



20 novembre 2020

...le projet de loi de finances pour 2021

LE PLAN DE RELANCE

Alors que l'économie française fait face à un choc historique et durable, le Gouvernement a présenté un plan de relance de 100 milliards d'euros, traduit au niveau budgétaire par une nouvelle mission de 36,4 milliards d'euros.

S'il mobilise d'importants montants qui répondent, notamment, à l'impératif de transformation et de modernisation du tissu productif à l'horizon 2030, ce plan semble néanmoins négliger l'enjeu de relance à court terme de l'économie française. Conçu à l'été, alors qu'un rebond se profilait, il doit être adapté pour répondre à la nouvelle dégradation de conjoncture entraînée par le reconfinement.

Les crédits de la mission semblent en effet porter en majorité sur des actions d'horizon 2022-2023, voire plus tardifs, à rebours de l'impératif de relance rapide. En outre, sur les 22 millions d'euros de crédits annoncés pour 2021 se confondent en réalité mesures d'urgence, mesures de long terme et mesures de relance : le stimulus budgétaire de court terme est donc plus faible qu'annoncé et qu'il n'est nécessaire.

Le plan de relance néglige par ailleurs d'importants leviers de reprise, au premier rang desquels le secteur du petit commerce et de l'artisanat, la construction neuve, et l'investissement des collectivités territoriales. Il s'avère à ce titre davantage tourné vers l'offre que la demande, à l'inverse du choix opéré par plusieurs pays européens.

En termes pratiques, les modalités d'octroi des crédits de la mission « Plan de relance » supposent que les entreprises et les collectivités mobilisent une importante capacité d'ingénierie pour répondre aux appels à projets. Or, la mission ne soutient que très marginalement l'accompagnement des entreprises et se repose largement sur le travail de terrain des opérateurs d'État et des acteurs locaux.

Enfin, la « territorialisation » de la relance, annoncée par le Gouvernement, peine à se concrétiser. La mise en ordre de marche des services déconcentrés de l'État est lente et inégale, laissant les territoires dans l'incertitude, tandis que la complexité de la gouvernance laisse craindre des retards et lourdeurs dans le déploiement du plan.

1. LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE À L'ÉPREUVE D'UN CHOC HISTORIQUE

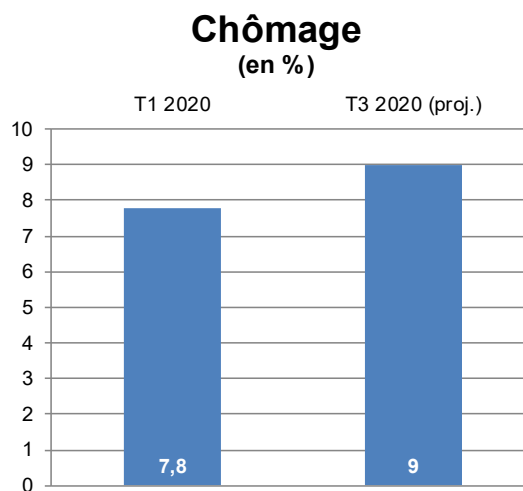
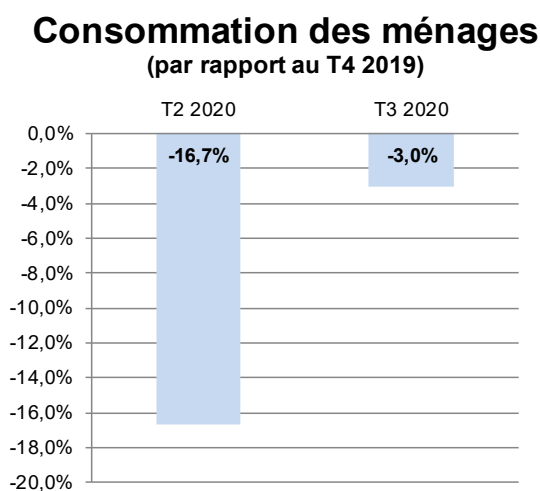
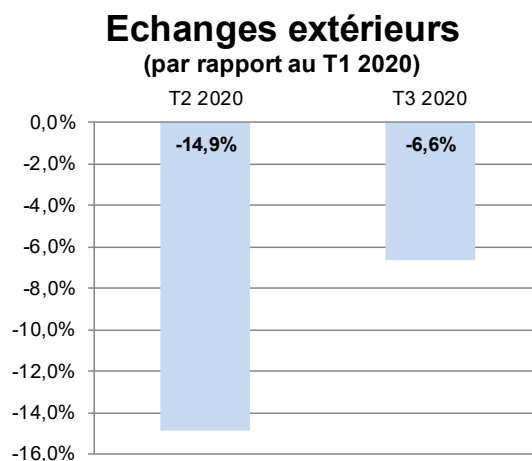
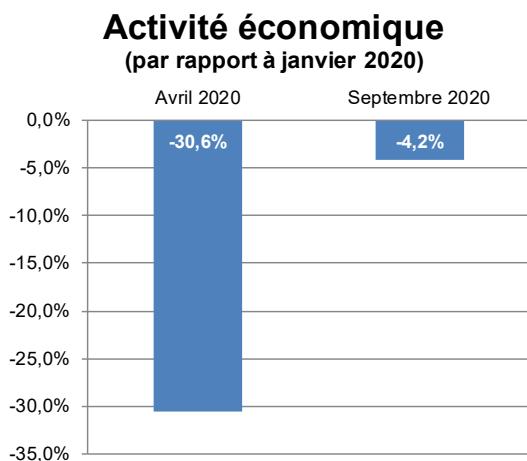
A. Une crise sans préavis, sans précédent et sans comparaison récente

