'économie, à l'occasion du projet de loi de règlement pour 2010.

La plupart des directions ministérielles interrogées par les rapporteurs déclarent envisager de mettre en œuvre les mesures du *Plan de relance à effectifs constants*. La délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) en charge d'une grande partie des mesures du programme *Cohésion* (dont l'activité partielle, la formation professionnelle, une partie du plan jeune, *etc.*) indique que le ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion ne prévoit, pour l'instant, pas de recrutements spécifiques pour assurer le pilotage et le déploiement du plan de relance. Des marges de manœuvre ont été recherchées au niveau de l'organisation interne, notamment par redéploiement d'effectifs.

Certaines directions ont cependant demandé des renforts temporaires. La direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature a indiqué dans sa contribution écrite avoir sollicité des moyens complémentaires temporaires pour recruter des personnes chargées d'aider les porteurs de projets. La direction générale de l'énergie et du climat étudiait la possibilité de faire appel à des contrats à durée déterminée hors plafonds d'emplois pour la mise en œuvre des actions relevant de leur périmètre. L'Agence nationale pour la transition écologique, qui voit son budget doubler, souhaitait recourir à des CDD de mission, ce qui n'a pas été retenu. Elle proposera donc des contrats en intérim, qui, ne pouvant excéder 18 mois, ne couvriront pas la durée de mise en œuvre du plan de relance.

Toutefois, le principe de l'absence de financement de dépenses de personnel par les crédits de la mission souffre de plusieurs exceptions :

– au sein de l'action 1 *Financement des entreprises* du programme 363 *Compétitivité* une dotation de 40 millions d'euros en AE et de 30 millions d'euros en CP est prévue pour financer notamment « de nouveaux moyens humains », en particulier pour Bpifrance ;

– l'enveloppe de 250 millions d'euros prévue pour Pôle emploi à l'action 4 *Formation professionnelle* du programme 364 *Cohésion* servira au recrutement de 1 500 équivalents temps plein (ETP) en contrat à durée déterminée (CDD) ;

– de même, les 69 millions d'euros d'AE et de CP prévus par l'action 2 *Jeunes* du même programme, au titre de l'accompagnement intensif jeunes, permettront le recrutement de 650 ETP par Pôle emploi.

3. Le pilotage et le suivi de la mission

Afin d’appréhender de façon globale les actions très hétérogènes financées par la mission, un comité de pilotage est mis en place au sein du ministère de l’économie. Présidé par le ministre de l’économie, des finances et de la relance, M. Bruno Le Maire, ce comité de pilotage compte parmi ses membres :

– **M. Olivier Dussopt**, ministre délégué auprès du ministre de l’Économie et des Finances, chargé des Comptes publics,

– **M. Bruno Parent** qui assure le secrétariat du comité,

– les **directeurs des administrations du ministère de l’Économie, des Finances et de la Relance**, et en particulier la directrice du Budget, Mme Amélie Verdier, le directeur général des Finances publiques, M. Jérôme Fournel, et le directeur général des Entreprises, M. Thomas Courbe ainsi que le directeur général du Trésor, M. Emmanuel Moulin.

La première réunion de ce comité de pilotage s’est tenue le 21 septembre 2020.

La présentation du plan de relance le 3 septembre s’est accompagnée de l’annonce d’un **dispositif de suivi dédié** : « *le Gouvernement fera du suivi de l’exécution du plan de relance une priorité de la dernière partie du quinquennat* » ⁽¹⁾. Les contours de ce suivi ont été esquissés :

– des comités de suivi vont être créés pour s’assurer de l’exécution des mesures, à l’échelle nationale et locale. Au niveau national, le comité de suivi sera présidé par le Premier ministre et assurera le suivi de son exécution. Il comprendra notamment deux députés et deux sénateurs. Pour l’Assemblée nationale, les rapporteurs de la présente mission seront désignés. Au niveau local, un comité régional de pilotage et de suivi sera institué dans chaque région ;

– un tableau de bord des projets dans les territoires et des indicateurs de suivi seront régulièrement rendus publics ;

– le Premier ministre s’est engagé à ce qu’il soit rendu compte au Parlement de l’exécution du plan de relance, tous les deux mois.

Enfin, dans une circulaire datée du 23 octobre 2020 adressée aux préfets de région, aux préfets de département et aux directeurs régionaux des finances publiques, le Premier Ministre a détaillé les mesures permettant une mise en œuvre territorialisée du plan de relance.

(1) Site de présentation du plan de relance, 3 septembre 2020, ([lien](#)).

Les destinataires devront faire remonter au secrétaire général chargé du plan de relance tout obstacle de nature à ralentir le déploiement du plan. Les crédits déconcentrés du plan de relance devront donner lieu d'ici la fin de l'année 2020 à la signature d'un accord régional de relance entre l'État et la région. La circulaire rappelle le rôle pivot des sous-préfets chargés de la relance, qui faciliteront la mobilisation des services de l'État et des partenaires locaux pour accélérer l'exécution des projets.

4. Le budget vert

Le plan de relance fait l'objet d'une double cotation dans le cadre du rapport « budget vert », publié pour la première fois en 2020 :

– il est évalué dans son ensemble à l'aune du système de classification environnemental établi ;

– les crédits de paiement de la mission *Plan de relance* sont spécifiquement analysés.

Ainsi, sur les 21,99 milliards d'euros de CP prévus en 2021, **6,59 milliards d'euros sont considérés comme au moins une fois favorable à l'environnement.** Il s'agit de **l'ensemble des crédits du programme 362 Écologie**. Les dépenses des autres programmes sont considérées comme étant neutres.

Ce rapport recense l'ensemble des impacts du budget de l'État, qu'ils soient positifs ou négatifs, au regard de six objectifs environnementaux :

- la lutte contre le changement climatique ;
- l'adaptation au changement climatique et la prévention des risques naturels ;
- la gestion de la ressource en eau ;
- l'économie circulaire, les déchets et la prévention des risques technologiques ;
- la lutte contre les pollutions ;
- la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

**COTATION DES DÉPENSES FAVORABLES À L'ENVIRONNEMENT DE LA MISSION
PLAN DE RELANCE**

(en crédits de paiement)

Crédits budgétaires	PLF21	Climat (atténuation)	Climat (adaptation)	Eau	Déchets	Pollution	Biodiversité	Classification
P362 Rénovation énergétique	3 125,3 M€	●	●	●	●	●	●	Favorable
P362 Biodiversité, lutte contre l'artificialisation	426,5 M€	●	●	●	●	●	●	Favorable
P362 Décarbonation de l'industrie	281,0 M€	●	●	●	●	●	●	Favorable
P362 Économie circulaire et circuits courts	84,0 M€	●	●	●	●	●	●	Favorable
P362 Transition agricole	390,0 M€	●	●	●	●	●	●	Favorable
P362 Mer	44,8 M€	●	●	●	●	●	●	Favorable
P362 Infrastructures et mobilité vertes	1 323,7 M€	●	●	●	●	●	●	Favorable
P362 Énergies et technologies vertes	910,7 M€	●	●	●	●	●	●	Favorable

Source : rapport sur l'impact environnement du budget de l'État, septembre 2020 (lien).

On peut regretter qu'une cotation plus fine n'ait pas été réalisée pour les deux autres programmes. **Sans les énumérer exhaustivement, plusieurs actions financent des mesures favorables à l'environnement :**

– l'action 5 *Culture* du programme 363 *Compétitivité* prévoit un plan de transformation écologique du secteur de la presse et de l'imprimerie ;

– l'action 2 *Jeunes* du programme 364 *Cohésion* finance un « volontariat territorial vert », c'est-à-dire le versement d'une prime de 8 000 euros aux TPE, PME et ETI qui recrutent des jeunes sur des métiers de transformation écologique ;

– l'action 4 *Formation professionnelle* du même programme *Cohésion* prévoit un abondement des comptes personnels de formation lorsqu'une formation aura été choisie dans le secteur de la transition écologique ;

Cela aurait nécessité d'effectuer des retraitements pour plusieurs actions qu'il était sans doute difficile de réaliser *ex ante*. **Les rapporteurs seront attentifs à l'évolution de la cotation sur les prochains exercices.**

DEUXIÈME PARTIE ANALYSE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES

I. PROGRAMME 362 – ÉCOLOGIE

Le programme 362 porte 18,358 milliards d'euros de crédits en autorisations d'engagement (AE), et 6,585 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). Cela représente 50,1 % des AE de la mission Plan de relance. Le programme est composé de 9 actions, qui convergent vers un objectif commun : atteindre la neutralité carbone en 2050.

Cinq indicateurs ont été créés : le taux de consommation des crédits, l'économie d'énergie attendue de la rénovation énergétique des bâtiments publics, le nombre de logements sortis du statut de « passoire thermique » grâce à MaPrimeRénov', la part modale des transports non routiers et l'évolution des émissions moyennes de CO₂ des véhicules neufs.

A. ACTION 1 : RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE

La France comptait, au 1^{er} janvier 2018, 4,8 millions de « passoires thermiques », c'est-à-dire des logements classés F ou G sur l'échelle du diagnostic de performance énergétique⁽¹⁾. Cela représente 17 % du parc de logements. L'article 1^{er} de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2028, le fait d'excéder le seuil de consommation correspondant à ces classes de logement aura des conséquences en cas de vente ou de location. Il s'agit par ce biais d'inciter à rénover l'ensemble des logements classés F ou G pour qu'ils puissent atteindre au moins la classe E.

À l'inverse, seuls 1,9 million de logements (6,6 %) sont classés A ou B, le niveau bâtiment basse consommation (BBC), alors que la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour une croissance verte fixe comme objectif que l'ensemble du parc soit à ce niveau BBC d'ici 2050.

Pour respecter ces objectifs ambitieux de rénovation, le plan de relance comprend des moyens conséquents pour accélérer la rénovation du parc immobilier, tant public que privé. L'action 1 Rénovation énergétique du programme 362 prévoit ainsi d'attribuer 6,295 milliards d'euros à la rénovation énergétique. 2,792 milliards doivent être décaissés dès 2021.

(1) « Le parc de logements par classe de consommation énergétique », service des données et études statistiques du ministère de la transition écologique, publié le 2 septembre 2020.

RYTHME DE DÉCAISSEMENT DES CRÉDITS DE L'ACTION 1 ⁽¹⁾

	2021		2022	2023	2024	Total des CP
	AE 2021	CP 2021	CP 2022	CP 2023	CP 2024	
Action 1 - Rénovation énergétique	6 295	2 792	2 175	725	403	6 095
<i>Rénovation énergétique des bâtiments publics</i>	3 700	1 600	2 100			
<i>Rénovation énergétique et réhabilitation lourde des logements sociaux</i>	500	250	250			
<i>Rénovation énergétique de TPE/PME</i>	95	27	68			
<i>Aide à la rénovation énergétique des logements privés</i>	2 000	915	1 085			

1. La rénovation des bâtiments publics

3,7 milliards d'euros sont prévus pour la rénovation énergétique des bâtiments publics, dont 1,6 milliard en crédits de paiement pour 2021.

Les bâtiments publics représentent 37 % du parc tertiaire national (380 millions de m²) : une rénovation à grande échelle est donc nécessaire pour permettre de réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Parmi ces 3,7 milliards d'euros, un milliard d'euros seront réservés à la rénovation thermique des bâtiments des collectivités territoriales. Si la répartition de cette enveloppe n'était pas encore définitivement stabilisée lors de la rédaction du présent rapport, elle devrait toutefois être de ce type :

- 650 millions d'euros pour les communes et les EPCI ;
- 300 millions d'euros pour les départements ;
- 50 millions d'euros pour les bâtiments sportifs.

À ces crédits s'ajoutent 300 millions d'euros fléchés vers les régions *via* la dotation de soutien à l'investissement (action 9 du présent programme).

Trois types d'opérations seront financées :

- les actions dites « à gain rapide », avec un fort retour sur investissement ;
- les travaux de rénovation énergétique du gros entretien ou du renouvellement des systèmes ;
- les opérations immobilières de réhabilitation lourde, incluant d'autres volets que la rénovation énergétique.

(1) Les rapporteurs disposent du détail à l'échelle de l'action et non de la mesure, ce qui explique l'écart entre le total des décaissements sur la période et les AE ouvertes.

Les recettes du CAS Gestion du patrimoine immobilier de l'État

Le compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* porte les dépenses d'investissement et de fonctionnement en rapport avec des opérations immobilières ou d'entretien réalisées par l'État sur des biens immobiliers dont il est propriétaire ou figurant à l'actif de son bilan ⁽¹⁾.

Les recettes du CAS proviennent en partie du produit des cessions de biens immobiliers de l'État. Or, la crise sanitaire a beaucoup ralenti les cessions opérées par l'État : entre le 1^{er} janvier et le 3 août 2020, 271 biens ont été cédés pour un montant de 47 millions d'euros ⁽²⁾. Cela affaiblit le plan prévisionnel de cessions pour la période 2020-2022.

La chute des recettes de ce CAS signifie que certains des projets prévus ne pourront être financés grâce au CAS. Il est donc possible que les moyens du plan de relance pour la rénovation énergétique des bâtiments publics se substitueront en partie aux moyens du CAS.

L'appel à projets de rénovation énergétique des bâtiments publics, lancé le 7 septembre lors de la Conférence nationale de l'immobilier, est clos depuis le 9 octobre. Plus de 4 000 projets ont été déposés, pour un montant de 8 milliards d'euros.

Exemples de projets proposés pour candidature à l'appel à projets ⁽³⁾

Rennes, ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche : isolation thermique par l'extérieur avec intégration des menuiseries, isolation en sous-face et isolation des toitures-terrasses et ventilation d'un bâtiment de la faculté de droit de l'université Rennes 1, pour un montant total estimé à 10,4 millions d'euros et des gains énergétiques attendus de 915 000 kWhEF (kilowatt/heure d'énergie finale) par an.

Bastia, ministère de l'Intérieur : rénovation des installations de distribution de chauffage et de ventilation, ravalement de façades de bâtiments de la police nationale, pour un montant total estimé à 1,6 million d'euros et des gains énergétiques attendus de 154 000 kWhEF par an.

Epinal, ministère de la Justice : rénovation de la verrière centrale de l'enceinte pénitentiaire de la maison d'arrêt, pour un montant total estimé à 1,9 million d'euros et des gains énergétiques attendus de 86 000 kWhEF par an.

Deux critères seront utilisés pour sélectionner les projets : la capacité de mise en œuvre rapide du projet et le gain énergétique attendu⁽⁴⁾. Pour les projets supérieurs à 5 millions d'euros (et 8 millions d'euros en Île-de-France), c'est la conférence nationale de l'immobilier public qui instruira les dossiers. Ces

(1) *Rapport spécial de M. Mattéi pour le PLF pour 2020 sur la gestion du patrimoine immobilier de l'État – octobre 2019.*

(2) *Document de politique transversale au projet de loi de finances pour 2021 – Politique immobilière de l'État, p. 28.*

(3) *Communiqué de presse du 20 octobre 2020 « Franc succès des appels à projets pour la rénovation énergétique des bâtiments publics de l'État dans le cadre de France Relance » – Annexe : projets significatifs proposés pour candidature.*

(4) *Annexe n° 1 – Extrait de l'appel à projets pour le financement de projets de rénovation.*

derniers projets représentent moins de 5 % des projets déposés. Les projets d'un montant inférieur à 5 millions d'euros seront traités par les conférences régionales de l'immobilier public.

La direction de l'immobilier de l'État pilote les appels à projets mais n'est pas en charge de leur mise en œuvre opérationnelle. Elle a prévu de recruter une quarantaine de personnes en contrats à durée déterminée pour accompagner le plan de relance et apporter un soutien aux équipes de maîtrise d'ouvrage.

La direction générale du trésor est associée à la notation des projets. Le suivi de la mise en œuvre des projets sera assuré par les sous-préfets chargés de la relance.

2. Renforcer le soutien public à la rénovation du parc privé

• 2 milliards d'euros s'ajoutent au budget déjà existant (740 millions d'euros en 2021) pour la rénovation du parc de logement privé

Le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) a été remplacé en loi de finances pour 2020 par MaPrimeRénov'. La prime présente l'avantage d'être versée de manière contemporaine à la réalisation des travaux : les ménages n'ont pas à faire d'avance de trésorerie, contrairement au crédit d'impôt. Le CITE profitait aux ménages les plus aisés : 48 % des bénéficiaires du CITE en 2019 appartenaient aux 9^e et 10^e déciles ⁽¹⁾. La prime doit, elle, cibler les ménages les plus modestes.

La prime a été réservée, en 2020, aux ménages modestes et très modestes, avec un budget prévisionnel s'établissant à 390 millions d'euros.

Début octobre, plus de 100 000 demandes d'aides avaient été déposées auprès de l'ANAH. Pour faire face à ces demandes, des crédits supplémentaires ont été ouverts. 100 millions d'euros supplémentaires ont été ouverts par la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 (LFR 3) et 85 millions d'euros ont été transférés depuis le programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* de la mission *Cohésion des territoires*, **qui s'ajoutent aux 390 millions d'euros prévus initialement dans la loi de finances pour 2020.**

Une partie des crédits de paiement devrait être reportée en 2021 : les prévisions de dépenses en CP pour 2020 s'élevaient début octobre à une consommation de 270 millions d'euros sur l'enveloppe de 575 millions d'euros initialement ouverte.

La prime doit être élargie aux ménages intermédiaires à partir de 2021, pour prendre le relais de la mise en extinction du CITE. 740 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sont pour cette raison ouverts dans le présent projet de loi sur le programme n° 174, *Énergie climat et après-mines* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*.

(1) Contribution de la direction de l'aménagement, du logement et de la nature aux travaux des rapporteurs.

Dans le cadre du plan de relance, il a été choisi d'élargir le bénéfice de cette prime, dès 2021, aux ménages appartenant aux 9^e et 10^e déciles de revenu, aux copropriétés et aux propriétaires bailleurs – catégories exclues du dispositif tel qu'il avait été conçu en loi de finances pour 2020.

2 milliards d'euros sont prévus sur deux ans. Parmi ceux-ci, 300 millions d'euros sont fléchés pour la rénovation des copropriétés et 250 millions d'euros vers la rénovation de logements dans le cadre des plans « Action cœur de ville », « Initiatives copropriétés » et « Petites villes de demain ». Enfin, 10 millions d'euros sur deux ans seront fléchés vers l'ADEME pour assurer la communication autour de MaPrimeRénov'.

915 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires seront ouverts au titre du plan de relance pour l'année 2021.

- **Ce budget sera délégué à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH)**

L'ANAH distribuera MaPrimeRénov'. Des recrutements sont prévus pour lui permettre d'instruire les dossiers supplémentaires : le plafond d'emplois a été porté à 174 ETPT, soit une augmentation de 29 ETPT. Ces recrutements apparaissent dans le programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*. Le dispositif sera suivi par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, ainsi que par la direction générale de l'énergie et du climat.

L'ensemble des travaux faisant l'objet d'un devis après le 1^{er} octobre 2020 seront éligibles à la prime, pour l'ensemble des catégories de propriétaires auxquelles elle est élargie, alors même que les crédits pour l'élargissement de la prime sont ouverts à compter du 1^{er} janvier 2021. Cette anticipation doit éviter un report des intentions de travaux en 2021. Un simulateur a déjà été mis en place pour indiquer précisément les montants de prime auxquels sont éligibles les ménages en fonction des travaux qu'ils souhaitent engager. Les ménages intermédiaires, qui bénéficient encore du CITE pour les dépenses exposées en 2020, ne peuvent toutefois cumuler ce crédit d'impôt avec MaPrimeRénov' pour les mêmes travaux⁽¹⁾.

Trois indicateurs d'activité ont été définis pour suivre l'évolution de MaPrimeRénov' :

- le nombre de primes attribuées à des propriétaires occupants ;
- le nombre de bénéficiaires qui sont propriétaires bailleurs ;
- le montant des primes attribuées.

Les économies d'énergie générées seront l'indicateur d'impact. L'objectif fixé pour l'année 2021 est que **80 000 logements sortent du statut « passoire thermique » grâce à MaPrimeRénov'.**

(1) Article 200 quater du code général des impôts.

Les objectifs fixés ciblent entre 400 000 et 500 000 logements aidés en 2021, toutes catégories confondues.

- **Des incitations plus grandes à la rénovation globale**

Les nouveaux barèmes ont été élaborés par la direction générale de l'énergie et du climat. Un forfait sera attribué pour les travaux de rénovation globale dont le gain énergétique est supérieur à 55 %.

Deux autres mesures sont prévues pour encourager la rénovation des passoires thermiques : les ménages pourront bénéficier **d'un bonus si la rénovation entreprise conduit à ce que leur logement obtienne l'étiquette énergie A ou B**. Un deuxième bonus est prévu pour les ménages dont le logement **perd son statut de passoire thermique (étiquette énergie F ou G)** après la rénovation.

- **Une aide qui sera proportionnée aux revenus des ménages grâce à un nouveau barème de travaux éligibles**

Quatre profils différents ont été établis afin d'adapter le montant des travaux subventionnés aux revenus des ménages. À titre d'exemple, le bonus « sortie de passoire » est de 1 500 euros pour un profil « Bleu », qui correspond à un plafond de ressources (hors Île-de-France) de 21 760 euros pour un foyer de deux personnes. Le montant du bonus est seulement de 500 euros pour un profil « Rose », qui correspond à un plafond de ressources (hors Île-de-France) de 42 848 euros pour un foyer de deux personnes. Pour les ménages les plus modestes, le cumul des aides pourra représenter jusqu'à 90 % du coût total des travaux.

3. Soutenir la rénovation du parc social

500 millions d'euros sur deux ans seront consacrés à la rénovation énergétique et à la réhabilitation lourde des logements locatifs sociaux. 250 millions d'euros de crédits de paiement devraient être engagés en 2021.

Le parc social fait figure de bon élève en matière de consommation d'énergie. Selon un document de travail du Commissariat général au développement durable ⁽¹⁾, « *le parc social est sensiblement moins énergivore que le parc privé* ». Il est composé de 7 % de biens d'étiquettes F et G, contre 23 % pour le parc locatif privé.

Ce décalage important explique le soutien budgétaire plus important à la rénovation du parc privé, matérialisé par l'élargissement du dispositif de prime aux propriétaires bailleurs.

40 millions d'euros financeront un appel à projets pour **massifier les solutions industrielles**. L'objectif est de transformer des expériences localisées de rénovation globale en filière professionnelle, pour changer d'échelle et rénover ensuite 10 000 logements sociaux.

(1) Document de travail n° 49 du CGDD – « *Le parc de logement par classe de consommation énergétique* ».

C'est l'approche dite « Energiesprong » : celle-ci vise à rénover des logements sociaux dans un délai court, avec des matériaux préfabriqués et avec **l'objectif de garantir une consommation énergétique nulle sur 30 ans**. Des projets pilotes sont déjà en cours en France : le plan de relance doit permettre d'accélérer le développement de nouveaux travaux. Deux indicateurs seront suivis : le nombre de logements subventionnés et l'atteinte de consommation énergétique nulle après rénovation.

40 000 logements pourraient être concernés par le second volet de la « restructuration-réhabilitation lourde ».

4. Aider les entreprises à rénover leur outil de production

Deux outils différents seront mobilisés pour inciter les TPE et les PME à engager des travaux de rénovation énergétique.

D'abord, **un soutien budgétaire : 95 millions d'euros**, dont 27 millions d'euros en crédits de paiement dès 2021, seront mobilisés pour financer des diagnostics pour les artisans et commerçants et des aides forfaitaires pour les actions d'écoconception développées par les PME.

Ensuite, un outil fiscal : un crédit d'impôt temporaire, introduit par amendement du Gouvernement en première partie du présent projet loi de finances (**article 3 *sexdecies***), bénéficiera aux PME qui entreprennent des travaux de rénovation énergétique des bâtiments à usage tertiaire entre le 1^{er} octobre 2020 et le 31 décembre 2021.

Il s'appliquera, entre autres, aux dépenses engagées pour l'acquisition et la pose d'un système d'isolation thermique sur les murs ou encore pour l'acquisition et la pose d'une pompe à chaleur. **Ce crédit correspondra à 30 % du prix de revient hors taxe des dépenses éligibles. Le coût de ce crédit d'impôt est évalué à 105 millions d'euros.**

Le choix de combiner des crédits budgétaires et un crédit d'impôt se justifie par la volonté d'une mise en œuvre rapide de la transformation énergétique, ce que permet le crédit d'impôt, tout en accompagnant les TPE/PME dans le diagnostic et l'investissement, ce que facilite l'attribution de crédits budgétaires.

B. ACTION 2 – BIODIVERSITÉ, LUTTE CONTRE L'ARTIFICIALISATION

L'action 2 Biodiversité, lutte contre l'artificialisation porte 1,25 milliard d'euros sur deux ans. 427 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus pour 2021.

RYTHME DE DÉCAISSEMENT DE L'ACTION 2

	2021		2022	2023	2024	Total des CP
	AE 2021	CP 2021	CP 2022	CP 2023	CP 2024	
Action 2 - Biodiversité, lutte contre l'artificialisation	1 250	427	565	209	50	1251
<i>Densification et renouvellement urbain</i>	650	279	371			
<i>Biodiversité sur les territoires, prévention des risques et renforcement de la résilience</i>	300	70	230			
<i>Réseaux d'eau et modernisation des stations d'assainissement, y compris outre-mer</i>	300	78	222			

Il convient de souligner que dans cette action, les mesures liées à la biodiversité et à l'eau sont des mesures en réalité pérennes : les crédits liés au plan de relance permettent d'accélérer leur mise en œuvre.

1. Densification et renouvellement urbain

650 millions d'euros sont prévus pour 2021-2022, et 279 millions d'euros sont budgétés en crédits de paiement pour 2021.

- Un fonds friches

Le plan de relance prévoit la création d'un fonds friches, doté de 300 millions d'euros sur deux ans. Cette mesure de création d'un fonds friches a été discutée à l'Assemblée en novembre 2019 lors de l'examen d'une proposition de loi du groupe Modem ⁽¹⁾. L'article 4 de la proposition prévoyait la création d'un fonds pour la dépollution des friches qui aurait été géré par Action Logement. Cette proposition de loi a été adoptée par l'Assemblée et transmise au Sénat.

S'agissant du fonds friches prévu par le plan de relance, ces crédits financeront :

– le recyclage des friches et du foncier artificialisé, à hauteur de 259 millions d'euros en AE, dont 99,5 millions d'euros dès 2021, par le biais d'appels à manifestation d'intérêt (AMI) régionalisés et délégués aux Établissements publics fonciers ;

– la dépollution de sites industriels, pour 40 millions d'euros en AE, dont 4 millions d'euros dès 2021, gérés par l'ADEME ⁽²⁾ ;

(1) Proposition de loi visant à réduire le coût du foncier et à augmenter l'offre de logements accessibles aux Français, n° 2336.

(2) Annexe n° 2 – Projets du plan de relance transitant par l'ADEME.

– 0,5 million d’euros seront apportés par le centre d’études et d’expertise sur les risques, l’environnement, la mobilité et l’aménagement (CEREMA) pour financer des outils d’accompagnement.

Comme indiqué par l’ADEME aux rapporteurs, l’objectif est de « *reconvertir le site en toutes activités relevant du logement, de parcs, de renaturation ou d’activités économiques telles que le photovoltaïque, la biomasse sous réserve d’une démonstration de la compatibilité du milieu après dépollution à l’usage prévu* ».

La direction générale de l’aménagement, du logement et de la nature (DGALN) a indiqué aux rapporteurs que l’instruction des appels à projets serait focalisée sur le déficit des opérations d’aménagement. L’exigence de présenter un bilan économique de l’aménagement, comprenant une identification des principaux postes de dépenses, permettra de s’assurer de la faisabilité de cette opération, notamment s’agissant des autres co-financeurs de l’opération.

Les indicateurs de suivi seront les suivants :

- le nombre d’hectares de friches ou de terrains déjà artificialisés réhabilités ;
- le nombre de sites concernés par une opération de réhabilitation.

L’État peut déjà confier la mission de réhabilitation d’une friche à l’ADEME, lorsque des travaux sont ordonnés d’office. **La création d’un fonds friches s’inscrit dans la continuité des actions menées depuis 10 ans en France pour dépolluer les sites.**

En 2009, dans le cadre du plan de relance économique de la France, un dispositif d’aide aux travaux de reconversion des friches urbaines polluées avait déjà été mis en place, géré par l’ADEME. 50,9 millions d’euros de subventions ont été engagés à ce titre entre 2009 et 2013. Une évaluation externe du dispositif, réalisée en juillet 2014, a conclu que l’aide de l’ADEME avait permis d’accélérer la reconversion des friches et qu’elle jouait « *un rôle de garantie morale pour l’accès à d’autres financements* »⁽¹⁾.

L’ADEME a soutenu, entre 2010 et 2019, 130 projets de travaux de dépollution de friches polluées en vue d’une reconversion. Un nouvel appel à projets a été lancé début 2020 pour financer tout projet de reconversion de friches pour la création de logements, d’activités économiques et d’équipements publics. Les résultats seront connus en novembre.

Enfin, un groupe de travail partenarial a été lancé en juillet 2019 pour identifier des mesures pour lutter contre l’artificialisation des sols. La création d’un fonds friches est une des propositions issues de ce groupe de travail. Celui-ci

(1) Évaluation du système d’aide aux travaux « reconversion des friches urbaines polluées » - Étude réalisée par Tercia, décembre 2013 à juillet 2014, p. 2.

a constaté que les friches polluées constituaient un important gisement foncier, mais que le surcoût des opérations de dépollution était souvent important. Ces surcoûts sont liés non seulement aux opérations de dépollution, mais aussi aux opérations de démolition et de remise en l'état.

La mise en place de ce fonds friches vient donc renforcer des dispositifs existants : les compétences et les outils existent, et les crédits du fonds friches vont permettre d'accélérer un mouvement déjà enclenché.

- Une aide aux opérations de densification

À ces crédits s'ajoutent 175 millions d'euros qui financeront une aide versée aux maires pour tout permis de construire accordé pour des opérations de logements denses.

Toutes les communes seront éligibles à cette aide, exception faite des communes n'atteignant pas le quota de logement social exigé par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain ⁽¹⁾.

Les maires n'auront à déposer aucun dossier : l'attribution de l'aide sera automatique grâce à l'exploitation de la base de données Sitadel, qui recense l'ensemble des permis de construire déposés. Les paramètres de l'aide ont été construits en cohérence avec les permis accordés en 2019.

Les communes ont été classées en cinq catégories selon les caractéristiques de densité de population et de bâti, de population et d'état du parc de logement. Selon la DGALN, « *le seuil de densité déclenchant le bénéfice de l'aide est défini pour chaque catégorie de communes à hauteur de la densité moyenne constatée des programmes de logement autorisés en 2019 sur les communes d'une même catégorie majorée d'un même coefficient* » ⁽²⁾.

Ce dispositif est similaire à celui de l'aide aux maires bâtisseurs, instaurée en 2015 pour soutenir les communes qui réalisaient un effort important de construction. Ce dispositif avait bénéficié à 716 communes, pour la construction de 78 000 logements et un coût de 81 millions d'euros ⁽³⁾. Il n'a pas été reconduit en 2017.

L'aide aux maires menant des opérations de densification est cependant plus ciblée que le dispositif des maires bâtisseurs, en ce que c'est la densité de la construction et la sobriété foncière qui sont favorisées et plus seulement la construction en elle-même.

(1) Article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation.

(2) Contribution de la DGALN aux travaux des rapporteurs.

(3) Réponse du ministère de la cohésion des territoires à une question écrite de M. Arnaud Bazin, le 11 janvier 2018.

Les indicateurs qui seront suivis pour évaluer cette aide sont le nombre de m² de logements construits au-delà des seuils de densité et donnant droit à l'aide, ainsi que le nombre de communes bénéficiaires de l'aide.

2. Biodiversité sur les territoires, prévention des risques et renforcement de la résilience

300 millions d'euros en AE sont prévus pour valoriser les territoires, dont 70 millions d'euros en crédits de paiement pour 2021. La répartition de ces crédits se décompose ainsi :

– 30 millions d'euros pour soutenir des chantiers d'adaptation et de réalisation écologique ;

– 10 millions d'euros pour investir dans les aires protégées ;

– 10 millions d'euros pour protéger le littoral contre l'érosion, qui seront accordés dans le cadre des projets partenariaux des territoires concernés ;

– 5 millions d'euros pour renforcer les barrages ;

– 15 millions d'euros pour renforcer la résilience des bâtiments publics au risque sismique dans les Antilles.

Les indicateurs suivis pour cette mesure seront les suivants :

– le nombre de projets prévus : une première estimation portait ce nombre à 400 ;

– la résorption de 20 points noirs de continuité écologique ;

– le nombre de surfaces dont la qualité écologique aura été améliorée ;

– le linéaire de cours d'eau ayant retrouvé une continuité écologique avérée.

3. Réseaux d'eau et assainissement

300 millions d'euros sont prévus pour moderniser les réseaux d'eaux et les stations d'assainissement, dont 78 millions d'euros en crédits de paiement dès 2021, répartis ainsi :

– 55 millions d'euros pour moderniser les réseaux d'eaux potables en métropole et garantir la mise aux normes de stations de traitement d'eaux usées ;

– 8 millions d'euros pour traiter les boues des stations d'épuration, afin de réduire les sources de contamination de l'eau ;

– 15 millions d'euros pour les réseaux d'eau potable et d'assainissement en outre-mer pour accélérer la mise en œuvre du « Plan Eau Dom ».

L’objectif est de renforcer la résilience de l’alimentation en eau potable pour mieux anticiper les risques de sécheresse.

Les indicateurs de suivi de cette mesure seront le linéaire de réseaux d’eau et de réseaux d’assainissement réhabilités ainsi que le tonnage de boues pour lesquelles l’épandage aura été rendu possible.

C. ACTION 3 – DÉCARBONATION DE L’INDUSTRIE

Aujourd’hui, 18 % des émissions de gaz à effet de serre en France proviennent des activités industrielles. Une enveloppe globale de 1,2 milliard d’euros sera consacrée à la décarbonation de l’industrie. **Le décaissement pourrait s’étendre jusqu’en 2024.**

RYTHME DE DÉCAISSEMENT DE L’ACTION 3

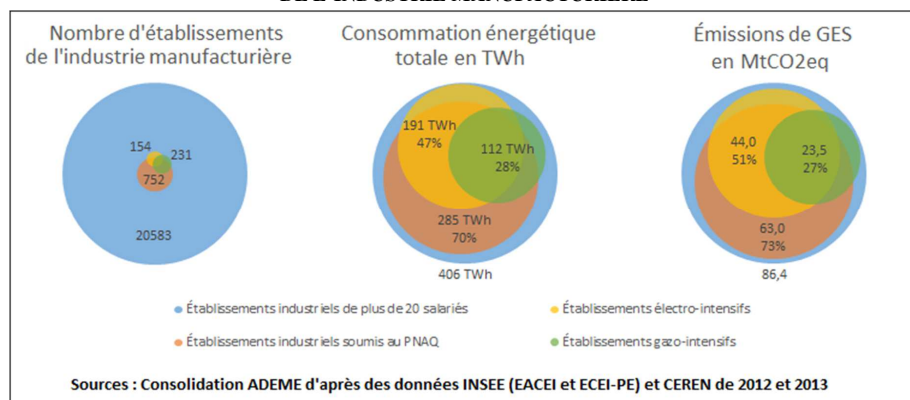
	2020		2021		2022	2023	2024	Total des CP
	AE 2020	CP 2020	AE 2021	CP 2021	CP 2022	CP 2023	CP 2024	
Action 3 - Décarbonation de l'industrie	200 ⁽¹⁾	0	1 000	281	206	247	624	1 358
<i>Soutien à l'efficacité énergétique et à l'adaptation des procédés des entreprises industrielles</i>	nc	nc	500	268	nc	nc	nc	
<i>Soutien à la chaleur bas-carbone des entreprises industrielles</i>	nc	nc	500	14	nc	nc	nc	

Cet investissement est cohérent avec la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) de la France, qui définit une trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour atteindre la neutralité carbone à horizon 2050.

Selon des données transmises par l’ADEME, les émissions de gaz à effet de serre sont assez concentrées : 3 % des entreprises de plus de 20 salariés représentent 70 % de la consommation totale d’énergie de l’industrie et 75 % des émissions de gaz à effet de serre.

(1) Ces crédits ont été ouverts sur le programme 134 Développement des entreprises et régulations, dans la mission Économie.

ILLUSTRATION DE LA PART DE CONSOMMATION ÉNERGÉTIQUE DES ÉTABLISSEMENTS DE L'INDUSTRIE MANUFACTURIÈRE



Les crédits du plan de relance viennent ainsi soutenir une action dont le développement reste freiné par plusieurs facteurs. D'abord, le prix du carbone est insuffisamment incitatif pour déclencher des investissements dans le bas carbone. Un deuxième élément est le désinvestissement historique dans l'outil de production industriel.

Des crédits d'investissement dans la décarbonation existent déjà : l'ADEME a par exemple lancé en 2019 un appel à projets d'un montant total de 50 millions d'euros sur « *la production et fourniture d'hydrogène décarboné pour les consommateurs industriels* ». Ce sont les crédits du PIA 3 qui l'ont financé. Ce plan de relance va donc accélérer un mouvement déjà amorcé.

200 millions d'euros en AE ont déjà été engagés en 2020 sur le programme 134 *Développement des entreprises et régulations* de la mission *Économie*, et **282 millions d'euros seront engagés en 2021 sur la mission Plan de relance.**

268 millions d'euros seront fléchés vers les entreprises qui souhaitent adapter leurs moyens de production pour réduire leur empreinte carbone. Ce sont des aides à l'investissement.

14 millions d'euros en crédits de paiement sont prévus pour soutenir les investissements qui visent à remplacer une solution fossile par une solution chaleur bas-carbone.

Un exemple de solution bas-carbone

La chaleur bas carbone représente la chaleur perdue par les industriels lors de leurs activités productives. Plusieurs solutions de valorisation existent aujourd'hui : la chaleur peut ainsi être réinjectée chez les industriels eux-mêmes ou bien approvisionner des réseaux urbains. Il est également possible de la stocker, pour la vendre ou la réutiliser plus tard.

Air France a ainsi mis en place un système de récupération de chaleur sur les groupes froid existants utilisés sur son site à Valbonne pour refroidir ses centres de données. Grâce à la chaleur produite, les 4 bâtiments du site sont chauffés, ce qui a permis de mettre à l'arrêt la chaudière à gaz initialement utilisée. Le gain énergétique est estimé à 893 MWh par an ⁽¹⁾.

Le faible niveau d'engagement des crédits en 2021 s'explique par la nature du soutien accordé aux bénéficiaires : c'est une aide au fonctionnement sur une durée pouvant atteindre 15 ans. La consommation prévisionnelle des crédits s'échelonne donc sur une durée plus importante que celle des autres mesures du plan de relance.

L'Agence de la transition écologique (ADEME) sera associée à ces mesures de soutien.

Les projets d'envergure seront financés par des appels à projets. Trois appels ont déjà été publiés, avec une date limite de candidature fixée au 20 octobre 2020 :

- « *Efficacité énergétique des procédés et des utilités dans l'industrie* » ;
- « *Aide à l'investissement et au fonctionnement pour soutenir la décarbonation de l'industrie* » ;
- « *Évolution des procédés au service de la décarbonation de l'industrie* ».

Une aide sera disponible pour les projets de moindre ampleur, c'est-à-dire les projets inférieurs à trois millions d'euros ⁽²⁾. Ces subventions seront gérées par l'Agence de service et de paiement.

La liste des équipements éligibles n'était pas arrêtée à la date de rédaction de ce rapport, mais une liste provisoire, datée du 4 août 2020 ⁽³⁾, envisageait de rendre éligibles, parmi d'autres, le matériel permettant la valorisation énergétique et le matériel pour la production d'électricité à partir de chaleur fatale.

(1) ADEME – *Retour d'expérience, récupération et valorisation de chaleur fatale chez Air France, décembre 2018.*

(2) *Lettre n° 302 de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances et de la relance, datée du 24 septembre 2020.*

(3) *Annexe – Note d'information technique sur les dispositifs de soutien à la décarbonation de l'industrie, 4 août 2020, site du Ministère de la transition écologique.*

Une partie du soutien devrait également être assurée par un abondement du fonds chaleur, créé par l'ADEME en 2009. Ce fonds finance des projets de substitution d'énergies renouvelables et de récupération d'énergie. L'articulation avec le fonds chaleur n'était toutefois pas encore précisée lors de la rédaction du présent rapport.