L'économie française fait face depuis le mois de mars 2020 à l'un des pires chocs de son histoire. En une seule année, **la valeur créée sur le territoire aura reculé de près de 11 %**, chiffre non atteint depuis les années de guerres mondiales.

À bien des égards, l'impact économique de la pandémie de Covid-19 et des mesures décidées pour lutter contre le virus est en effet comparable à celui d'un état de guerre. **L'ensemble des secteurs d'activité ont été touchés** : le commerce de proximité, l'industrie manufacturière aussi bien que le secteur de la culture ou du tourisme. **En mars, l'activité économique française était tombée à moins de 65 % de son niveau habituel**, taux atteignant jusqu'à 20 % dans le secteur industriel par exemple.

Miroir de cette paralysie nationale, **les échanges internationaux ont eux aussi connu un arrêt brutal** lié à la fermeture des frontières et aux baisses d'activités productives, entraînant une **dégradation de la balance commerciale française de 2,6 points de PIB** environ sur deux trimestres.

Ces chiffres macroéconomiques traduisent la situation difficile et incertaine dans laquelle se trouvent aujourd'hui les acteurs économiques. Les mesures de confinement se multiplient en l'attente d'un vaccin efficace, continuant de **peser sur la trésorerie et les bilans des entreprises**. La consommation des ménages, bien que globalement préservée, ne semble pas pour l'instant bénéficier de l'importante épargne accumulée par les Français durant la crise sanitaire. À un horizon de quelques mois, ces difficultés majeures pourraient se traduire par d'importantes **destructions d'emplois et de capacité productive**.



Impact de la crise liée à la pandémie de Covid-19 sur l'économie française

Source : Commission des affaires économiques, données INSEE

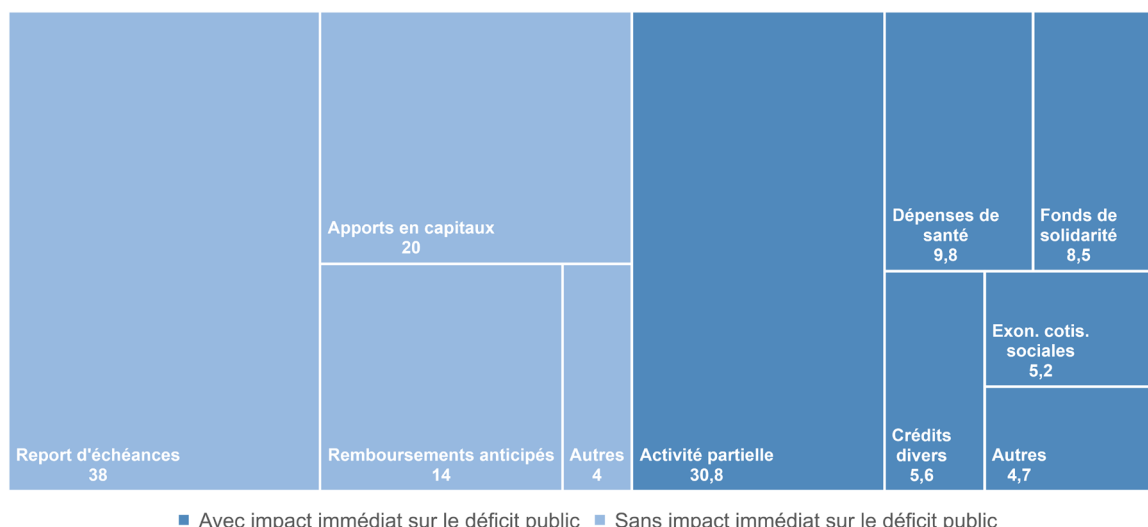
B. Les mesures d'urgence ont permis un rebond à l'été...