Pour suivre l'évolution des soutiens à l'efficacité énergétique et à la chaleur bas carbone, les trois indicateurs seront le nombre de dossiers retenus, le montant de l'aide associée ainsi que les économies d'énergie générées.

D. ACTION 4 – ÉCONOMIE CIRCULAIRE ET CIRCUITS COURTS

500 millions d'euros sont prévus pour limiter la production de déchets, dont 84 millions d'euros dès 2021.

RYTHME DE DÉCAISSEMENT DE L'ACTION 4

	2021		2022	2023	2024	Total des CP
	AE 2021	CP 2021	CP 2022	CP 2023	CP 2024	
Action 4 - Économie circulaire et circuits courts	500	84	130	114	172	500
<i>Réduction de l'utilisation du plastique par le recyclage et le développement du réemploi</i>	226	66		160		
<i>Développer le tri, la valorisation des déchets et la production d'énergie à partir de combustibles solides de récupération</i>	274	18		256		

226 millions d'euros sur deux ans financeront des actions pour réduire l'utilisation du plastique, et 274 millions d'euros sur deux ans seront alloués à la valorisation des déchets et la production d'énergie à partir de combustibles solides de récupération.

Sur cette enveloppe, 195 millions d'euros sur deux ans viendront alimenter le fonds « Économie circulaire et déchets » de l'ADEME pour financer les installations de tri, de collecte et de traitement des déchets ainsi que le soutien aux activités de réduction de l'usage du plastique. **Ce fonds était initialement doté de 164 millions d'euros pour 2021.**

Le renforcement des moyens de ce fonds s'inscrit dans la Feuille de route pour l'économie circulaire, qui a pour objectif d'atteindre 100 % de déchets recyclables d'ici 2025 et de faciliter le tri des déchets, en simplifiant les règles de tri et en améliorant la collecte d'emballages recyclables.

E. ACTION 5 – TRANSITION AGRICOLE

1,2 milliard d’euros de crédits sont prévus pour accélérer la transformation de notre modèle agricole, dont 390 millions d’euros de crédits de paiement en 2021.

RYTHME DE DÉCAISSEMENT DE L’ACTION 5

	2021		2022	2023	2024	Total des CP
	AE 2021	CP 2021	CP 2022	CP 2023	CP 2024	
Action 5 - Transition agricole	1 124	390	483	229	99	1 201
<i>Accélérer la transition agro-écologique (communication)</i>	10	5	nc			
<i>Accélérer la transition agro-écologique (entreprises)</i>	124	30	nc			
<i>Plan Protéines</i>	100	38	nc			
<i>Filières animales</i>	250	48	nc			
<i>Renouvellement et développement des agro-équipements</i>	250	107	nc			
<i>Forêt</i>	200	82	nc			
<i>Accélérer la transition agro-écologique (collectivités territoriales)</i>	190	80	nc			

Un écart de 77 millions d’euros en crédits de paiement existe entre les crédits prévus en autorisations d’engagement dans le projet annuel de performances (1 124 millions d’euros) et les crédits de paiement par année jusqu’en 2024 fournis aux rapporteurs spéciaux (1 201 millions d’euros) : ceux-ci n’avaient pas d’explication au stade de la rédaction de leur rapport.

Une partie significative de ces crédits pourrait faire l’objet d’un remboursement par la Commission européenne dans le cadre du plan national pour la relance et la résilience ⁽¹⁾.

Les crédits de cette action se répartissent en 5 catégories.

- Accélérer la transition agro-écologique

54 millions d’euros sur deux ans seront consacrés à la structuration de filières : l’objectif est notamment de faire monter en puissance les filières agro-écologiques.

10 millions d’euros sur deux ans sont alloués au Fonds Avenir Bio. Ce fonds, initialement doté de 8 millions d’euros en 2021, soutient les actions de développement de la filière bio, en valorisant les projets collectifs, impliquant l’ensemble des acteurs de la filière. Un nouvel appel à projets a été lancé le 19 octobre 2020 : les bénéficiaires pourront bénéficier d’une aide pour leurs investissements matériels (bâtiments, stockage, équipements) et pour leurs investissements immatériels (embauches, prestations externes liées au projet...).

(1) Plan stratégique d’investissements et de réformes qui sera présenté par le Gouvernement français à la Commission européenne début 2021.

50 millions d’euros sont réservés à la reconquête des haies, avec l’objectif de replanter 7 000 kilomètres de haies sur deux ans et 10 millions d’euros doivent financer un bilan carbone pour les agriculteurs qui s’installent.

À cela s’ajoutent des aides directes aux collectivités :

– 50 millions d’euros en AE pour encourager les petites communes à développer une alimentation saine, durable, de qualité et locale dans les cantines scolaires. Cet investissement doit permettre de faire respecter les objectifs mis en place par la loi pour l’équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable : 50 % des produits servis dans la restauration collective à partir du 1^{er} janvier 2022 devront être bios, locaux ou écologiques ;

– 80 millions d’euros en AE pour accélérer la structuration de filières locales, en soutenant les projets alimentaires territoriaux (PAT) ;

– 30 millions d’euros en AE pour soutenir le développement de jardins partagés ;

– 30 millions d’euros en AE sous forme d’appels à projets à destination des acteurs de l’alimentation locale solidaire.

Ces financements complètent les crédits qui figurent sur la mission *Agriculture* et qui s’élèvent à 123 millions d’euros, afin de financer les mesures agroenvironnementales et climatiques, et les aides à l’agriculture biologique. Les aides de la mission *Agriculture* sont cofinancées par le FEADER à hauteur de 75 %.

Enfin, un crédit d’impôt pour l’agriculture biologique, prévu à l’article 244 *quater* L du code général des impôts, permet aux entreprises agricoles qui tirent au moins 40 % de leurs recettes de la production biologique de réduire leur impôt sur les bénéfices.

- Le plan Protéines

100 millions d’euros sur deux ans seront consacrés au plan Protéines. Des crédits du PIA 4, dont le montant n’a pas été déterminé, viendront compléter cette enveloppe. Ce plan doit permettre de réduire la dépendance de la France à l’importation de protéines végétales : la France importait en 2016 près de 40 % des protéines végétales. Le plan se décline en cinq axes :

- Investissement en agroéquipements des exploitations agricoles ;
- Investissement pour la structuration de la filière ;
- Soutien à la recherche, au développement et à l’innovation ;
- Campagne de communication pour promouvoir la consommation de produits transformés à base de légumineuses ;
- Contribution au dispositif d’accélérateur « Protein connect » de Bpifrance.

	2021		2022	2023	2024	Total des CP
	AE 2021	CP 2021	CP 2022	CP 2023	CP 2024	
Action 6 - Mer	250	44	49	46	69	208
<i>Pêche et aquaculture</i>	50	8,4	nc			
<i>Verdissement des ports et verdissement de la flotte des affaires maritimes</i>	200	36,4	nc			

- Les filières animales

Trois mesures sont portées par le plan de relance : 100 millions d’euros investis dans l’amélioration des conditions d’élevage ; 130 millions d’euros fléchés vers la modernisation des abattoirs ; 20 millions d’euros prévus pour l’accompagnement des animaux en fin de vie.

- Forêt

178 millions d’euros seront investis dans le renouvellement et la diversification des forêts et 22 millions d’euros financeront le développement de la technique LiDAR Haute Densité. Cette technologie doit permettre d’améliorer la modalisation numérique du territoire ; elle a la capacité de décrire plus finement les évolutions d’un sol ou d’un peuplement forestier.

- Renouvellement et développement des agro-équipements

250 millions d’euros sont prévus sur deux ans, répartis ainsi :

- 135 millions d’euros pour financer des investissements permettant de limiter la consommation de produits phytosanitaires ;

- 100 millions d’euros pour investir dans des équipements de protection des aléas climatiques ;

- 15 millions d’euros fléchés vers les concepteurs d’agro-équipements pour encourager le développement de produits innovants.

F. ACTION 6 – MER

L’action 6 porte 250 millions d’euros de crédits, dont 44 millions d’euros devant être engagés en 2021. Elle soutient le développement durable du secteur de la pêche et favorise l’investissement dans des infrastructures portuaires.

RYTHME DE DÉCAISSEMENT DE L’ACTION 6

50 millions seront versés au secteur de la pêche et de l’aquaculture sur deux ans, pour renforcer la performance environnementale et sociale de la filière.

200 millions d’euros seront consacrés au verdissement des ports, dont 36,4 millions d’euros en 2021.

L’AFITF versera les crédits liés au verdissement des ports : 119 millions d’euros seront investis dans des projets stratégiques dans le cadre des contrats de performance État-régions (CPER) et 56 millions d’euros dans des projets de « quais zéro fumée ».

Un écart de 42 millions d’euros en crédits de paiement existe entre les crédits prévus en autorisations d’engagement dans le projet annuel de performances (250 millions d’euros) et les crédits de paiement par année jusqu’en 2024 fournis aux rapporteurs spéciaux (208 millions d’euros) : ceux-ci n’avaient pas d’explication au stade de la rédaction de leur rapport.

G. ACTION 7 – INFRASTRUCTURES ET MOBILITÉ VERTES

3,6 milliards d’euros sont portés par la mission Plan de relance pour soutenir le développement de moyens de transport plus écologiques. 1,299 milliard d’euros doivent être décaissés en 2021.

RYTHME DE DÉCAISSEMENT DE L’ACTION 7

	2020		2021		2022	2023	2024	Total des CP
	AE 2020	CP 2020	AE 2021	CP 2021	CP 2022	CP 2023	CP 2024	
Action 7 - Infrastructures et mobilité vertes	600	600	3 607	1 300	1 284	506	718	4 408
<i>Soutien au secteur ferroviaire</i>			650	173	477			
<i>Les mobilités du quotidien</i>			900	91	809			
<i>Aide à l’achat de véhicules propres</i>	600 ⁽¹⁾	600	1 280	732	548			
<i>Accélération des travaux d’infrastructure de transport</i>			550	205	345			
<i>Verdissement du parc automobile de l’État</i>			180	79	101			
<i>Résilience des réseaux électriques</i>			50	20	30			

L’aide aux véhicules propres et la mesure liée à la résilience des réseaux électriques relèvent du périmètre de la direction générale de l’énergie et du climat. Le soutien au ferroviaire, le plan « mobilités durables » et l’accélération des travaux d’infrastructure de transport seront gérés par l’AFITF.

Or, les recettes de l’AFITF ont sensiblement diminué pendant la crise sanitaire (part de la taxe de solidarité sur les billets d’avion, produit des recettes des amendes-radar, taxe d’aménagement du territoire versée par les sociétés concessionnaires d’autoroute) : une première compensation de 250 millions d’euros avait été prévue par la LFR 3. Une deuxième compensation des pertes de recettes devrait être examinée à l’occasion du collectif budgétaire de fin d’année, une fois que l’évaluation des pertes aura été chiffrée de manière plus précise.

(1) Ces crédits ont été ouverts sur le programme 174 de la mission Écologie, développement et mobilités durables.

Au vu du montant des crédits du plan de relance gérés par l'AFITF (2,44 milliards répartis entre le programme Écologie et le programme Cohésion), les rapporteurs seront vigilants sur le montant de la dotation budgétaire qui lui sera accordée dans le collectif budgétaire.

À cette enveloppe de 3,6 milliards d'euros s'ajoutent :

– **600 millions d'euros déjà ouverts en LFR 3 pour 2020** pour financer les dispositifs de relance des véhicules propres ;

– **4,1 milliards d'euros pour financer la recapitalisation de SNCF Réseau.** Ces crédits seront versés via le compte d'affectation spéciale (CAS) *Participations financières de l'État*, lui-même abondé par le programme 358 *Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire* créé par la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020 (LFR 2) au sein de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*.

Les rapporteurs déplorent le manque d'informations sur ce mouvement de crédits, que ce soit dans le projet annuel de performances de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, ou dans celui du CAS *Participations financières de l'État*.

En l'état des informations dont disposent les rapporteurs, les 4,1 milliards d'euros destinés à la recapitalisation de la SNCF se décomposent ainsi :

– 2,3 milliards d'euros pour financer les dépenses d'investissement fragilisées par la baisse des recettes liées à la crise sanitaire ;

– 1,5 milliard d'euros pour renforcer la durabilité du réseau, notamment pour financer des alternatives au glyphosate, utilisé par la SNCF pour l'entretien des abords des voies ;

– 300 millions d'euros de compensation pour SNCF Réseau au titre des petites lignes dont la charge lui a été transférée.

- Soutien au secteur ferroviaire

L'action porte 650 millions d'euros pour le secteur ferroviaire, dont 173 millions d'euros dès 2021.

Le rythme prévisionnel de décaissement des crédits est le suivant :

RYTHME DE DÉCAISSEMENT

(en millions d'euros)

2021	2022	2023-2024	Total
173	193	284	650

Source : contribution de la direction du budget aux travaux des rapporteurs.

La répartition provisoire de ces 650 millions d’euros est la suivante ⁽¹⁾ :

- pour la régénération des petites lignes : 300 millions d’euros ;
- pour le développement de l’offre des trains de nuit : 50 millions d’euros pour la rénovation de 50 trains de nuit et 50 millions d’euros pour améliorer l’accueil des passagers en gare ;

– pour le développement des infrastructures multimodales de fret ferroviaire, qui s’inscrit dans le pacte européen en faveur de la relance du fret ferroviaire : 250 millions d’euros, dont 30 millions d’euros pour financer l’innovation.

- Développer le plan vélo et les projets de transports en commun

900 millions d’euros sur deux ans seront consacrés au développement des transports en commun et au renforcement des réseaux cyclables, dont 91 millions d’euros dès 2021.

Le soutien aux projets de transports en commun viendra en complément de l’investissement des collectivités, et pourra aussi bien financer la création de nouvelles lignes de transports collectifs que l’amélioration de services existants.

Sur l’enveloppe de 900 millions, **100 millions d’euros sur deux ans viendront abonder le fonds existant « mobilités durables »**, soit une augmentation de 29 % des crédits de ce fonds.

Le plan « Vélo et mobilités actives » a été présenté en septembre 2018. L’objectif affiché était d’augmenter la part des trajets quotidiens effectués à vélo, aujourd’hui estimée à 3 %, pour atteindre 9 % en 2024. **Le fonds national « mobilités actives », destiné à financer ce plan, est doté de 350 millions d’euros sur sept ans.** Il soutient les collectivités territoriales dans leurs projets de création et de renforcement d’axes cyclables.

Un premier appel à projets a été lancé en 2018 : 43 millions d’euros de subventions ont été accordés, sur 111 territoires. Le deuxième appel à projets, lancé fin 2019, a permis l’attribution de 70 millions d’euros de subventions. Un nouvel appel à projets a été lancé en juillet 2020 et se termine au 30 octobre. Il vise plus particulièrement à accompagner des maîtres d’ouvrage publics dans la réalisation d’aménagements nécessaires et coûteux. Selon le cahier des charges, deux types de projets seront éligibles : les projets relatifs à la discontinuité, pour renforcer un itinéraire existant, ou les projets relatifs aux itinéraires sécurisés.

- Aide à l’achat de véhicules propres

1,28 milliard d’euros (en AE) doivent financer la prime à la conversion et le bonus automobile, dont 732 millions d’euros dès 2021.

(1) Voir en annexe n° 3 le tableau récapitulatif des crédits gérés par l’AFITF.

Cette enveloppe s'ajoute à celle de 600 millions d'euros, ouverte en LFR 3 sur le programme 174 *Énergie, climat et après-mines* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* pour financer le plan de soutien à l'automobile annoncé par le Gouvernement le 26 mai.

Le plan de soutien à l'automobile : mesures pour soutenir le verdissement du parc

Le bonus écologique est une aide financière versée pour l'achat d'un véhicule électrique neuf, pour un montant qui varie en fonction du type de véhicule.

La prime à la conversion incite au remplacement d'un véhicule ancien et polluant par un véhicule plus propre en subventionnant l'achat d'un nouveau véhicule peu polluant, dès lors que cet achat se traduit également par la mise en destruction de l'ancien.

Sous certaines conditions, le bonus écologique peut se cumuler avec la prime à la conversion.

Pour la prime à la conversion, des mesures exceptionnelles ont été prises pour les 200 000 premières primes accordées à compter du 1^{er} juin 2020 :

- le nombre de ménages pouvant en bénéficier a été sensiblement élargi : le seuil de revenu fiscal de référence pour y être éligible a été relevé de 13 500 euros à 18 000 euros, afin de rendre éligible 75 % de la population ;
- les critères d'éligibilité des véhicules mis en destruction ont été assouplis (inclusion des véhicules Crit'Air 3 - véhicules essence immatriculés de 1997 à 2006 et véhicules diesel immatriculés de 2006 à 2011) ;
- le montant de la prime à la conversion a été augmenté (3 000 euros pour l'achat d'un véhicule thermique, 5 000 euros pour l'achat d'un véhicule hybride rechargeable).

Le plafond des 200 000 primes a été atteint fin juillet.

Pour le bonus écologique, des mesures de renforcement ont été prises, qui sont en vigueur jusqu'à la fin de l'année 2020 :

- alors que le bonus écologique pour l'achat d'un véhicule électrique d'un prix inférieur à 45 000 euros était plafonné à 6 000 euros début 2020, le plafond a été provisoirement augmenté pour atteindre 7 000 euros ;
- le plafond du bonus pour les personnes morales acquérant un véhicule électrique d'une valeur inférieure à 45 000 euros a également été rehaussé à 5 000 euros ;
- un bonus écologique de 2 000 euros a été créé pour tout achat d'un véhicule hybride rechargeable d'une valeur inférieure à 50 000 euros.

395 millions d’euros devaient financer la prime à la conversion et 228 millions d’euros le bonus écologique. L’ensemble des AE et des CP seront consommés au cours de l’année 2020.

Le rehaussement du plafond de la prime à la conversion n’était que temporaire. À compter du 3 août 2020, de nouvelles modalités de la prime à la conversion sont entrées en vigueur ⁽¹⁾ : la prime cible en priorité les ménages très modestes. Le nouveau barème de la prime à la conversion est le suivant :

Montants de prime par type de véhicule acquis et par revenus	Barème actuel de la prime à la conversion	
	Electrique	Thermique
Ménages très modestes et gros rouleurs	5 000 €	3 000 €
Ménages modestes	2 500 €	1 500 €
Autres	2 500 €	1 500 €

Source : contribution de la direction du budget aux travaux des rapporteurs.

L’élargissement des véhicules éligibles a été maintenu : les véhicules classés Crit’Air 3 ou plus anciens mis au rebut seront éligibles à la prime à la conversion. Cela représente 50 % du parc automobile.

Le plafond du bonus écologique sera également ramené à 6 000 euros en 2021.

L’enveloppe de 1,28 milliard d’euros figurant dans l’action *Infrastructures et mobilités vertes* doit permettre de financer à la fois l’assouplissement temporaire des critères prévu dans le plan de soutien à la filière automobile, les nouvelles modalités d’attribution de la prime à la conversion et le rehaussement temporaire du bonus écologique.

Ces crédits doivent également être mis en perspective avec les crédits prévus par ailleurs dans le programme 174 pour l’année 2021 pour soutenir ces deux mécanismes :

- 128 millions d’euros en AE et CP pour financer la prime à la conversion ;
- 379 millions en AE et CP pour financer le bonus automobile.

C’est donc 1,2 milliard d’euros de CP qui seront consacrés au verdissement du parc automobile en 2021, en complément des 600 millions d’euros consommés en 2020.

Les indicateurs de suivi de cette aide seront les suivants : nombre de primes à la conversion et de bonus accordés pour véhicules électriques neufs, ainsi que nombre de bonus pour les véhicules électriques d’occasion. S’agissant de la prime à la conversion, la part des ménages modestes et très modestes dans les bénéficiaires sera particulièrement suivie. L’impact de ces mesures sera mesuré par l’évolution des émissions de CO2 due à l’attribution de ces aides.

(1) Décret n° 2020-955 du 31 juillet 2020 relatif aux aides à l’acquisition ou à la location des véhicules peu polluants.

L'objectif est de verser 1 million de primes sur la durée du quinquennat, soit le double de l'objectif initial de 500 000 bénéficiaires.

Le choix a été fait de renforcer ces deux mécanismes (bonus et prime) pré-existants du fait de leur succès sur les deux dernières années ⁽¹⁾ :

– 50 000 bonus accordés en 2019 et 68 000 du début de l'année 2020 au 27 septembre 2020 ;

– 712 000 ménages ont bénéficié de la prime à la conversion depuis 2018, dont plus de 107 000 depuis le début de l'année 2020.

● **Accélération des travaux d'infrastructures de transport**

550 millions d'euros doivent permettre de financer des travaux d'infrastructures, tels que :

– le déploiement de bornes de recharge pour les véhicules électriques sur le réseau routier national ;

– la mise en place de voies réservées aux modes partagés ;

– les infrastructures de centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage ;

– la régénération du réseau fluvial ;

– la liaison ferroviaire entre Lyon et Turin.

En Île-de-France, les projets prioritaires sont la poursuite du déploiement des tramways T3 et T1 et l'amélioration des lignes régionales ferroviaires structurantes comme le RER E et le tronçon central des RER B et D.

Ces investissements pourront être complétés par une partie de l'enveloppe régionalisée versée aux régions à partir des crédits figurant à l'action 9 de ce même programme.

● **Verdissement du parc automobile de l'État**

180 millions d'euros, dont 79 millions d'euros dès 2021, doivent être utilisés pour remplacer les véhicules du parc automobile de l'État par des véhicules moins polluants. Les parcs de la police nationale, de la gendarmerie et des douanes seront particulièrement concernés.

Une note du ministère de l'Intérieur, transmise à l'ensemble des députés, et datée du 28 septembre 2020, indiquait qu'une enveloppe de 115 millions d'euros serait fléchée vers le verdissement du parc du ministère de l'Intérieur.

(1) Chiffres transmis par la direction générale de l'énergie et du climat aux rapporteurs.

- Résilience des réseaux électriques

50 millions d’euros sur deux ans, et 20 millions en crédits de paiement pour 2021, doivent contribuer à améliorer la résilience des réseaux électriques, notamment en milieu rural. Des projets seront soumis par les autorités organisatrices de la distribution d’électricité au ministère de la transition énergétique.

H. ACTION 8 – ÉNERGIES ET TECHNOLOGIES VERTES

L’action 8 porte 3,732 milliards d’euros en AE et 910 millions d’euros en crédits de paiement.

RYTHME DE DÉCAISSEMENT DE L’ACTION 8

À ces crédits s’ajoutent ceux portés par le PIA 4 à hauteur de 3,4 milliards d’euros pour le soutien au développement de marchés clés dans les technologies vertes.

	2020		2021		2022	2023	2024	Total des CP
	AE 2020	CP 2020	AE 2021	CP 2021	CP 2022	CP 2023	CP 2024	
Action 8 - Énergies et technologies vertes	763 ⁽¹⁾	535	3 732	911	1 221	1 542	537	4 746
<i>Soutien au développement de la filière hydrogène</i>			2 000	205	1 795			
<i>Nucléaire : soutien à la modernisation et renforcement des compétences</i>			100	80	20			
<i>Nucléaire : soutien à la recherche et au développement dans la filière nucléaire</i>			100	70	30			
<i>Plans de soutien aéronautique et automobile</i>	763	535	1 532	556	976			2 295

(1) Ces crédits ont été ouverts sur le programme 190 Recherche dans les domaines de l’énergie, du développement et de la mobilité durable de la mission Recherche et enseignement supérieur.

1. Structurer une filière hydrogène vert

Une priorité est accordée dans le plan de relance à l'hydrogène vert, c'est-à-dire décarboné.

Aujourd'hui, l'hydrogène est produit grâce à une technique d'extraction du gaz naturel qui génère beaucoup de CO₂. L'objectif est d'obtenir cet hydrogène par électrolyse de l'eau : la décomposition de la molécule d'eau à partir d'un courant électrique permet de produire de l'hydrogène.

Outre la faible génération de CO₂, ce processus présente un second intérêt : si le courant électrique est d'origine renouvelable, alors sa transformation en hydrogène permet de stocker et de distribuer cette énergie.

Le processus d'électrolyse existe, mais la production d'hydrogène par électrolyse peut coûter jusqu'à deux fois plus cher que la production par extraction. Il est donc essentiel d'investir dans la recherche et développement pour en réduire les coûts.

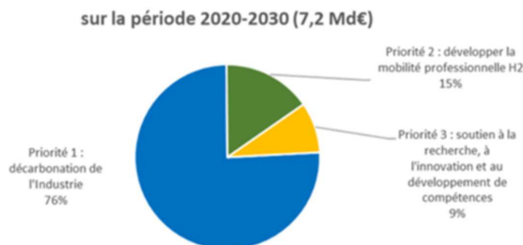
Un développement d'ampleur de l'hydrogène permettrait non seulement de décarboner le secteur de l'industrie, mais aussi de proposer des solutions de stockage d'énergies renouvelables. Le développement à grande échelle de véhicules électriques à hydrogène serait particulièrement intéressant.

L'ADEME soutient le développement de l'hydrogène depuis plusieurs années, grâce au programme d'investissements d'avenir (PIA), qui accompagne la structuration de la filière industrielle.

L'objectif est de réduire la dépendance énergétique de la France en développant une filière nationale, mais également d'apporter de l'énergie « propre » à l'industrie française.

La stratégie pour le développement de l'hydrogène décarboné se poursuivra au-delà du plan de relance : **une trajectoire est fixée jusqu'en 2030 pour un budget total de 7 milliards d'euros d'investissements publics.**

LA RÉPARTITION DU BUDGET SUR LA THÉMATIQUE HYDROGÈNE EN OCTOBRE 2020



Source : contribution de l'ADEME aux travaux des rapporteurs.

L'État doit à la fois soutenir le développement de technologies plus performantes pour l'ensemble des usages de l'hydrogène et investir dans l'industrialisation des premières solutions.

Dans ce contexte, près de 2 milliards d'euros d'investissements sont prévus sur deux ans dans le plan de relance. Trois actions seront financées :

– le Projet Important d'Intérêt Européen Commun (IPCEI) ;

Ce projet a été élaboré dans le cadre du plan de relance européen. Il est prévu que la France y contribue à hauteur de 1 275 millions d'euros sur la durée du plan de relance : 685 millions d'euros pour soutenir le fonctionnement d'infrastructures et 590 millions d'euros pour financer la recherche et le développement. La liste des partenaires européens n'était pas arrêtée lors de la rédaction de ce rapport.

Selon les interlocuteurs des rapporteurs spéciaux, trois priorités ont été déterminées sur ce projet : le passage à l'échelle de la production de pièces nécessaires aux véhicules à combustion hydrogène, la mise en service d'électrolyseurs produisant de l'hydrogène avec une faible consommation de carbone et la décarbonation de procédé industriels.

– le renforcement des appels à projets « Hub territoriaux d’hydrogène » de l’ADEME pour le déploiement d’écosystèmes territoriaux de grande envergure, pour une enveloppe globale de 100 millions d’euros ;

– la mise en place par appel d’offres d’un mécanisme de soutien à la production d’hydrogène décarboné, par complément de rémunération, pour une enveloppe globale de 600 millions d’euros.

Les rapporteurs spéciaux saluent cette volonté de soutenir la production en garantissant un prix stable grâce au complément de rémunération. Ils alertent cependant sur la nécessité de prévoir une clause de revoyure, pour éviter une situation similaire à celle existant sur les contrats photovoltaïques. Les conditions de rémunération des contrats signés avant 2010 comportent en effet une obligation d’achat par l’État qui s’est révélée particulièrement avantageuse au regard de l’évolution des prix ⁽¹⁾.

En 2021, le décaissement de 205 millions d’euros est programmé : 200 millions d’euros pour le lancement du projet européen et 5 millions d’euros pour les appels à projets.

Le faible niveau de ce décaissement s’explique par plusieurs facteurs ⁽²⁾ :

– la montée en charge progressive du projet européen ;

– les délais d’instruction nécessaires pour les appels à projets ;

– les délais de mise en place d’un mécanisme complètement nouveau de soutien à la production, notamment pour notifier ce mécanisme à la Commission européenne ; de plus, l’aide, en tant qu’aide de fonctionnement, sera nécessairement étalée dans le temps.

Enfin, il est également prévu que le PIA 4 finance des projets relatifs à l’hydrogène, pour un montant estimé à 705 millions d’euros. Ces projets seront complémentaires de ceux financés par la mission *Plan de relance* : le PIA a vocation à subventionner des projets au stade de la recherche fondamentale ou de l’amorçage, alors que les crédits figurant dans l’action commentée seront concentrés sur le déploiement de solutions déjà prêtes.

(1) *Rapport spécial de M. Aubert pour le projet de loi de finances pour 2020 – Écologie, développement et mobilités durables, Énergie, publié en octobre 2019.*

(2) *Contribution de M. Pichard, responsable de programme et sous-directeur du budget, aux travaux des rapporteurs.*

2. Soutenir le nucléaire

Deux axes de soutien au nucléaire sont retenus :

– un soutien à la modernisation industrielle et au renforcement des compétences. 100 millions d’euros y seront consacrés sur la durée du plan de relance, dont 80 millions d’euros de crédits de paiement dès 2021 ;

– un soutien à la recherche et au développement. 100 millions d’euros y seront consacrés sur la durée du plan de relance, dont 70 millions d’euros de crédits de paiement dès 2021.

La direction générale des entreprises portera les crédits liés au nucléaire.

3. Plans de soutien aéronautique et automobile

1,532 milliard d’euros sont prévus au titre de l’action commentée, dont 556 millions d’euros en crédits de paiement pour 2021. En 2021, deux catégories de mesures seront financées :

– 254 millions d’euros de subventions à la recherche et au développement dans le domaine de l’aéronautique civile ;

– 302 millions d’euros au titre de la modernisation des filières : 201 millions d’euros pour la filière automobile et 101 millions d’euros pour la filière aéronautique.

Si les crédits pourront abonder des projets existants, la priorité sera néanmoins donnée à des projets innovants, qui doivent contribuer au verdissement de la filière aéronautique civile. Des projets d’aéronefs verts à propulsion hybride hydrogène auraient déjà été identifiés par la direction générale de l’aviation civile comme étant prometteurs.

Ils s’ajoutent aux crédits déjà ouverts en LFR 2 et en LFR 3 en faveur de ces filières. 763 millions d’euros en AE et 535 millions d’euros en CP ont été ouverts au titre de l’année 2020 :

– Le programme 358 *Renforcement exceptionnel des participations financières de l’État dans le cadre de la crise sanitaire* de la mission *Plan d’urgence face à la crise sanitaire* a apporté un soutien en fonds propres aux deux filières à hauteur de 300 millions d’euros. 150 millions d’euros ont été fléchés vers le fonds d’investissement aéronautique géré par Ace Management, qui doit soutenir les PME et les ETI de la filière aéronautique. Ce fonds a également été abondé par Airbus (116 millions d’euros), Safran (58 millions d’euros), Dassault Aviation (13 millions d’euros) et Thales (13 millions d’euros).

– 165 millions d’euros en AE et 85 millions d’euros en CP ont été ouverts sur l’action 14 *Recherche et développement dans le domaine de l’aéronautique civile* du programme 190 *Recherche dans les domaines de l’énergie, du développement et de la mobilité durable* de la mission *Recherche et enseignement supérieur*.

– 199 millions d’euros de AE et 100 millions d’euros de CP ont été ouverts sur le programme 134 pour soutenir la filière automobile.

– 99 millions d’euros en AE et 50 millions d’euros de CP sur le programme 134 *Développement des entreprises et régulations* de la mission *Économie* sont dédiés au soutien aux projets de diversification, de modernisation et d’amélioration de la performance environnementale des procédés de production des PME et ETI de la filière de l’aéronautique civile.

Enfin, au titre de l’année 2021, 270 millions d’euros en AE sont portés par le programme 190 *Recherche dans les domaines de l’énergie, du développement et de la mobilité durable* de la mission *Recherche et enseignement supérieur*.

On peut relever que la mission *Recherche et enseignement supérieur* portait déjà sur cette action 135 millions d’AE et 110 millions de CP dans la loi de finances pour 2020.

I. ACTION 9 – DOTATION RÉGIONALE D’INVESTISSEMENT

600 millions d’euros en AE sont prévus au titre cette action, dont 323 millions de crédits de paiement dès 2021 et 276 millions en 2022 : il n’est pas prévu que des crédits de paiement soient ouverts au-delà de cet horizon.

Cette enveloppe s’inscrit dans l’accord de méthode État-régions signé le 30 juillet 2020, dans lequel a été pris un engagement réciproque en faveur d’une véritable transition écologique et énergétique.

Les régions utiliseront cette enveloppe pour accélérer le développement des mobilités douces et pour rénover leurs bâtiments : 300 millions d’euros sont notamment fléchés vers la rénovation des lycées.

II. LE PROGRAMME N° 363 - COMPÉTITIVITÉ

Le programme *Compétitivité* porte 6 milliards d’euros en autorisations d’engagement et 3,99 milliards d’euros en crédits de paiement. Cela représente 16,5 % des AE et 18 % des CP de la mission *Plan de relance*. Le programme est composé de 6 actions, qui visent toutes à restaurer la compétitivité des entreprises françaises.

**RÉPARTITION PAR ACTION DES AE ET CP POUR 2021 DU PROGRAMME 363 –
COMPÉTITIVITÉ**

(en millions d'euros)

	AE 2021	Part des AE la mission	CP 2021	Part des CP de la mission
Programme 363 – Compétitivité	6 004	16,5 %	3 996	18 %
action 1 – <i>Financement des entreprises</i>	904	2,5 %	757	3,5 %
action 2 – <i>Souveraineté technologique / résilience</i>	1 567	4,3 %	923	4 %
action 3 – <i>Plan de soutien à l'export</i>	104	0,3 %	70	0,3 %
action 4 – <i>Mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises</i>	1 829	5 %	1 110	5 %
action 5 – <i>Culture</i>	1 600	4,4 %	1 095	5 %
action 6 – <i>Commandes militaires</i>	–	0 %	42	0,2 %
Total mission	36 359		21 992	

Source : projet annuel de performances.

Sept indicateurs ont été créés : le taux de consommation des crédits, l'écart de taux de pérennité à 3 ans des entreprises aidées, le nombre d'emplois créés ou maintenus grâce aux dispositifs de relocalisation sectorielle ou territoriale, le nombre de missions de volontariat international en entreprise (VIE) engagées dans les PME et ETI, le taux d'impact en termes de courant d'affaire du chèque export et le rang de la France au sein de l'Union européenne en matière d'intégration des technologies dans les entreprises.

A. ACTION 1 – FINANCEMENT DES ENTREPRISES

L'action 1 prévoit 904 millions d'euros en autorisations d'engagement, dont 757 millions seront décaissés dès 2021. Dans le dossier de presse du plan de relance, le coût des quatre mesures que comporte l'action n'avait pas été chiffré ⁽¹⁾.

RÉPARTITION PAR MESURE DES AE ET CP POUR 2021 DE L'ACTION 1 DU PROGRAMME 363

(en millions d'euros)

	AE	CP
action 1 – Financement des entreprises	904	757
Garantie du label "relance"	150	150
Abondement des fonds régionaux d'investissement	250	250
Renforcement des fonds de garantie Bpifrance Financement	464	327
Moyens dédiés à la mise en œuvre du plan de relance	40	30

Source : projet annuel de performances et annexe Fiches mesures du dossier de presse France relance ([lien](#)).

(1) Annexe Fiches mesures du dossier de presse France relance, 3 septembre 2020 ([lien](#)).

Les rapporteurs spéciaux soulignent que la dernière mesure de l'action 1 prévoit le financement de dépenses de personnel des opérateurs à hauteur de 40 millions d'euros d'autorisations d'engagement, notamment à destination de Bpifrance Financement.

1. La garantie associée au label « relance »

Pour orienter l'épargne des ménages vers les entreprises, **un label « relance » sera attribué aux véhicules d'investissement qui favorisent l'investissement en fonds propres dans les entreprises.** Ce label pourra être utilisé jusqu'à fin 2022.

L'attribution du label « relance » sera initiée par le fonds d'investissement lui-même : s'il souhaite être labellisé, il le notifiera à la direction générale du Trésor, organe de contrôle, qui vérifiera, grâce à la documentation transmise par le fonds, que celui-ci respecte les obligations afférentes au label. Des reportings semestriels devront attester du respect du cahier des charges par le fonds. Ce cahier des charges prévoit que les fonds devront intégrer un ensemble de critères environnementaux, sociaux et de bonne gouvernance dans leur politique d'investissement : la direction générale du Trésor a indiqué que la seule exclusion sectorielle serait le financement d'activités charbonnées.

Les fonds labellisés « relance » qui investissent sur le segment du « non coté » pourront demander à bénéficier du mécanisme de garantie en fonds propres distribué par Bpifrance. **150 millions d'euros sont ouverts sur cette action pour abonder ce mécanisme existant** : un tel montant peut permettre de garantir un milliard d'euros d'investissements en fonds propres.

Bpifrance instruira les demandes : être labellisé ne sera pas suffisant pour obtenir une garantie, et le label n'est pas non plus une condition pour obtenir cette garantie. Un comité de suivi suivra la dynamique de labellisation et organisera la promotion du label.

Le lancement du label est effectif depuis le 19 octobre 2020, par la signature d'un accord de place visant à reconnaître les fonds d'investissement à même de mobiliser rapidement des ressources nouvelles pour soutenir les fonds propres et quasi-fonds propres des entreprises françaises. À cette occasion, les premiers fonds labellisés « Relance » ont été annoncés : le fonds de capital-investissement Breizh Ma Bro, qui investit dans des PME et ETI de Bretagne et Loire-Atlantique, a par exemple été labellisé, comme le fonds Amundi Finance et Solidarité, qui investit dans des TPE et PME françaises à fort impact social.

2. L'abondement des fonds régionaux d'investissement

250 millions d'euros alimenteront le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* pour financer les prises de participation dans les fonds d'investissement mis en place par les régions.

3. Le renforcement des fonds de garantie de Bpifrance Financement

464 millions d'euros seront fléchés vers BPI pour renforcer son activité de financement des entreprises.

Ces crédits abonderont les fonds de garantie sur lesquels sont adossés les prêts sans garantie distribués par Bpifrance, mais aussi les garanties de prêts bancaires à destination des entreprises.

Une partie de ces crédits (160 millions d'euros) solvabilisera le lancement de nouveaux prêts par Bpifrance : des prêts « verts » pourront ainsi permettre à de petites entreprises de financer des travaux ayant pour objet de réduire leur impact environnemental.

Une autre partie de ces crédits (207 millions d'euros) permettra de financer le rehaussement du niveau de garantie proposé par Bpifrance, qui passe à 60 % du prêt contracté par l'entreprise (contre 45 % en moyenne).

4. Moyens dédiés à la mise en œuvre des dispositifs de relance

40 millions d'euros en AE et 30 millions d'euros en CP sont prévus pour défrayer les opérateurs chargés de la mise en œuvre du prêt garanti par l'État (PGE), des prêts participatifs et des dispositifs de garantie, afin de tenir compte des moyens supplémentaires engagés (moyens humains et développements informatiques) pour mettre en œuvre ces dispositifs.

B. ACTION 2 – SOUVERAINETÉ TECHNOLOGIQUE ET RÉSILIENCE

1,567 milliard d'euros seront engagés pour investir dans des secteurs porteurs d'innovations tels que le secteur spatial.

RÉPARTITION PAR MESURE DES AE ET CP POUR 2021 DE L'ACTION 2 DU PROGRAMME 363

(en millions d'euros)

	AE	CP	Coût annoncé*	Explication de la différence
action 2 – Souveraineté technologique / résilience	1 567	923	1 665	
Soutien au secteur spatial et financement de la recherche duale	515	350	365	Les 150 millions d'euros de crédits supplémentaires ne sont pas des crédits nouveaux, mais des crédits transférés depuis le programme 190 <i>Recherche duale</i> vers la mission <i>Plan de relance</i> .
Préservation de l'emploi en R&D	300	128	300	Les CP restants seront décaissés à partir de 2022.
Relocalisation - sécurisation des approvisionnements critiques	501	240	600	248 millions d'euros en AE et 30 millions d'euros en CP ont été ouverts en LFR3 pour 2020. Les CP résiduels (525 millions d'euros) seront ouverts en 2022 et 2023.
Relocalisation - soutien aux projets industriels dans les territoires	251	205	400	

* Il s'agit du coût total annoncé lors de la présentation du plan de relance le 3 septembre 2020.