Pour parer à l'urgence économique, trois lois de finances rectificatives pour 2020 ont progressivement instauré des **mesures d'urgence de soutien à l'économie** à hauteur de :

- **64,5 milliards d'euros** pour les mesures à impact immédiat sur le déficit public, comme l'indemnisation de l'activité partielle ou le fonds de solidarité pour les entreprises ;
- **76 milliards d'euros** de mesures sans impact immédiat sur le déficit, principalement des reports d'échéances sociales et fiscales ainsi que des remboursements anticipés ;

- **327,5 milliards d'euros** environ de garanties apportées par l'État (dont seuls 40 % ont effectivement été consommés), notamment dans le cadre du prêt garanti par l'État (PGE) et des dispositifs de réassurance. Ces montants ne seront appelés qu'en cas de défaut.

Mesures d'urgence de soutien à l'économie en 2020 (hors garantie) (en milliards)



■ Avec impact immédiat sur le déficit public ■ Sans impact immédiat sur le déficit public

Source : Commission des affaires économiques, données budgétaires

À ces efforts de soutien d'ampleur inédite s'ajoute aussi l'impact positif des **stabilisateurs automatiques**, dont le rôle dans l'absorption du choc économique ne doit pas être sous-estimé. La France fait partie de l'un des pays dans lesquels ceux-ci sont les plus conséquents. Selon l'OFCE, **en France, la perte de revenu liée à la crise a été absorbée à 54 % par les administrations publiques.**

Dans leur ensemble, **les mesures d'urgence ont permis de limiter la portée de l'ajustement que l'économie française aurait dû supporter en leur absence** – bien que l'on puisse regretter le déploiement tardif de certains volets comme l'assouplissement des conditions d'éligibilité au fonds de solidarité ou les reports d'échéance, sollicités par le Sénat dès le printemps 2020.

L'emploi et les revenus des ménages ont été relativement préservés, grâce au dispositif exceptionnel d'activité partielle et aux aides aux personnes précaires. La période de confinement s'est même traduite par une augmentation historique de l'épargne des Français. **Les faillites d'entreprises sont pour l'instant contenues**, les trésoreries ayant été temporairement renflouées par les prêts garantis par l'État (PGE), les aides directes et les reports de charges. **Le troisième trimestre de l'année 2020 a permis aux entreprises de renouer avec l'activité**, le pays enregistrant 18,2 % de croissance trimestrielle.

C. ... mais la « deuxième vague » remet en cause les équilibres de la stratégie gouvernementale de relance

La **nouvelle dégradation des conditions sanitaires intervenues au mois d'octobre** est venue interrompre le rebond de l'économie qui s'amorçait à l'été. Le **retour de restrictions sanitaires sévères** a conduit à une **rechute de l'activité et de la demande** dans un certain nombre de secteurs, au premier rang desquels le transport aérien, l'hébergement, le tourisme, le commerce et la culture, déjà sévèrement frappés par le premier confinement.

Cette « rechute » a entraîné la réactivation des mesures de soutien d'urgence et le dépôt d'un **quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020**, qui prévoit environ **20 milliards d'euros d'aides supplémentaires**. Celles-ci visent à renforcer le fonds de solidarité, les

exonérations de cotisations sociales et l'activité partielle, ainsi qu'à financer les dépenses de santé et des prestations vis-à-vis des populations les plus précaires.

En dépit de la prolongation des dispositifs de soutien, **l'impact cumulé de la crise brutale de mars et de ce second confinement noircit les prévisions économiques**. Plusieurs facteurs suggèrent qu'un « retour à la normale » tel qu'il se profilait en août ne sera pas facilement atteint après cette seconde crise :

- d'abord, évidemment, **l'incertitude persistante sur la levée de ces restrictions et sur l'éventuelle survenue d'une « troisième vague » obère la confiance des agents économiques**. Cette crise de confiance pourrait peser durant plusieurs années sur les arbitrages entre épargne et consommation, ou sur les décisions d'investissement et de recrutement ;
- cela pourrait avoir pour effet de **transformer une crise qui était principalement une crise de l'offre**, en raison des restrictions sanitaires, **en une crise de la demande**, provoquée par une chute de la consommation. L'épargne forcée accumulée durant le confinement pourrait se transformer en épargne de précaution ;
- ensuite, la **dégradation de la situation financière des entreprises**, liée à l'important encours de crédit contracté durant la crise et à la baisse de revenus d'activité, **fait craindre une fragilisation à long terme et rend urgente le retour de la croissance**. Il faut à ce titre noter que les entreprises françaises ont supporté 44 % de la perte de revenus liée à la crise, un taux bien plus haut que dans les pays voisins ;