Source : projet annuel de performances et annexe Fiches mesures du dossier de presse France relance ([lien](#)).

1. Soutien au secteur spatial et financement de la recherche duale

515 millions d'euros sont prévus pour le secteur spatial dans le plan de relance.

365 millions d'euros en AE et 200 millions d'euros en CP renforceront les entreprises du secteur fragilisées par la crise.

150 millions d'euros en AE et en CP financeront la recherche duale : 22 millions d'euros seront versés sous forme de subvention pour charges de service public pour le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives et 128 millions d'euros seront versés au Centre national d'études spatiales, dont 90 millions d'euros de dotation en fonds propres.

Les rapporteurs constatent que le programme 191 *Recherche duale (civile et militaire)* de la mission *Recherche et enseignement supérieur* a perdu la totalité de ses crédits dans le projet de loi de finances pour 2021, alors que la loi de finances pour 2020 le dotait de 154 millions d'euros en AE et CP. Le responsable du programme 363 a souligné la cohérence d'avoir des crédits pour le secteur spatial dans la mission *Plan de relance*, alors que la crise économique fragilisait la trésorerie de ces filières d'avenir.

2. Préservation de l'emploi en R&D

300 millions d'euros en AE et 128 millions en CP dès 2021 doivent permettre de renforcer les moyens consacrés à la recherche et développement.

Ces crédits financeront les nouvelles opportunités ouvertes par le plan de relance : des personnels de droit privé en R&D pourront être mis à disposition de manière temporaire (12 à 24 mois) dans des laboratoires publics avec une prise en

charge à 80 % par l'État. Des crédits sont également prévus pour permettre la mise à disposition de jeunes diplômés de grade master et doctorat dans les entreprises, avec une prise en charge à 80 % par l'État.

3. Relocalisation

Les crédits dédiés à la relocalisation s'élèvent à 752 millions d'euros en autorisations d'engagement et 445 millions d'euros en crédits de paiement pour 2021. Si l'on y ajoute les crédits ouverts en LFR 3, c'est un milliard d'euros qui sera consacré à la relocalisation sur la période 2020-2022.

Ils se répartissent selon deux axes :

– la sécurisation des approvisionnements critiques, pour 501 millions d'euros en AE.

Un appel à projets « Relocalisation – secteurs critiques » a été lancé en septembre pour lequel des crédits ont déjà été ouverts dans le cadre de la LFR 3 en juillet 2020, à hauteur de 99 millions d'euros en AE et 10 millions d'euros en CP. Au 20 octobre, près de 200 dossiers avaient été déposés. Certains projets, d'ampleur, pourraient entraîner une consommation rapide des crédits ouverts en 2020.

De nouveaux appels à projets ont déjà été lancés dans cinq secteurs : produits de santé, intrants critiques pour l'industrie, électronique, agroalimentaire et télécommunications.

– le soutien aux projets industriels dans les territoires, pour 251 millions d'euros d'AE.

Ces crédits s'ajoutent aux 149 millions d'AE ouvertes en LFR 3 pour financer l'appel à projets « Relocalisation – investissement industriel sur les territoires ». 174 projets ont été sélectionnés ; l'enveloppe devrait être totalement consommée d'ici la fin de l'exercice 2020.

C'est ainsi 400 millions d'euros qui seront attribués sous forme de subventions pour financer des projets d'investissement à dimension industrielle, comme des investissements « verts » ou la requalification de sites d'activités économiques.

Cette dotation doit se concentrer en priorité sur les 148 « territoires d'industries », au titre du programme lancé en 2018 pour favoriser l'attractivité des territoires et des métiers de l'industrie.

C. ACTION 3 – PLAN DE SOUTIEN À L'EXPORT

Le plan de soutien à l'export prévoit 103 millions d'euros d'autorisations d'engagement, dont 69 millions d'euros en crédits de paiement pour 2021, pour inciter les entreprises françaises, notamment les PME et les ETI, à se positionner sur les marchés internationaux.

À ces crédits s'ajoutent :

– 52 millions d'euros en AE et CP sur le programme 114 *Appels en garantie de l'État* de la mission *Engagements financiers de l'État* ;

– 8,3 millions ouverts en LFR 3 pour abonder le dispositif d'assurance prospection de Bpifrance.

Un plan de soutien spécifique aux entreprises françaises exportatrices est en effet venu s'ajouter aux dispositifs d'aide de droit commun. Quatre mesures principales ont été prises dès la fin du mois de mars pour soutenir ces entreprises ⁽¹⁾ :

– le renforcement des garanties de l'État pour les cautions et les préfinancements de projets export : la quotité garantie pouvait être relevée à 90 % ;

– les assurances-prospection en cours d'exécution ont été prolongées d'un an ;

– le dispositif de réassurance publique Cap Franceexport a été renforcé, portant sa capacité à 2 milliards d'euros ;

– les opérateurs de la Team France Export (Business France, les Chambres de commerce, Bpifrance) ont renforcé leur volet accompagnement et ont mis en place une veille *ad hoc* sur chaque zone spécifique.

RÉPARTITION PAR MESURE DES AE ET CP POUR 2021 DE L'ACTION 3 DU PROGRAMME 363

(en millions d'euros)

	AE	CP	Coût * annoncé	Expliquer la différence
action 3 – Plan de soutien à l'export	104	70	247	
Volet export de Business France	60	60		104 millions d'euros sont prévus sur le programme 363 (69,6 millions d'euros de CP en 2021, le reste en 2022). Ces crédits s'ajoutent aux 8,3 millions d'euros ouverts en LFR3. Les autres crédits sont directement ouverts sur le programme 114 au titre de l'assurance prospection (134 millions d'euros, dont 52 millions d'euros ouverts en PLF 2021, le reste en 2022).
BPI assurance export	14	7		
Fonds d'étude et d'aide au secteur privé	30	3		

* Il s'agit du coût total annoncé lors de la présentation du plan de relance le 3 septembre 2020.

Source : projet annuel de performances et annexe Fiches mesures du dossier de presse France relance ([lien](#)).

(1) Dossier de presse du ministère de l'économie et des finances « Plan de soutien aux entreprises françaises exportatrices » – 31 mars 2020

Plusieurs outils sont financés grâce à ces crédits :

– **une dotation de 60,3 millions d’euros en AE et CP versée à Business France.**

Cette dotation finance notamment le dispositif de « chèque relance export » : il prend en charge, dans la limite d’un plafond, les dépenses éligibles d’une prestation d’accompagnement à l’international, comme la participation à un salon international ou les prestations individuelles proposées par Business France. L’objectif est de financer, via ces chèques, 15 000 prestations. La liste des prestations éligibles et des prestataires agréés est disponible sur le site de TeamFrance Export ;

– **13,6 millions d’euros pour financer BPI assurance export** : ces crédits financent de nouveaux moyens humains à hauteur de 5 millions d’euros en AE et 2,5 millions d’euros en CP, mais aussi des nouveaux besoins informatiques. Cette dotation à un opérateur est justifiée par la multiplication des restructurations de garanties export.

L’assurance export sécurise les PME qui engagent des actions de prospection commerciale dans les pays étrangers, en les assurant contre le risque d’échec de celles-ci ;

– **30 millions d’euros en AE et 2,5 millions en CP pour le fonds d’études et d’aide au secteur privé**, qui doit permettre de financer des démonstrateurs de technologies innovantes et des études de faisabilité. Le FASEP est attribué sous forme de don ou d’avance remboursable, et peut aller jusqu’à 800 000 euros par projet. Il est déjà abondé par le programme 110 *Aide économique et financière au développement* de la mission *Aide publique au développement* à hauteur de 25 millions d’euros.

D. ACTION 4 – MISE À NIVEAU NUMÉRIQUE DE L’ÉTAT, DES TERRITOIRES ET DES ENTREPRISES – MODERNISATION DES ADMINISTRATIONS RÉGALIENNES

Deux catégories de dépenses seront financées au titre de la mise à niveau numérique.

En premier lieu, la numérisation des TPE, PME et ETI mobilisera 329,1 millions d’euros en AE et 184 millions en CP en 2021, pour financer un soutien à l’investissement dans des technologies innovantes et l’accompagnement des PME et ETI dans leurs projets de mise en place de solutions d’intelligence artificielle. 56 millions d’AE, ouvertes en LFR 3, complètent ce dispositif.

En second lieu, la transformation numérique de l’État et des territoires mobilisera une enveloppe de 1,499 milliard d’euros en AE, dont 925 millions en crédits de paiement pour 2021.

Les services du Premier ministre et cinq ministères pourront bénéficier de cette enveloppe, répartie ainsi sur deux ans :

– 175 millions d’euros pour le ministère de l’éducation nationale, de la jeunesse et des sports ;

– 80 millions d’euros pour le ministère de l’enseignement supérieur, de la recherche et de l’innovation ;

– 494,1 millions d’euros pour le ministère de l’intérieur ;

– 136 millions d’euros pour les services du Premier ministre ;

– 499 millions d’euros pour le ministère de la transformation et de la fonction publiques ;

– 115,5 millions d’euros pour abonder une enveloppe interministérielle, qui sera répartie par appels à projets.

RÉPARTITION PAR MESURE DES AE ET CP POUR 2021 DE L’ACTION 4 DU PROGRAMME 363

(en millions d’euros)

	AE	CP	Coût* annoncé	Explication de la différence
action 4 – Mise à niveau numérique de l’État, des territoires et des entreprises – modernisation des administrations régaliennes	1 828,7	1 109,9	1 885	
Numérisation des TPE, PME et ETI	329,1	184	385	Les CP résiduels (136,1 millions d’euros) seront ouverts en PLF 2022. La différence avec le coût total annoncé (56 millions d’euros) correspond aux crédits ouverts en LFR pour 2020.
Transformation numérique de l’État et des territoires – modernisation des administrations régaliennes	1 499,6	925,9	1 500	Les CP résiduels seront ouverts en 2022.

* Il s’agit du coût total annoncé lors de la présentation du plan de relance le 3 septembre 2020.

Source : projet annuel de performances et annexe Fiches mesures du dossier de presse France relance ([lien](#)).

E. ACTION 5 – CULTURE

Le plan de relance prévoit 2 milliards d’euros, dont 400 millions d’euros au titre du PIA 4 pour le secteur culturel. Ainsi, 1,6 milliard d’euros d’AE sont portés par l’action 5 *Culture*, ils seront couverts en 2021 par 1,1 milliard d’euros de CP.

RÉPARTITION PAR MESURE DES AE ET CP POUR 2021 DE L’ACTION 5 DU PROGRAMME 363

(en millions d’euros)

	AE	CP	Coût annoncé	Explication de la différence
action 5 – Culture	1 600	1 095	1 600	
Plan d’investissement en faveur des patrimoines	614	345	614	Les CP résiduels seront ouverts en PLF 2022
Soutien à la création et diffusion artistique	426	320	426	
Emploi artistique et établissements d’enseignement supérieur	113	83	113	
Consolidation des filières stratégiques	428	330	428	
Stratégie d’avenir pour l’ensemble des industries culturelles et créatives	19	18	19	

* Il s’agit du coût total annoncé lors de la présentation du plan de relance le 3 septembre 2020.

Source : projet annuel de performances et annexe Fiches mesures du dossier de presse France relance ([lien](#)).

Cinq grandes priorités ont été établies :

- **Le patrimoine** bénéficiera d’un montant de **614 millions d’euros d’AE** grâce à plusieurs mesures :

- une valorisation des métiers d’art et des savoir-faire (280 millions d’euros) au travers de programmes d’entretien et de rénovation du patrimoine (plan cathédrales, à hauteur de 80 millions d’euros s’ajoutant aux 40 millions d’euros annuels consacrés à leur restauration ; restauration des monuments historiques nationaux des communes et propriétaires privés, à hauteur de 80 millions d’euros ; mise en valeur du château de Villers-Cotterêts, avec 100 millions d’euros) ;

- le soutien à l’activité des établissements publics patrimoniaux (334 millions d’euros).

- La création et la diffusion artistique seront soutenues à hauteur de 426 millions d’euros d’AE au travers :

- d’une aide aux acteurs privés pour 220 millions d’euros : 200 millions d’euros pour le secteur musical confiés au CNM et 10 millions d’euros pour consolider ce nouvel opérateur; en outre, 10 millions d’euros sont attribués au théâtre privé *via* l’ASTP (Association de soutien au théâtre privé) dans le cadre d’un dispositif de compensation des pertes d’exploitation doté de 100 millions d’euros hors relance ;

– l’accompagnement du spectacle vivant subventionné pour 206 millions d’euros : ces crédits seront attribués aux structures labellisées et aux opérateurs sans que soient précisées les modalités correspondantes (fonds propres, investissement). Une enveloppe de 20 millions d’euros servira à la transition écologique de ces institutions.

- L’emploi artistique et les établissements d’enseignement supérieur rattachés au ministère de la culture bénéficieront de 113 millions d’euros : dispositif de soutien aux populations fragilisées par la crise (13 millions d’euros), commande artistique pour les jeunes créateurs (30 millions d’euros), rénovation des écoles de l’enseignement supérieur culturel (70 millions d’euros) ;

- **La consolidation et la modernisation des filières culturelles stratégiques seront dotées de 428 millions d’euros** : plans pour les filières presse (140 millions d’euros), livre (53 millions d’euros), cinéma et audiovisuel (165 millions d’euros), soutien à l’audiovisuel public (70 millions d’euros).

La transformation numérique des industries culturelles et créatives (400 millions d’euros) est financée par le PIA 4 sur cinq ans.

F. ACTION 6 – COMMANDES MILITAIRES

L’action 6 du programme 363 porte une part résiduelle de 41,6 millions d’euros en CP du plan de soutien au secteur aéronautique qui avaient été ouverts en AE dans le cadre de la LFR3. Ces crédits sont destinés à financer l’acquisition d’hélicoptères par la gendarmerie nationale et la sécurité civile afin de renforcer la capacité aérienne des deux forces.

RÉPARTITION PAR MESURE DES AE ET CP POUR 2021 DE L’ACTION 5 DU PROGRAMME 363

(en millions d’euros)

	AE	CP	Coût* annoncé	Explication de la différence
action 6 – Commandes militaires	–	42	832	En LFR 3 pour 2020, 232 M€ ont été ouverts dans le cadre du plan Aéronautique du ministère de l’intérieur. Ces crédits concernent l’achat de 10 hélicoptères de la gendarmerie nationale et de 2 hélicoptères de la sécurité civile. S’agissant du ministère des armées, les 600 millions d’euros prévus au titre du plan Aéronautique ne sont pas inscrits au P363 de la mission <i>Plan de relance</i> mais sur le Programme 146 de la mission <i>Défense</i> . Les AE sous-jacentes à ces commandes seront toutes engagées en 2020 et donneront lieu à des CP suivant le rythme des livraisons, entre 2020 et 2022.

* Il s’agit du coût total annoncé lors de la présentation du plan de relance le 3 septembre 2020.

Source : projet annuel de performances et annexe Fiches mesures du dossier de presse France relance ([lien](#)).

III. LE PROGRAMME 364 - COHÉSION

Le programme *Cohésion* est doté pour l'année 2021 de 12 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et de 11,4 milliards d'euros de crédits de paiement (CP). Si les AE représentent un tiers du total de la mission *Plan de relance*, le programme regroupe 52 % des CP demandés pour 2021.

Comprenant huit actions, le programme *Cohésion* s'articule autour de quatre axes :

- le soutien à l'emploi : action 1 *Sauvegarde de l'emploi*, action 2 *Jeunes*, action 3 *Handicap* et action 4 *Formation professionnelle* ;
- le renforcement des moyens de la recherche (action 5) et de la coopération sanitaire (action 6) ;
- la cohésion territoriale (action 7) ;
- le soutien en faveur des associations venant en aide aux personnes précaires (action 8).

RÉPARTITION PAR ACTION DES AE ET CP POUR 2021 DU PROGRAMME 364 – COHÉSION

(en millions d'euros)

	AE 2021	Part de la mission	CP 2021	Part de la mission
Programme 364 – Cohésion	11 997	33 %	11 410	52 %
action 1 – <i>Sauvegarde de l'emploi</i>	4 988	14 %	4 988	23 %
action 2 – <i>Jeunes</i>	3 466	10 %	4 179	19 %
action 3 – <i>Handicap</i>	100	0 %	93	0 %
action 4 – <i>Formation professionnelle</i>	1 476	4 %	1 314	6 %
action 5 – <i>Recherche</i>	428	1 %	286	1 %
action 6 – <i>Coopération sanitaire</i>	50	0 %	50	0 %
action 7 – <i>Cohésion territoriale</i>	1 290	4 %	413	2 %
action 8 – <i>Soutien aux personnes précaires</i>	200	1 %	87	0 %
Total mission	36 359	100 %	21 992	100 %

Source : projet annuel de performances.

Les actions de ce programme sont très disparates tant en montants qu'en nombre d'actions financées. Les montants des actions vont de 50 millions d'euros pour la moins dotée d'entre elles (action 6) et jusqu'à 5 milliards d'euros pour l'action 1. L'action 2 *Jeunes* comporte 26 mesures tandis que chacune des actions 8 *Soutien aux personnes précaires* et 3 *Handicap* n'en regroupe que deux.

A. ACTION 1 – SAUVEGARDE DE L'EMPLOI

Dotée de 4,99 milliards d'euros en AE et CP, l'action 1 *Sauvegarde de l'emploi* finance l'activité partielle et le dispositif de formation du fonds national de l'emploi, le FNE-formation, qui y est associé. **C'est l'action la plus importante en termes de montant puisqu'elle représente 23 % des crédits de paiement de la mission.**

RÉPARTITION PAR MESURE DES AE ET CP POUR 2021 DE L'ACTION 1 DU PROGRAMME 364

(en millions d'euros)

	AE	CP	Coût total annoncé*	Justification de la différence
action 1 – Sauvegarde de l'emploi	4 988	4 988	7 600	
Activité partielle	4 400	4 400	6 600	2,2 milliards d'euros sont pris en charge par l'Unédic
FNE formation	588	588	1 000	412 millions d'euros doivent être ouverts en gestion 2020.

* Il s'agit du coût total annoncé lors de la présentation du plan de relance le 3 septembre 2020.

Source : projet annuel de performances et annexe Fiches mesures du dossier de presse France relance ([lien](#)).

• **L'activité partielle a été l'une des réponses principales du Gouvernement pour soutenir les salariés et les employeurs au cours de la période de confinement du printemps 2020.** En 2020, la dépense totale en faveur de l'activité partielle pourrait s'établir autour de 31 milliards d'euros. Deux tiers de cette dépense, soit 20,5 milliards d'euros, sont assumés par l'État dans le cadre de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*. Le tiers restant est pris en charge par l'Unédic.

Selon la même clé de répartition, une enveloppe de **6,6 milliards d'euros est prévue en 2021 pour l'activité partielle**. L'État prendra à sa charge 4,4 milliards d'euros en AE et CP au travers de la présente action, quand l'Unédic participera à son financement à hauteur de 2,2 milliards d'euros. Cette enveloppe globale devrait permettre de placer environ **un million de salariés en activité partielle** sur 45 % du nombre d'heures habituellement travaillées pendant un an.

Le dispositif d'activité partielle a été adapté au contexte de la relance avec deux possibilités à partir du 1^{er} janvier 2021 :

– **l'activité partielle « de droit commun »** (APDC) pour faire face aux besoins ponctuels et circonscrits dans le temps. Ce dispositif a pour objectif de préserver les emplois pour les entreprises subissant une baisse d'activité ponctuelle. Il est valable pour une durée de **3 mois renouvelables une fois** ;

– **l'activité partielle de longue durée** (APLD) pour accompagner les entreprises subissant un choc durable, avec la perspective d'une reprise effective d'activité à moyen terme. Il est accessible aux employeurs sous réserve d'avoir signé un accord d'établissement, d'entreprise ou de groupe ou d'avoir rédigé un document unique basé sur un accord de branche étendu. Les **autorisations sont délivrées par les DIRECCTE pour une durée de 6 mois renouvelable pour au plus 24 mois au total**.

Quatre accords de branches professionnelles ont déjà été conclus début octobre (métallurgie, Syntec, bijouterie, distribution conseils hors domicile ⁽¹⁾)

(1) Les distributeurs conseils hors domicile, également appelés distributeurs-grossistes en boissons, sont des prestataires de services dont le métier est la commercialisation et la livraison de boissons auprès de tous types de clients (cafés, hôtels, restaurants, enseignes chaînées, collectivités) de la consommation hors domicile.

selon des informations fournies aux rapporteurs par la DGEFP. Une vingtaine de branches sont en cours de négociation ou projettent des négociations ⁽¹⁾.

La délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) est en charge du pilotage de ces dispositifs. Comme en 2020, l'agence de services de paiement (ASP) versera les aides.

Le dispositif de mesure de la performance retenu est essentiellement quantitatif. L'un des trois objectifs prévus pour le programme concerne l'activité partielle. Il est ainsi formulé « contribuer à la sauvegarde de l'emploi » et se décline en trois indicateurs :

- le nombre d'entreprises bénéficiaires d'une allocation d'activité partielle ;
- le nombre de salariés concernés par l'activité partielle ;
- le nombre d'heures chômées financées par l'activité partielle.

On peut regretter qu'une estimation du nombre de licenciements évités ne soit pas fournie d'emblée au Parlement.

• Pour accompagner la transformation inévitable d'un certain nombre d'activités et permettre aux employés en activité partielle d'acquérir les compétences correspondantes, **un dispositif de formation a été prévu par l'État : le FNE-Formation.**

Le coût total de ce dispositif est d'**un milliard d'euros pour 2020-2021, dont 588 millions d'euros en AE et CP demandés pour 2021.** Les 412 millions d'euros restants devraient être ouverts en fin de gestion par la quatrième loi de finances rectificative pour 2020 (collectif budgétaire de fin d'année) selon les informations fournies par la DGEFP.

Ce montant permettra de **proposer des formations à 225 000 employés en activité partielle.**

B. ACTION 2 – LE PLAN « 1 JEUNE, 1 SOLUTION »

L'action 2 *Jeunes* met en œuvre le plan « 1 jeune, 1 solution » présenté par le Gouvernement le 23 juillet 2020 ⁽²⁾. Pour faire face à l'arrivée annuelle de 750 000 jeunes sur le marché du travail, le plan est très dense et l'action consacrée porte le financement de **26 mesures**. En l'absence d'efforts particuliers de présentation du projet annuel de performance, sa lisibilité reste perfectible.

(1) *Transport aérien, transports routiers de voyageurs, radiodiffusion, cafétérias, huissiers de justice, commerce de détail non alimentaire, négoce et prestations medicotechniques, 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 et spectacle vivant privé.*

(2) *Dossier de presse, 1 jeune, 1 solution, 23 juillet 2020 ([lien](#)).*

1. Une action particulièrement dotée...

Au titre de l'action 2, **3,5 milliards d'euros sont demandés en AE et 4,2 milliards d'euros en CP**. C'est la deuxième action la plus dotée de la mission. **Elle représente un cinquième des crédits de paiement de la mission.**

Trois orientations rassemblent 26 mesures. Le détail de chaque mesure est fourni dans l'annexe au dossier de presse du plan de relance ⁽¹⁾. Ces orientations sont :

- faciliter l'entrée dans la vie professionnelle ;
- accompagner des jeunes éloignés de l'emploi en construisant des parcours d'insertion ;
- orienter les jeunes vers des secteurs d'avenir et les former.

2. ...dont la lisibilité devrait être améliorée

Trois pistes sont à considérer pour faciliter l'appréhension de cette action particulièrement dense.

En premier lieu, les orientations qui viennent d'être rappelées ne se recoupent pas avec les axes correspondant à la justification au premier euro. **Au regard de l'importance de cette action tant en montant qu'en nombre de projets financés, il serait utile de la structurer en sous-actions.**

De plus, les rapporteurs regrettent que les AE et CP ouverts pour chaque mesure ne soient pas clairement explicités au sein des documents budgétaires À cet égard, trois types d'informations devraient être fournies :

- les AE et CP prévus pour chacune des mesures ;
- lorsque les mesures sont également financées par d'autres missions, l'effort global en AE et CP devrait être récapitulé sous forme de tableaux ;

– les AE et CP ouverts à l'occasion d'autres lois de finances ou grâce à des redéploiements doivent également être présentés. À cet égard, les CP sont de 714 millions d'euros supérieurs aux AE pour cette action. En effet, de nombreuses mesures ont été mises en place dès l'été (aides à l'embauche, contrats de professionnalisation, nouveaux parcours de formation, etc.), ce qui a nécessité l'ouverture d'autorisations d'engagement en LFR 3 qui seront complétées par la loi de finances rectificative pour 2020 de fin d'année.

Enfin, **les administrations chargées de la mise en œuvre des mesures devraient être clairement identifiées.**

(1) Annexe Fiches mesures du dossier de presse France relance, 3 septembre 2020, ([lien](#)).

3. La proposition des rapporteurs

Les rapporteurs se sont efforcés de proposer un modèle de présentation qui prenne en compte toutes ces remarques.

RÉPARTITION PAR MESURE DES AE ET CP POUR 2021 DE L'ACTION 2 DU PROGRAMME 364 (en millions d'euros)

		AE	CP	Coût annoncé*	Explication de la différence	Acteurs responsables**
Action 2 – Jeunes		3 466	4 179	6 693		
Aide en apprentissage et en contrat de professionnalisation, service civique	Prime exceptionnelle à l'apprentissage	57	801	1 200	500 millions d'euros d'AE et 300 millions d'euros de CP ont été ouverts en LFR 3. Le solde pourrait être mobilisé en fin de gestion 2020.	DGEFP/ASP
	Aide aux employeurs de contrats de professionnalisation	56	640	800	744 millions d'euros d'AE et 160 millions d'euros de CP ont été ouverts en LFR 3.	DGEFP/ASP
	Emplois francs plus jeunes	8	4	n.d.	Non annoncé	DGEFP/ASP
	Volontariat territorial en entreprise "vert"	2	2	8	4 millions d'euros sont financés par l'Ademe. Le solde pourrait être mobilisé en fin de gestion 2020.	DGEFP/ BPI France
	Service civique	564	363	564	201 millions d'euros de CP sont prévus pour 2022	Agence du service civique
	Emplois FONJEP	22	7	22	14 millions d'euros de CP sont prévus pour 2022	DJEPVA
	Accompagnement des associations sportives	11	11	11	–	ANS
	SESAME	12	6	12	6 millions d'euros de CP sont prévus pour 2022	ANS
	Sous-total	732	1 834	2 617		
Prime à l'embauche	Aide à l'embauche des moins de 26 ans	100	900	1 100	1 milliard d'euros d'AE et 100 millions d'euros de CP ont été ouverts en LFR 3. Le solde de CP pourrait être mobilisé dès la fin de gestion 2020.	DGEFP/ASP
Accompagnement renforcé et personnalisé	Contrats initiative emploi (CIE)	211	172	269	Le solde d'AE et CP pourrait être mobilisé dès la fin de gestion 2020.	DGEFP/ASP
	Parcours emploi compétences (PEC)	416	240	417	Les CP seraient ouverts après 2021.	DGEFP/ASP
	Insertion par l'activité économique	47	47	206	Le solde de crédit est inscrit en PLF 2021 sur la mission <i>Travail et emploi</i> .	DGEFP/ASP
	Aide à la création d'entreprise	40	40		Le PAP n'indique que 15 millions d'euros d'AE et de CP pour cette mesure qui n'avait pas été annoncée le 3 septembre.	DGEFP
	Missions locales	100	100	100	–	DGEFP/DIREC CTE

		AE	CP	Coût annoncé*	Explication de la différence	Acteurs responsables**
	Parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi et l'autonomie (PACEA)	22	22	22	-	DGEFP/ASP
	Allocation garantie jeune	211	95	211	Les CP manquants seraient ouverts après 2021.	DGEFP
	Accompagnement par l'Association pour l'emploi des cadres	3	3		Non annoncé.	DGEFP
	Accompagnement intensif jeunes	69	69	69	-	DGEFP/Pôle emploi
	Sous-total	1 119	788	1 294		
Internats d'excellence		50	20	50	Les CP seraient ouverts en 2022.	MENJ
Formation sur les métiers d'avenir	Formation de la santé et du soin	150	75	150	Les CP seraient ouverts après 2021.	DGEFP
	Parcours personnalisés pour les 16 à 18 ans	210	123	245	Le solde pourrait être mobilisé dès la fin de gestion 2020.	DGEFP/AFPA
	Parcours qualifiants pour les jeunes	700	175	735	525 millions d'euros de CP seraient ouverts en 2022. Le solde pourrait être mobilisé en fin de gestion 2020.	DGEFP/Pôle emploi/ Conseils régionaux
	Revalorisation de la rémunération des jeunes stagiaires de la formation professionnelle	85	85	87	La différence n'est pas expliquée.	DGEFP/Pôle emploi/ Conseils régionaux
	Cordées de la réussite	5	5	11	1,4 million d'euros sont prévus en 2020, le solde en 2022.	MENJ/MESRI
	Poursuite d'étude pour les néo-bacheliers	39	39	92	12 millions d'euros sont prévus en 2020, le solde en 2022.	MENJS
	Soutien à la création d'emplois dans le sport	40	20	40	-	ANS
	Renforcement de la garantie prêts étudiants	32	16	32	Les CP seraient ouverts en 2022.	MESRI
	Création de places de formation dans l'enseignement supérieur	180	60	180	Les CP seraient ouverts après 2021.	MESRI
	Formations certifiantes aux savoirs numériques.		18	35	Le support d'ouverture des AE n'est pas précisé. Les CP restants seraient ouverts en 2022.	DGEFP
	Abondement CPF métiers stratégiques	23	23	25	-	DGEFP
	Sous-total	1 464	639	1 632		

* Il s'agit du coût total annoncé lors de la présentation du plan de relance le 3 septembre 2020.

**DGEFP : délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, ASP : agence de services et de paiement, DJEPVA : direction de la jeunesse et de la vie associative, ANS : agence nationale du sport, AFPA : agence nationale pour la formation professionnelle des adultes,

Source : projet annuel de performances, annexe Fiches mesures du dossier de presse France relance ([lien](#)), éléments fournis aux rapporteurs par la direction du budget et la DGEFP.

4. Un dispositif de performance plus exhaustif est nécessaire

Un objectif du programme est consacré au plan jeune *Offrir une solution à tous les jeunes*. **Toutefois, les trois indicateurs retenus sont lacunaires et ne permettent pas de le mesurer de façon effective.** Ils sont centrés sur deux des vingt-six mesures :

- le nombre de contrats d'apprentissage conclus au 31 décembre ;
- le taux d'insertion dans l'emploi des salariés ayant bénéficié d'un contrat d'apprentissage ;
- le taux d'insertion dans l'emploi des salariés de moins de 26 ans ayant bénéficié d'un contrat de professionnalisation.

La pertinence de ces indicateurs est aussi limitée. Pour chaque dispositif, le nombre de bénéficiaires prévisible n'est pas annoncé. Pourtant, des objectifs chiffrés ont été annoncés à l'occasion de la présentation du plan de relance ⁽¹⁾ : orienter et former 200 000 jeunes et accompagner 300 000 jeunes éloignés de l'emploi.

Comme indicateur global, il aurait été davantage utile de renseigner le nombre de jeunes ayant bénéficié d'au moins une mesure du plan, en distinguant, par exemple, le nombre de jeunes ayant trouvé un emploi de ceux ayant bénéficié d'une formation. Pour chaque mesure, les détails du recours aux différents dispositifs pourraient également être fournis. La DGEFP a ainsi indiqué aux rapporteurs que l'indicateur clé serait le taux d'emploi des jeunes. **L'un des enjeux sera d'observer si le taux d'emploi de 15-29 ans se redresse progressivement, et au moins aussi rapidement que le taux d'emploi de l'ensemble de la population active.**

Comme indiqué aux rapporteurs par les directions interrogées, ces indicateurs existent et sont suivis par les ministères. Ainsi, s'agissant de l'emploi des jeunes, chaque mesure fait l'objet d'un suivi : nombre de demandes de prime à l'embauche acceptées, nombre de contrats bénéficiaires de la prime à l'apprentissage, nombre de demandes d'emploi franc + acceptées, etc...

C. ACTION 3 – L'AIDE À L'EMBAUCHE DES TRAVAILLEURS HANDICAPÉS

Pour renforcer l'insertion des personnes en situation de handicap sur le marché du travail, **deux dispositifs sont financés par l'action 3 Handicap à hauteur de 100 millions d'euros en AE et 93,4 millions d'euros en CP :**

– **une aide pour un montant maximal de 4 000 euros pour la conclusion d'un contrat de travail** entre le 1^{er} septembre 2020 et le 28 février 2021. Au titre de l'enveloppe totale de 85 millions d'euros d'AE, l'aide devrait bénéficier à **30 000 personnes ;**

(1) Dossier de presse du Gouvernement, 1 jeune, 1 solution, 23 juillet 2020 ([lien](#)).

– un **renforcement du dispositif d'emploi accompagné**, issu de la loi du 8 août 2016 dite loi « Travail » ⁽¹⁾.

RÉPARTITION PAR MESURE DES AE ET CP POUR 2021 DE L'ACTION 3 DU PROGRAMME 364

(en millions d'euros)

	AE	CP	Coût total annoncé
action 3 – Handicap	100	93	100
Aide à l'embauche des travailleurs handicapés	85	78	
Aide à l'accompagnement des travailleurs handicapés	15	15	

Source : projet annuel de performances, annexe Fiches mesures du dossier de presse France relance ([lien](#)).

Il est étonnant de constater que les crédits de paiements (78 millions d'euros), consacrés à l'aide aux entreprises, ne sont pas égaux aux autorisations d'engagement (85 millions d'euros) alors qu'ils ne valent que pour des embauches jusqu'au 28 février 2021.

Par ailleurs, **le nombre de bénéficiaires du dispositif d'emploi accompagné n'est pas annoncé**. En 2019, ils étaient 2 724. Ce dispositif d'accompagnement est habituellement financé sur la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*. Il continue de l'être en 2021, et seul l'effort supplémentaire est imputé sur la mission *Plan de relance*.

FINANCEMENT TOTAL PAR L'ÉTAT DU DISPOSITIF D'EMPLOI ACCOMPAGNÉ EN 2021

(en millions d'euros, AE=CP)

Mission	Programme/action	2019	2020	2021
<i>Solidarité, insertion et égalité des chances</i>	Programme 157 – <i>Handicap et dépendance</i>	7	10	15
	Action 13 - <i>Pilotage du programme et animation des politiques inclusives</i>			
<i>Plan de relance</i>	Programme 364 – <i>Cohésion</i>	–	–	15
	Action 3 - <i>Handicap</i>			
Total		7	10	30

Source : projets annuels de performances des missions Plan de relance et Solidarité, insertion et égalité des chances.

D. ACTION 4 – LA FORMATION PROFESSIONNELLE

En complément du dispositif de formation spécifique à l'activité partielle, – le FNE-Formation –, **la formation professionnelle est soutenue à hauteur de 1,48 milliard d'euros en AE et 1,31 milliard d'euros en CP pour l'année 2021**.

Ces crédits doivent financer deux catégories d'actions :

– la **reconversion vers des métiers d'avenir** à hauteur de 499 millions d'euros en AE et 337 millions d'euros en CP ;

(1) Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

– le **renforcement des moyens des opérateurs de l’emploi** France compétences et Pôle emploi à hauteur d’un milliard d’euros en AE et CP.

RÉPARTITION PAR MESURE DES AE ET CP POUR 2021 DE L’ACTION 4 DU PROGRAMME 364

(en millions d’euros)

		AE	CP	Coût total annoncé*
action 4 – Formation professionnelle		1 499	1 337	1 501
Programme d’investissement dans les compétences/digitalisation de la formation	Augmentation des financements des projets de transition professionnelle	100	100	100
	Promotion de l’alternance (Pro A)	270	108	270
	Abondement CPF sur les métiers stratégiques	23	23	25
	Revalorisation de la rémunération des adultes en formation	106	106	106
	Sous-total	499	337	501
Renforcement des moyens d’intervention et d’accompagnement des opérateurs	France compétences	750	750	750
	Pôle emploi	250	250	250
	Sous-total	1 000	1 000	1 000

* Il s’agit du coût total annoncé lors de la présentation du plan de relance le 3 septembre 2020.

Source : projet annuel de performances et annexe Fiches mesures du dossier de presse France relance.

● **La reconversion vers des métiers d’avenir compte quatre mesures.**

Les associations « Transition pro » dites aussi « ATpro » sont chargées de financer des **projets de transition professionnelle des salariés**. Pour faire face à un afflux de dossiers en 2021, il a été décidé de doter ces associations de **100 millions d’euros** supplémentaires – ce qui permettrait la prise en charge de **5 000 bénéficiaires**. En 2019, ces associations ont traité 19 465 dossiers. Leur financement passe par France compétences.

Créé par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel⁽¹⁾, le **dispositif Pro-A** permet aux salariés dont les qualifications seraient insuffisantes de monter en compétences tout en se maintenant dans l’emploi grâce à l’**alternance**. Une enveloppe de **270 millions d’euros d’AE** et de **108 millions d’euros de CP** est inscrite au titre de cette mesure pour financer **200 000 formations**.

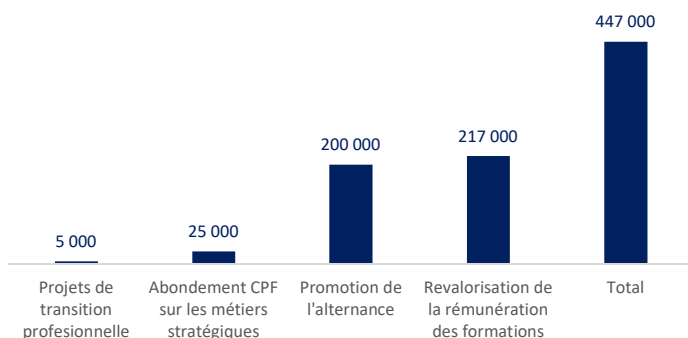
L’abondement du compte personnel de formation (CPF) consiste à faire financer par l’État 100 % du reste à charge d’un dossier de formation lorsque celle-ci porte **sur un métier d’avenir**. Trois secteurs ont ainsi été identifiés : le **numérique**, la **transition écologique** et les **secteurs industriels** concernés par l’enjeu de souveraineté économique et de relocalisation de la production. Le montant de **25 millions d’euros prévu en AE et CP** devrait permettre à **25 000 personnes de bénéficier de ce type de formation**.

(1) Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

La rémunération des stagiaires en formation est considérée comme désincitative car trop faible. Une revalorisation des rémunérations de tous les stagiaires de plus de 25 ans à 685 euros est donc prévue pour lever cette contrainte financière. **Le coût de cette mesure en 2021 s'élève à 106 millions d'euros pour 217 000 bénéficiaires.** Comme pour la revalorisation des jeunes en formation professionnelle, il est difficile de concevoir que cette mesure ne soit pas pérenne. La direction du budget précise qu'une prolongation de cette mesure serait conditionnée à son évaluation.

Au total, ces quatre mesures devraient toucher 447 000 personnes.

NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DES MESURES DE L'ACTION 4 DU PROGRAMME 364



Source : projet annuel de performances.

Pour leur permettre de faire face à l'accroissement de leurs interventions, France compétences et Pôle emploi bénéficient chacune d'une dotation pour un montant total cumulé d'un milliard d'euros.

S'agissant de France compétences, la dotation de 750 millions d'euros doit permettre à l'opérateur de financer les dispositifs de formation professionnelle et d'apprentissage dans un contexte où ses ressources décroissent. En effet, elles dépendent de prélèvements obligatoires assis sur la masse salariale. L'article 56 du présent projet de loi de finances conditionne le versement de cette subvention au vote, par le conseil d'administration de l'opérateur, d'ici au 30 novembre, de mesures lui permettant d'atteindre l'équilibre budgétaire en 2022.