La philosophie du plan de relance présenté par le Gouvernement en septembre, qui visait à accompagner le rebond et à créer la « France de 2030 », **ne correspond plus à la situation qui prévaut en novembre**. La priorité est désormais **un effort de relance accru et ciblé sur 2021**, y compris par le biais d'un soutien à la demande, via un stimulus budgétaire rapide, plutôt qu'une transformation à long terme de l'offre.

Par ailleurs, bien que cet enjeu ne soit pas immédiat, le jeu des stabilisateurs automatiques, et surtout les montants colossaux engagés par l'État français dans le cadre des mesures d'urgence, ont engendré **une nette dégradation du solde public et une augmentation de la dette**. Le déficit atteindra cette année 11,3 %, tandis que le ratio de dette publique culminera à 119,8 % au sens de Maastricht. À terme, un retour vers l'équilibre budgétaire, conforme aux engagements de la France et gage de confiance, suppose une perspective de croissance solide et durable.

Ces constats **mènent à une conclusion sans appel : les conséquences économiques de la « deuxième vague » appellent à repenser les équilibres de la stratégie économique présentée en septembre**. D'abord, la **pleine mobilisation des dispositifs de soutien** restera nécessaire, et ce probablement y compris au cours de l'année 2021, ce qui interroge le choix du Gouvernement de ne prévoir aucun crédit sur la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire ». Surtout, **le plan de relance doit être ajusté pour mieux cibler une relance de court terme, globale et qui vise aussi bien l'offre que la demande**.

Partageant cette analyse et la nécessité d'un stimulus économique rapide, la plupart des États occidentaux s'engagent déjà dans la voie d'une relance budgétaire d'ampleur exceptionnelle. Une réponse équivalente et coordonnée doit intervenir en France, **sous peine de perdre du terrain dans la compétition économique internationale**.

2. UN PLAN QUI SOUS-ESTIME L'ENJEU DE LA RELANCE DÈS 2021

A. Une mission « Plan de relance » qui s'inscrit dans un dispositif plus large

Annoncé au début du mois de septembre 2020, **le plan de relance du Gouvernement, baptisé « France Relance »**, promet de mobiliser « 100 milliards d'euros, soit un tiers du budget annuel de l'État », pour « construire la France de 2030 ». Le plan de relance français devrait ainsi **se situer dans la moyenne des plans déjà annoncés par les économies comparables**, étant supérieur (en part de PIB) à celui annoncé par l'Allemagne, mais inférieur à celui qui sera déployé par l'Italie.

Pour financer ce plan, l'État français bénéficiera de **subventions accordées par l'Union européenne** dans le cadre de la Facilité pour la reprise et la résilience, à hauteur d'environ **37 milliards d'euros** déboursés à compter de 2028. Pour le reste, l'État aura recours à la **dette**, bénéficiant de conditions d'emprunt particulièrement favorable et des taux actuellement négatifs.

1. La mission « Plan de relance » est l'un des nombreux volets du plan de relance

Sur les 100 milliards d'euros annoncés pour la relance, 86 milliards seront portés par l'État, le reste relevant soit des administrations de sécurité sociale, soit de la Banque des territoires et de Bpifrance. Sur ces 86 milliards, **64 milliards relèvent de crédits budgétaires**, dont 36 milliards, prévus sur la période 2021-2022, sont retracés au sein de la nouvelle **mission « Plan de relance »**.

Présentée par le Gouvernement comme un gage de lisibilité de l'action en matière de relance, cette mission **ne représente donc en réalité qu'un peu plus d'un tiers du dispositif global**. Le plan « France Relance » se caractérise par sa complexité, étant réparti sur deux missions, trois exercices budgétaires et une multiplicité d'acteurs.