Pour accompagner l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi, la dotation de 250 millions d'euros à Pôle emploi doit lui permettre de recruter 1 500 ETP.

Ce financement des moyens de ces deux opérateurs par des crédits du plan de relance est contradictoire avec l'un des principes qui semble devoir présider aux dépenses de la mission : l'absence de financement de dépenses de fonctionnement et de dépenses de personnel.

E. ACTION 5 – RECHERCHE

L'action 5 Recherche finance exclusivement l'Agence nationale de la recherche (ANR). L'ANR est l'opérateur principal de financement de la recherche sur projets en France. Depuis 2007, l'Agence a contribué à développer le principe du financement sur projet, en complément des versements récurrents aux organismes de recherche. L'article 2 du projet de loi de programmation pour la recherche ⁽¹⁾, en cours d'examen par le Parlement, fixe une trajectoire d'augmentation des dotations de l'opérateur. La croissance doit être de 149 millions d'euros en 2021, de 293 millions d'euros en 2022 et de 435 millions d'euros en 2023 par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2020.

TRAJECTOIRE D'AUGMENTATION DES AE POUR L'ANR FIXÉE PAR LE PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION POUR LA RECHERCHE

(millions d'euros courants)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Autorisations d'engagement de l'Agence nationale de la recherche	+ 149	+ 293	+ 435	+ 577	+ 717	+ 859	+ 1 000	+ 1 000	+ 1 000	+ 1 000

Source : article 2 du projet de loi n° 3234 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur.

Afin d'accélérer cette montée en charge des engagements de l'ANR, le plan de relance prévoit d'atteindre, dès 2021, le niveau prévu pour 2024.

À ce titre, 428 millions d'euros sont prévus en AE et 286 millions d'euros sont inscrits en CP pour 2021. Le reste des crédits de paiement sera décaissé en 2022.

(1) *Projet de loi n° 3234 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur.*

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT OCTROYÉES À L'ANR ENTRE 2019 ET 2021

(en millions d'euros)

Mission	Programme/action	2019	LFI 2020	PLF 2021
Recherche et enseignement supérieur	Programme 172 - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires Action 2 - Agence nationale de la recherche	714	766	925
Plan de relance	Programme 364 - Cohésion Action 5 - Recherche	-	-	428
Total		714	766	1 353
Évolution			+ 53	+ 586

Source : projets annuels de performances des missions Recherche et enseignement supérieur et Plan de relance.

F. ACTION 6 – LA COOPÉRATION SANITAIRE

La mission porte 50 millions de crédits en AE et CP au bénéfice de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), à hauteur de 25 millions d'euros, ainsi qu'au bénéfice d'autres organismes de santé internationaux (Gavi, Unitaïd, etc.). Ces crédits doivent être versés par le ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères.

La pertinence de l'imputation de ces crédits au sein de la mission *Relance* plutôt qu'au sein de la mission *Aide publique au développement* peut être discutée. D'une part, il pourrait être avancé qu'il ne s'agit ni d'un effort d'investissement ou de soutien à l'économie, ni d'un effort en faveur de la transformation écologique du pays. Toutefois, il existe un lien indéniable entre l'amélioration de la situation sanitaire, au niveau national comme international, et la reprise économique.

D'ailleurs, bien qu'annoncée au moment du plan de relance, la mesure n'était pas détaillée dans le dossier de presse associé ⁽¹⁾.

G. ACTION 7 – COHÉSION TERRITORIALE

Dotée de 1,29 milliard d'euros en AE et 413 millions d'euros en CP pour 2021, cette action regroupe les moyens du plan de relance consacrés au soutien des collectivités locales et au développement des territoires.

L'action s'ordonne autour de **5 axes et compte 12 mesures**. Les AE engagées sont conformes aux annonces du Gouvernement du 3 septembre. L'écart entre AE et CP s'explique par un décaissement des crédits sur deux ans.

(1) Annexe Fiches mesures du dossier de presse France relance, 3 septembre 2020, ([lien](#)).

RÉPARTITION PAR MESURE DES AE ET CP POUR 2021 DE L'ACTION 7 DU PROGRAMME 364

(en millions d'euros)

		AE	CP	Coût total annoncé*
action 7 - Cohésion territoriale		1 290	413	1290
Développement du numérique sur l'ensemble du territoire	Inclusion numérique	250	125	250
	Plan France très haut débit	240	–	240
	Sous-total	490	125	490
Soutien aux actions de développement local	Financement des CPER et CPIER	155	20	250
	Plan de transformation et d'investissement de la Corse	42	3	
	Programme Fabrique des territoires	33	17	
	Programmes nationaux de l'Agence nationale de cohésion des territoires	20	5	
	Sous-total	250	45	
Rénovation des commerces de centre-ville	Restructuration de 6 000 commerces	60	60	60
	Soutien à la Banque des territoires	40	40	90
	Prêts croissance pour les TPE	40	40	
	Entreprenariat en zone rurale	10	10	
	Sous-total	150	150	150
Aide au développement d'une offre de tourisme durable		50	5	50
Développement et modernisation du réseau routier national et renforcement des ponts		350	88	350

* Il s'agit du coût total annoncé lors de la présentation du plan de relance le 3 septembre 2020.

Source : projet annuel de performances et annexe Fiches mesures du dossier de presse France relance.

● **Le développement du numérique comporte deux mesures.** L'une consiste à lutter contre l'illectronisme dans le cadre de la stratégie nationale pour un numérique inclusif. Trois actions seront amplifiées :

– des médiateurs numériques formés, proposant des ateliers d'initiation au numérique ;

– le déploiement d'outils simples et sécurisés pour permettre aux aidants (travailleurs sociaux, agents de collectivité territoriale, etc.) de mieux accompagner les citoyens dans les démarches administratives dématérialisées ;

– la multiplication de lieux de proximité qui proposent des activités en lien avec le numérique.

Les rapporteurs veilleront à ce que cette mesure ne constitue pas une dépense pérenne.

Une accélération et une amplification du déploiement du plan France très haut débit (PFTHD) lancé en 2013 pour atteindre l'objectif de généralisation de la fibre optique en 2025 sont également prévues. Dans son dernier rapport d'évaluation du plan, France stratégie rappelle qu'une proportion importante du territoire n'est toujours pas dotée d'une connexion *Internet* satisfaisante et que seuls 61 % des Français ont accès à du très haut débit ⁽¹⁾.

L'État a engagé 3,3 milliards d'euros pour le déploiement de ce plan depuis 2010 ⁽²⁾ et jusqu'en loi de finances pour 2019. Toutes les AE ont déjà été autorisées et le plan était entré dans une phase de décaissement. Après avoir été financée par les programmes d'investissement d'avenir, la dotation de l'État au titre du PFTHD passe par l'action 1 du programme 343 *Plan France très haut débit* de la mission *Économie* qui prévoit 622 millions d'euros de crédits de paiement en 2021.

Dans le cadre du plan de relance, 240 millions d'euros d'AE sont ouverts sur la mission ; ils seront complétés en CP lors des prochains exercices budgétaires. L'obtention d'une promesse d'investissement de l'État est essentielle au déploiement des réseaux des collectivités même si la procédure est longue.

● **Le soutien au développement local se traduit par des augmentations de dotation en faveur des collectivités territoriales dans le cadre des outils contractuels et des programmes d'appui** proposés par l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT).

Les projets soutenus permettront la **revitalisation des territoires** (*action cœur de ville, opérations centre bourgs...*), le développement d'infrastructures de santé de proximité, le soutien à l'emploi et la formation, et à la transition énergétique et numérique, ou encore le développement du tourisme durable.

Sur les 250 millions d'euros prévus en AE, 50 millions d'euros sont fléchés vers les Outre-mer. La dotation sera affectée au fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).

● **La Banque des territoires** a prévu de mettre en place un programme de 3 milliards d'euros, qui s'inscrit dans les 100 milliards d'euros du plan de relance, **pour revitaliser les centres-villes** : construction de logements sociaux, création de foncières pour rénover et proposer des commerces à loyer modéré, accompagnement des petits entrepreneurs.

Même si ce programme est essentiellement financé sur fonds propres, **l'État y participe également au travers d'une dotation de 250 millions d'euros en AE et CP en 2021.**

(1) *France stratégie*, Déploiement du très haut débit et Plan France très haut débit, évaluation socio-économique, août 2020 ([lien](#)).

(2) *Le rapport (n° 1990, XV^e législature) de Mme Marie-Christine Dalloz relatif au projet de loi de règlement du budget de l'année 2018 au sujet des Investissements d'avenir*, 5 juin 2019, ([lien](#)) propose un bilan d'étape du déploiement du plan France très haut débit.

• **L'aide au développement d'une offre de tourisme durable** passe par la création d'un fonds *ad hoc* doté de 50 millions d'euros pour financer des appels à projets. Le fonds sera logé auprès de l'agence de la transition écologique (Ademe).

• **350 millions d'euros d'AE et 88 millions d'euros de CP** serviront à la modernisation du réseau routier national et pour l'entretien des ouvrages d'art du réseau national comme des réseaux des collectivités.

H. ACTION 8 – SOUTIEN AUX PERSONNES PRÉCAIRES

En complément des mesures engagées en urgence par les LFR pour soutenir les personnes les plus précaires ⁽¹⁾, **deux mesures en faveur des associations qui accompagnent les personnes en difficulté sont prévues dans le cadre de la relance.**

Les associations de lutte contre la pauvreté bénéficieront d'une enveloppe de 100 millions d'euros sous la forme d'appels à projets déployés en deux ans.

Une enveloppe similaire est prévue **pour construire ou réhabiliter des structures d'hébergement d'urgence.**

RÉPARTITION PAR MESURE DES AE ET CP POUR 2021 DE L'ACTION 8 DU PROGRAMME 364

(en millions d'euros)

	AE	CP
action 8 - Soutien aux personnes précaires	200	87
Cohésion territoriale - Centres d'hébergement, résidences sociales, aires d'accueil de gens du voyage	100	37
Plan de soutien aux associations de lutte contre la pauvreté	100	50

Source : projet annuel de performances et annexe Fiches mesures du dossier de presse France relance.

(1) Des mesures avaient été votées dans la deuxième et la troisième loi de finances rectificative pour 2020 pour amortir les effets de la crise sur les personnes les plus précaires : 880 millions d'euros pour une aide exceptionnelle de solidarité, 200 millions d'euros de crédits pour financer l'hébergement d'urgence ; 155 millions d'euros pour financer la prime exceptionnelle versée aux jeunes de moins de 25 ans en difficulté ; 283 millions d'euros pour financer un programme de vacances apprenantes.

TROISIÈME PARTIE

ARTICLE 56 DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2021

Résumé du dispositif et effets principaux

France compétences est devenu **l'opérateur de la gouvernance et du financement de la formation professionnelle** depuis le 1^{er} janvier 2019.

En raison d'un déséquilibre structurel entre ses recettes et ses dépenses, **la soutenabilité financière de l'opérateur est compromise** tant à court qu'à moyen termes.

À court terme, l'État prévoit le **versement d'une subvention d'équilibre de 750 millions d'euros** à France compétences dans le cadre de la mission *Plan de relance* pour 2021.

Pour lui permettre d'atteindre un équilibre financier plus durable, **l'État conditionne par le présent article le versement de cette subvention à certains principes** :

– le versement de la subvention est dépendant du vote par le conseil d'administration d'un **budget à l'équilibre pour 2022 (A du I)** ;

– l'atteinte de l'équilibre budgétaire doit passer par **l'émission de recommandations par France compétences afin de modifier notamment les modalités de prise en charge de l'apprentissage et du compte professionnel de formation**. Leur financement doit ainsi obéir à une règle d'équilibre financier et de soutenabilité du système de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage (dispositions codifiées à l'article L. 6123-5 du code du travail par le **B du I**) ;

– **l'information du Parlement au sujet de la formation professionnelle est enrichie** en conséquence. Le jaune budgétaire relatif à celle-ci doit désormais inclure une analyse de la situation financière de France compétences. Il comportera un résumé des mesures mises en œuvre pour atteindre l'équilibre budgétaire pour l'année en cours et à venir (**II**).

Dernières modifications législatives intervenues

France compétences a été créée dans le cadre d'une réforme globale de la formation professionnelle portée par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

L'article 179 de la loi de finances pour 2020⁽¹⁾ a rassemblé en un article unique l'ensemble des fondements législatif des annexes générales dites « jaunes budgétaires » au projet de loi de finances. Il définit désormais le contenu du jaune relatif à la formation professionnelle.

(1) Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN NOUVEL OPÉRATEUR CENTRAL DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE...

France compétences est un établissement public administratif *sui generis*, opérateur de l'État créé par l'article 36 de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel ⁽¹⁾. **Ses missions sont définies à l'article L. 6123-5 du code du travail.**

Regroupant les missions de quatre institutions alors existantes ⁽²⁾, France compétences assure, **depuis le 1^{er} janvier 2019, le financement, la régulation, le contrôle et l'évaluation du système de la formation professionnelle et de l'apprentissage.**

Des ressources ont été attribuées à France compétences pour financer les différents dispositifs de formation sur le fondement de l'article L. 6123-12 du code du travail. Assises sur la masse salariale, leur montant attendu est de **9,36 milliards d'euros en 2020**. France compétences sera directement destinataire après la période transitoire qui se terminera fin 2021 :

– de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (CUFPA) créée par la loi du 5 septembre 2018 précitée à compter du 1^{er} janvier 2019 et regroupant la contribution à la formation professionnelle continue (CFP) et la taxe d'apprentissage (TA). Son rendement prévu en 2020 est de 8,76 milliards d'euros ;

– de la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA), fiscalité incitative, due par les structures assujetties à la taxe d'apprentissage dont l'effectif annuel moyen est supérieur à 250 salariés et qui n'atteignent pas un nombre de contrats en alternance au moins égal à 5 % de leur effectif. Son montant attendu en 2020 est de 303 millions d'euros ;

– de la contribution pour le financement du compte professionnel de formation (CPF) des salariés en contrat à durée déterminée (CPF-CDD). Son rendement attendu en 2020 est de 294 millions d'euros.

France compétences est chargée de répartir l'ensemble des fonds mutualisés de la formation et de l'alternance entre les différents acteurs de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Ses dépenses avoisinent les **11 milliards d'euros pour l'année 2020.**

(1) Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

(2) Le Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CNEFOP), le Comité paritaire national pour l'emploi et la formation (COPANEF), le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) et la Commission nationale de la certification professionnelle (CNCP).

ENTITÉS BÉNÉFICIAIRES DES LIGNES DE FINANCEMENT DE FRANCE COMPÉTENCES

Destinataires	Objets du financement
Opérateurs de compétences (Opco)	Aide au développement des compétences au bénéfice des entreprises de moins de 50 salariés Financement de l’alternance et de la péréquation interbranches
Régions	Financement des centres de formation des apprentis (CFA)
Caisse des dépôts et consignations	Financement du compte personnel de formation (CPF)
Commissions paritaires interprofessionnelles régionales (CPIR)	Financement des projets de transition professionnelle Formation des demandeurs d’emploi
Opérateur attributaire d’un marché lancé par France compétences	Organismes chargés du conseil en évolution professionnelle (CEP)
Agence de services et de paiement	Financement de l’aide aux permis de conduire

Source : Mission IGAS/IGF, *Conséquences financières de la réforme de l’apprentissage et de la formation professionnelle*, avril 2020 ([lien](#)).

La loi du 5 septembre 2018 instaure un nouveau modèle économique de l’apprentissage et de la formation professionnelle : elle étend les dispositifs de guichet qui remplacent des enveloppes fermées afin d’accompagner le développement et d’éviter tout contingentement du recours à l’alternance et au compte personnel de formation.

Sans augmentation de la fiscalité, la montée en puissance du recours au CPF et de l’apprentissage crée un besoin de financement non couvert par les recettes prévisionnelles.

L’information au Parlement relative à la politique de formation professionnelle est contenue dans une annexe générale au projet de loi de finances, dite « jaune budgétaire ». Le contenu de ce jaune budgétaire est précisé par le 8° de l’article 179 de la loi de finances pour 2020 ⁽¹⁾.

B. ...DONT L’ÉQUILIBRE FINANCIER N’EST PAS GARANTI

La soutenabilité financière de l’opérateur n’est pas assurée à court et long terme.

Dès 2020, le déficit de trésorerie de France compétences est estimé à 3,7 milliards d’euros. L’explication de ce déficit tient à deux facteurs. D’abord, France compétences a repris le financement du stock des contrats d’apprentissage conclus jusqu’au 31 décembre 2019 par les conseils régionaux. En effet, les centres de formation des apprentis étaient jusque-là financés par des subventions d’équilibre annuelles, alors que dans le nouveau système de financement, l’intégralité des engagements (nécessairement pluriannuels en matière d’apprentissage) est inscrite à la date d’engagement. Le coût total de cette reprise est de **4,3 milliards d’euros**. Par ailleurs, **les ressources de France compétences seront en baisse d’environ 7,5 % en 2020** d’après l’évaluation préalable du

(1) Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

présent article ⁽¹⁾. Du fait de la crise, les prélèvements obligatoires assis sur la masse salariale sont, en effet, en diminution.

Pour faire face à ce déficit de court terme :

– l'établissement public a dû emprunter 404 millions d'euros au premier trimestre 2020 pour soutenir la trésorerie des opérateurs de compétences (OPCO);

– il devait renouveler l'exercice à l'automne 2020 pour un besoin estimé à 1,5 milliard d'euros ;

– une dotation de 750 millions d'euros est prévue pour l'opérateur dans le cadre de l'action 4 *Formation professionnelle* du programme 364 *Cohésion* de la présente mission.

À plus long terme, les ministres du travail et de l'action et des comptes publics avaient confié une mission à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et à l'inspection générale des finances (IGF) pour évaluer les conséquences financières de la réforme de l'apprentissage et de la formation ⁽²⁾. Il ressort de cette mission, achevée en avril 2020, que **la structure de financement de France compétences est déséquilibrée, ses emplois excédant ses ressources dans un contexte d'accroissement des besoins du compte professionnel de formation et d'augmentation du nombre d'apprentis.**

La mission a proposé trois scénarios de projection du nombre de bénéficiaires des dispositifs financés par France compétences en faisant l'hypothèse d'un niveau de prise en charge constant. Dans tous les scénarios, France compétence affiche un résultat comptable en perte et creuse le déficit de sa trésorerie. **Plusieurs raisons sont avancées pour expliquer ce déséquilibre :**

– même en l'absence de croissance de l'alternance et du CPF, le niveau de ressource de France compétences est inférieur à ses charges ;

– les recettes de France compétences, assises sur la masse salariale, ne connaissent pas une dynamique comparable à celle des dépenses d'apprentissage ;

– le niveau de prélèvement obligatoire affecté à France compétences ne peut augmenter du fait du souhait du Gouvernement de ne pas alourdir la fiscalité.

La mission propose entre autres solutions à cette situation **d'adopter des mesures volontaristes de régulation** des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage, des contrats de professionnalisation ou encore l'introduction d'un ticket modérateur du CPF.

(1) *Rapport comportant les évaluations préalables des articles du PLF 2021* ([lien](#)), p355.

(2) *Mission IGAS/IGF, Conséquences financières de la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle, avril 2020* ([lien](#)).

II. LE DROIT PROPOSÉ

A. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Gouvernement a retenu comme solution d'exiger de l'opérateur de définir lui-même les mesures nécessaires pour assurer sa soutenabilité financière en contrepartie d'une subvention qui lui permet d'atteindre l'équilibre.

Pour cela, le **A** du **I** prévoit que pour bénéficier du versement de la subvention de 750 millions d'euros dans le cadre du plan de relance, le conseil d'administration de l'opérateur doit voter, au plus tard le 30 novembre 2021, un budget à l'équilibre pour 2022.

Le **B** du **I** définit les conditions associées à cet équilibre et les fixe dans un nouvel alinéa 4° *bis* de l'article L. 6123-5 du code du travail relatif aux missions de France compétences.

Le 1° du **B** introduit une obligation de moyen pour l'opérateur afin de parvenir à l'équilibre budgétaire. Pour cela, dans le cadre des recommandations de régulation qu'il émet conformément au 10° de l'article L. 6123-5 du code du travail, il peut proposer :

– une révision du niveau et des règles de prise en charge du financement de l'alternance (*a* du même 10°) ;

– une modification des modalités et règles de prise en charge du compte de formation professionnel (*f* du même 10°).

Le 2° et le 3° du **B** prévoient que les recommandations émises sur le financement de l'alternance et du compte de formation professionnelle doivent obéir à un principe global d'équilibre financier et de soutenabilité financière de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage.

Le **II** complète le contenu du jaune budgétaire relatif à la politique de formation professionnelle prévu par le 8° de l'article 179 de la loi de finances pour 2020. Il y inclut la communication d'« *une analyse financière* » qui « *précise notamment les mesures mises en œuvre pour contribuer à l'atteinte de l'équilibre budgétaire pour l'année en cours et à venir* ».

B. LES CONSÉQUENCES SUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET L'IMPACT BUDGÉTAIRE

La réforme de la formation professionnelle est justifiée par un impact socio-économique positif tant sur l'emploi que sur la croissance française (effet positif de l'accumulation de capital humain).

À terme, la réforme devrait avoir pour effet de majorer les recettes fiscalosociales. En assurant des débouchés aux personnes, elle permet de générer des revenus salariaux et donc également de meilleures recettes fiscales et sociales pesant sur ces revenus. Elle allège aussi la pression sur les dépenses d'indemnisation du chômage, toutes choses égales par ailleurs.

Toutefois, **la pérennité de la réforme reste également conditionnée à l'équilibre financier du dispositif.** C'est l'objectif poursuivi par le présent article.

Budgétairement, la mesure entraîne une dépense supplémentaire portée par le **budget de l'État à hauteur de 750 millions d'euros en 2021.**

En 2022, le niveau des dépenses de France compétences devrait baisser en raison des mesures de régulation qui seront adoptées. Cette diminution pourrait aller jusqu'à 1,1 milliard d'euros, d'après l'évaluation préalable du présent article.

QUATRIÈME PARTIE - PLAN D'URGENCE

I. LA CHRONOLOGIE DE LA CRÉATION DE LA MISSION *PLAN D'URGENCE* FACE À LA CRISE SANITAIRE

La mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* a été créée par la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020 (LFR 1). Elle comprenait alors deux programmes :

- Le programme 356 pour la prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel à la suite de la crise sanitaire, doté de 5,5 milliards d'euros ⁽¹⁾ ;
- Le programme 357 pour abonder le fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire, doté de 750 millions d'euros.

La loi n° 2020-471 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020 (LFR 2) a abondé les programmes déjà existants :

- 11,7 milliards d'euros de crédits supplémentaires pour le dispositif exceptionnel de chômage partiel ;
- 5,5 milliards d'euros pour le fonds de solidarité.

Un nouveau programme 358 a été également été créé, intitulé *Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire* doté de 20 milliards d'euros.

La loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 (LFR 3) a une nouvelle fois abondé les deux programmes initiaux :

- 3,33 milliards d'euros pour le dispositif exceptionnel de chômage partiel ;
- 1,7 milliard d'euros pour le fonds de solidarité.

Un quatrième programme 360 *Compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements pour les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire*, a été créé par la LFR 3 et doté de 3,9 milliards d'euros.

(1) La prise en charge de ce dispositif est partagée à raison des deux tiers par l'État et d'un tiers par l'Unédic. Les 5,5 milliards correspondaient à la part prise en charge par l'État.

II. L'UTILISATION DES CRÉDITS AU 10 OCTOBRE 2020

A. LE DISPOSITIF D'ACTIVITÉ PARTIELLE

Le dispositif d'activité partielle, déjà existant avant la crise, a été adapté aux circonstances exceptionnelles dès la mi-mars.

Le chômage partiel s'établit à 70 % du salaire brut et 84 % du salaire net. L'État et l'Unedic ont pris à leur charge 100 % des indemnités versées aux salariés par l'entreprise, avec un plafond à hauteur de 4,5 SMIC. Cette prise en charge a été réduite à partir de juin 2020 : l'État a diminué sa prise en charge à 85 % de l'indemnité versée, laissant un reste à charge de 15 % aux entreprises. La prise en charge intégrale par l'État a été maintenue pour les entreprises appartenant à des secteurs faisant toujours l'objet de restrictions législatives ou réglementaires d'activité. Ce dispositif couvre également les salariés à domicile et les personnes en situation de garde d'enfant.

Le total des crédits ouverts dans les trois lois de finances rectificatives successives pour financer ce dispositif s'élève à 20,53 milliards d'euros. Ces crédits prennent en charge les deux tiers du coût du dispositif d'activité partielle, le tiers restant étant à la charge de l'Unedic. Les éléments reçus par les rapporteurs spéciaux début octobre faisaient état d'une prévision de dépenses sur l'année 2020 pour l'activité partielle **de 30,8 milliards d'euros (part État et part de l'Unedic).**

Cette prévision doit être prise avec prudence, alors que des mesures exceptionnelles ont été prises par le Gouvernement le 17 octobre 2020, puis le 24 octobre, pour limiter la circulation du virus sur le territoire.

Le coût du dispositif de mars à août était chiffré à 21,8 milliards d'euros (part État et Unedic). Au 27 septembre, 18,7 milliards d'euros avaient été consommés au titre de l'activité partielle, auxquels s'ajoutent 434 millions d'euros pour les particuliers employeurs.

Le décaissement des crédits est étalé dans le temps, ce qui s'explique par le délai laissé aux entreprises pour effectuer leur demande d'indemnisation (jusqu'à un an après la date de mise en chômage partiel). Des reports de crédits de 2020 sur l'année 2021 pourraient donc avoir lieu.

B. LE FONDS DE SOLIDARITÉ

Le fonds de solidarité a été créé par l'ordonnance n° 2020-317 du 27 mars portant création d'un fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de Covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.

Le fonds était initialement ouvert aux entreprises ayant fait l'objet d'une interdiction d'accueil du public entre le 1^{er} mars et le 31 mars 2020 ou ayant subi une perte de chiffre d'affaires d'au moins 50 % sur la période comprise entre le 1^{er} mars 2020 et le 31 mars 2020. Les entreprises éligibles étaient celles ayant un effectif inférieur ou égal à 10 salariés et un chiffre d'affaires inférieur à un million d'euros. Le montant de l'aide était plafonné à 1 500 euros par mois.

Des ajustements sur l'éligibilité au fonds de solidarité ont été opérés à plusieurs reprises depuis le mois de mars pour adapter cet outil de soutien à l'évolution de la situation sanitaire.

7,95 milliards d'euros ont été ouverts sur le programme fonds de solidarité. Au 31 août 2020, 5 783,05 millions d'euros avaient été versés au titre du premier volet et 97 millions d'euros au titre du deuxième volet ⁽¹⁾.

À la participation de l'État se sont ajoutées d'autres contributions. Au 31 août, celles-ci s'élevaient à :

- 397,5 millions d'euros versés par la fédération française de l'assurance ;
- 463,5 millions d'euros versés par les régions et les collectivités d'outre-mer ;
- 0,5 million d'euros versés par le département du Tarn-et-Garonne ;
- 0,3 million d'euros versés par des communes et des EPCI ;
- 3,1 millions d'euros versés par des entreprises : 3 millions d'euros par Hermès et 1 million d'euros par Meridiam.

Des versements complémentaires des régions Auvergne-Rhône-Alpes et Occitanie étaient encore attendus lors de l'envoi des réponses aux rapporteurs spéciaux.

C. LE RENFORCEMENT DES PARTICIPATIONS EXCEPTIONNELLES DE L'ÉTAT

Ce programme, créé et doté de 20 milliards d'euros en LFR 2, vient abonder au fur et à mesure des besoins le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* (CAS PFE). L'Agence des participations de l'État évalue le coût d'opérations de crise pour soutenir des entreprises stratégiques et le CAS PFE est abondé en conséquence.

(1) *Le premier volet s'adresse à toutes les entreprises éligibles au fonds de solidarité et peut accorder une aide allant jusqu'à 1 500 euros par mois. Le deuxième volet du fonds apporte une aide complémentaire au premier volet aux très petites entreprises présentant un risque de faillite. Il est instruit par les régions.*

Au 30 septembre, la consommation des crédits de ce programme était de 4 254 millions d’euros. Trois opérations de soutien ont été conduites grâce à ces crédits :

– le soutien à l’entreprise Air France-KLM à hauteur de 3 milliards d’euros ;

– le versement de 150 millions d’euros à un fonds de soutien pour l’aéronautique, déjà évoqué *supra* dans la partie du présent rapport relative aux plans de soutien aéronautique et automobile ;

– la participation de l’État à l’émission obligataire d’EDF à hauteur de 1 028 millions d’euros. 1 104 euros avaient été initialement versés par le programme 358. L’excédent sera utilisé pour les opérations futures.

La prévision d’exécution du programme 358 pour le reste de l’année 2018 s’élève à 9 milliards d’euros, qui serviront à financer des opérations prévues par l’APE mais non détaillées pour des raisons de confidentialité.

D. LES COMPENSATIONS DES EXONÉRATIONS À LA SÉCURITÉ SOCIALE

Dès le début de la crise, la décision avait été prise de mettre en report de paiement un certain nombre de cotisations et contributions sociales, ainsi que certaines impositions, pour les entreprises en difficulté. Par la suite, il a été décidé de transformer une partie de ces cotisations et contributions reportées en exonérations. L’article 65 de la LFR 3 a prévu ces exonérations de cotisations et contributions sociales pour les entreprises appartenant à plusieurs secteurs d’activité.

Une première liste d’entreprises inclut les secteurs du tourisme, de l’hôtellerie, de la restauration, du sport, de la culture, du transport aérien et de l’évènementiel. Une deuxième liste inclut les entreprises dont l’activité dépend des entreprises de la première liste et qui ont subi une très forte baisse du chiffre d’affaires. **Le coût de ces exonérations concernant les entreprises de ces deux listes est estimé à 2 milliards d’euros.**

Les entreprises de moins de dix salariés dont l’activité implique l’accueil du public et a été interrompue à cause de la crise sanitaire sont également concernées par ces exonérations, **pour un coût estimé à 200 millions d’euros.**

Ces exonérations sont compensées à la sécurité sociale par l’intermédiaire du programme 360 *Compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements pour les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire*, doté de 3,9 milliards d’euros de crédits en LFR 3.

III. LA MISSION *PLAN D'URGENCE FACE À LA CRISE SANITAIRE* DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2021

Le projet de loi de finances pour 2021 n'a ouvert aucun crédit sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, mais la mission n'a pour autant pas été supprimée. Le maintien de cette mission est un gage de flexibilité pour le Gouvernement, qui pourra plus facilement abonder les dispositifs de soutien à l'économie en cours de navette parlementaire, si l'évolution de la situation sanitaire devait l'exiger pour 2021.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de ses deux réunions du 20 octobre 2020, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Plan de relance ainsi que l'article 56 rattaché.

Le compte rendu de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾.

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_fin/115cion_fin2021011_compte-rendu et http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_fin/115cion_fin2021012_compte-rendu#

CONTRIBUTIONS REÇUES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Administrations

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature

– Mme Stéphanie Dupuy-Lyon, directrice générale

Direction du budget

– Mme Amélie Verdier, directrice générale

– M. Laurent Pichard, sous-directeur

– M. Alban Hautier, sous-directeur

– Mme Marie Chanchole, sous-directeur

Direction de l'énergie et du climat

– M. Laurent Michel, directeur général

Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle

– M. Bruno Lucas, délégué général

Direction générale des entreprises

– M. Thomas Courbe, directeur

Direction de l'immobilier de l'État

– M. Alain Resplandy-Bernard, directeur général

Direction générale des infrastructures, du transport et de la mer

– M. Marc Papinutti, directeur général

Direction générale du Trésor

– Mme Odile Renaud-Basso, directrice générale

Opérateurs

Agence du financement des infrastructures de transport de France

– M. Jean Abèle, secrétaire général

Agence nationale de l'amélioration de l'habitat

– Mme Valérie Mancret-Taylor, directrice générale

Agence de la transition écologique

– M. Arnaud Leroy, président du conseil d'administration

ANNEXES

Annexe n° 1 – Extrait de l'appel à projets pour le financement de projets de rénovation de bâtiments propriétés de l'État ou de ses établissements publics affectés aux missions d'enseignement supérieur, de recherche et aux œuvres universitaires et scolaires

Les projets candidats à l'Appel à projets devront présenter les caractéristiques suivantes :

- concerner des « bâtiments à conserver » dans le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) de l'opérateur ou identifiés formellement comme à conserver par les services du rectorat en l'absence de SPSI ou dans le schéma directeur immobilier régional (SDIR);
- avoir fait ou devoir faire dans les plus brefs délais l'objet d'un renseignement des données à jour dans le référentiel technique de la Direction de l'Immobilier de l'Etat, incluant nécessairement les niveaux actuels de consommation énergétique ;
- posséder ou s'engager à déployer des moyens de comptage de suivi des dépenses énergétiques, et plus généralement d'un système de management de l'énergie (optimisation technique des équipements et amélioration de l'usage) ;
- présenter un mauvais niveau de performance énergétique ou afficher un état global dégradé ou de vétusté reconnue.
- être situés sur le territoire national et propriété soit de l'Etat, soit de l'opérateur d'enseignement supérieur

➤ Critère n°2 : Performance environnementale globale du projet

Le critère n°2, décomposé en sous-critères, doit permettre d'apprécier, en particulier pour les bâtiments tertiaires de plus de 1000 m² de surface de plancher, la manière dont les travaux envisagés dans le projet contribuent à la trajectoire d'économies d'énergie définie par le décret n°2019-771 du 23 juillet 2019 dit « décret tertiaire ».

Pour les logements étudiants, non soumis au décret, il s'agira d'examiner la performance environnementale des projets et leur participation aux objectifs fixés par la stratégie nationale bas-carbone.

Sous-critère 2a – Gain énergétique du projet

Dans le cadre de ce sous-critère, il s'agira d'apprécier le gain attendu en matière de consommation énergétique par rapport à la situation actuelle calculé à l'échelle du(es) bâtiment(s). Le gain sera calculé comme l'écart entre la consommation estimée après travaux et la consommation actuelle. Le gain est affiché en Kwhcf/m²/an et en €/m²/an, avec la réduction correspondante des émissions de gaz à effet de serre GES (teqCo2/an).

Sous-critère 2b – Gain environnemental du projet

Il s'agira d'apprécier la performance environnementale du projet à travers :

- Le recours à des énergies renouvelables ;
- L'utilisation de matériaux à faible empreinte environnementale comme des matériaux biosourcés ou géosourcés (ex : isolation en béton de chanvre, enduit en terre crue, bardage en bois, ...);
- Le recours à des matériaux issus du recyclage ou du réemploi (ex : isolation en ouate de cellulose, isolation avec du textile recyclé, ...);
- L'action en faveur de la préservation et de reconquête de la biodiversité (ex : diagnostic écologique avant travaux, mise en place de gîtes à espèces, mise en place d'une toiture végétalisée, ...);
- L'amélioration passive du confort d'été (ex : protection des ouvertures, végétalisation, ...);
- La gestion et traçabilité des déchets au cours de l'opération.

Sous-critère 2c- Efficience énergétique (coût du KWh économisé)

Il s'agira d'apprécier le coût de revient du Kwh économisé en rapportant le coût de l'investissement de départ réalisé toutes dépenses confondues (frais de maîtrise d'ouvrage - assistances à maîtrise d'ouvrage, études, opérations tiroirs, MOE et aléas) au gain énergétique du projet (sous-critère 2a), tel que détaillé dans **les documents du cadre de réponse** à renseigner. L'efficience énergétique est affichée en Euros/ Kwhcf économisé.

3 - Critères de sélection des projets

Les projets seront appréciés au regard de deux critères principaux, établis à partir de données fiabilisées.

➤ **Critère n°1 : Capacité du porteur de projet à mettre en œuvre rapidement le projet**

Sous-critère 1a – Maturité et calendrier du projet

L'opération sera appréciée à travers son niveau de maturité et son calendrier de mise en œuvre. Le niveau de maturité repose, pour la phase 1, sur la garantie d'engager l'opération avant le 30 décembre 2021, c'est-à-dire que les marchés doivent être notifiés au plus tard à cette date.

Le calendrier de mise en œuvre devra assurer une date de livraison prévisionnelle au plus tard au 31 décembre 2023 (sauf les opérations plus complexes qui devront être livrées avant le 31 décembre 2024). Le calendrier détaillé de l'opération sera fourni dans **les documents du cadre de réponse** en indiquant le niveau de maturité de l'opération au moment du dépôt de candidature du projet (diagnostics, faisabilité ou programme), les étapes essentielles de mise en œuvre de la procédure de marché retenu, les délais de validation/instruction éventuelles et l'articulation avec toutes autres procédures à mener et/ou autorisations réglementaires éventuelles à obtenir en parallèle. Le porteur de projet précisera les jalons essentiels du calendrier.

Une chronique indicative (mais qui doit impérativement être sincère et réaliste) des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP) sera renseignée dans **les documents du cadre de réponse**.

Sous-critère 1b : Robustesse de l'équipe projet sa capacité à mener l'opération dans un délai contraint

La bonne réalisation de l'opération dans un temps contraint suppose une équipe de maîtrise d'ouvrage structurée et robuste. Le porteur de projet précisera dans **les documents du cadre de réponse**, la gouvernance envisagée pour le projet en indiquant plus précisément la qualité et le nom du représentant de la maîtrise d'ouvrage (par exemple, établissement, IRE, EPAURIF, collectivité territoriale...), du responsable opérationnel et des différents membres de l'équipe projet chargés de mettre en œuvre l'opération. Le porteur de projet détaillera, le cas échéant, les assistances à maîtrises d'ouvrage ciblées qui pourraient être nécessaires au suivi de l'exécution du projet et dont le financement pourra être pris en compte dans le cadre du projet.

Annexe n° 2 – Crédits du plan de relance gérés par l'ADEME

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

<i>Pour mémoire :</i>	2021	2022	2023	TOTAL
<i>Stratégie hydrogène plan de relance</i>	50	25		75
<i>Stratégie hydrogène hors plan de relance</i>	75	75	50	200
				275

Annexe n° 3 – Crédits du plan de relance gérés par l'AFITF

Mesure PNRR	Mesure	Détail	Vecteur probable	Total
Accélération Infras	Fiche 09 - Routes et autoroutes vertes	Voies réservées RRN	ARITF	50
	Fiche 15 - Des réseaux existants plus durables	Qualité et modernisation des voies navigables	ARITF	175
		Lyon Turin	ARITF	200
Total accélération Infras				425
Mobilité du quotidien	Fiche 05 - Plan vélo - Développer les réseaux cyclables	développement des pistes cyclables	ARITF	100
	Fiche 12 - Des réseaux de transports en commun à haut niveau de service	Accélérer les investissements métros dans les territoires	ARITF	200
		Accélérer les investissements TC en IDF	ARITF	570
		Développer les RER métropolitains - études	ARITF	30
Total mobilité du quotidien				900
Plan ferroviaire	Fiche 11 - Pacte européen en faveur de la relance du fret ferroviaire	Investissements Fret ferroviaire	ARITF	220
		Innovation et digitalisation Fret	ARITF	30
	Fiche 13 - Accélérer le plan des petites lignes ferroviaires	Accélération investissements petites lignes	ARITF	300
	Fiche 19 - Réseau ouest européen de trains de nuit	Améliorer l'accueil en gare des passagers des trains de nuit	ARITF	50
		Rénovation de 50 trains de nuit	ARITF	50
Fiche 22 - Réseau ferroviaire 4.0 : haute performance & digitalisation	Optimiser l'exploitation du réseau ferroviaire - Marseille Vintimille	ARITF	0	
Total plan ferroviaire				650
Verdissement des ports	Fiche 03 - Investissements stratégiques des ports	OPER ports - projets stratégiques	ARITF	119
	Fiche 10 - Ports zéro fumée	Quais zéro fumée	ARITF	56
Total verdissement des ports				175
Cohésion des territoires	Fiche 08 - programme ouvrages d'art / collectivités	Réhabilitation des OA RRN	ARITF	40
	Fiche 15 - Des réseaux existants plus durables	accélération OPER routes&NRL	ARITF	250
Total cohésion des territoires				290
Total				2 440