PLAN "FRANCE RELANCE"					
100 Md€					
Administrations de sécurité sociale 9 Md€		Autres 5 Md€		Etat 86 Md€	
Investissements secteur de la santé	6 Md€	Banque des territoires	3 Md€	Mission "Plan de relance"	36 Md€
Activité partielle de longue durée	2 Md€	Bpifrance	2 Md€	PIA 4	11 Md€
Majoration de l'ARS	1 Md€			Autres crédits budgétaires	2 Md€
				Mesures du budget 2020	15 Md€
				Baisse des impôts de production	20 Md€
				Garanties de l'Etat	2 Md€

Source : Commission des affaires économiques, documents budgétaires

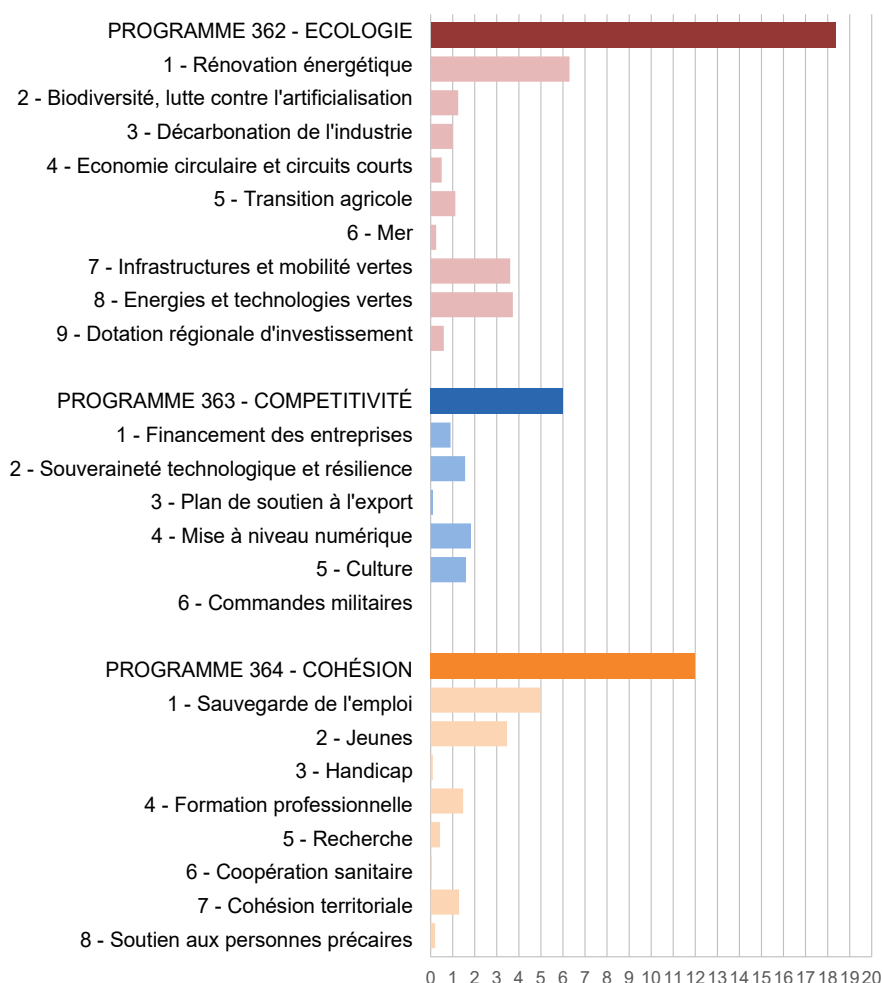
Cette dispersion de moyens, et partant de dispositifs, interroge d'ailleurs la capacité de coordination des acteurs et la capacité de suivi, par l'État, de la mise en œuvre des actions envisagées. L'évaluation des politiques publiques dictée par la responsabilité démocratique et la bonne gestion des finances publiques implique que **le Gouvernement devra s'engager concrètement à rendre disponible une information consolidée et transparente**, aussi bien pour les citoyens que pour le Parlement.

2. Une mission structurée en trois programmes thématiques, qui porte principalement des dépenses d'intervention

La mission budgétaire « Plan de relance », spécifiquement créée dans le projet de loi de finances pour 2021, se distingue par sa **vocation thématique et son caractère exceptionnel**. Alors que les missions classiques rassemblent les moyens dédiés à une politique publique et donc souvent un ministère précis, la mission « Plan de relance » est supposée porter les crédits des différentes actions qui concourront, en 2021 et 2022, à la relance de l'économie française.

Le Gouvernement indique qu'elle a « *vocation à être temporaire, ciblée sur des mesures ponctuelles dont l'effet d'entraînement sera suivi et évalué, et pilotée dans une logique de rapidité de déploiement au bénéfice de l'économie réelle* », justifiant d'ailleurs le choix d'une mission séparée par « *une double volonté de lisibilité et de facilitation du suivi, mais aussi de cloisonnement de ces crédits par rapport aux moyens classiques et récurrents dédiés aux autres politiques publiques* » ainsi que par rapport aux PIA.

Structure et crédits de la mission "Plan de Relance (en milliards d'euros)



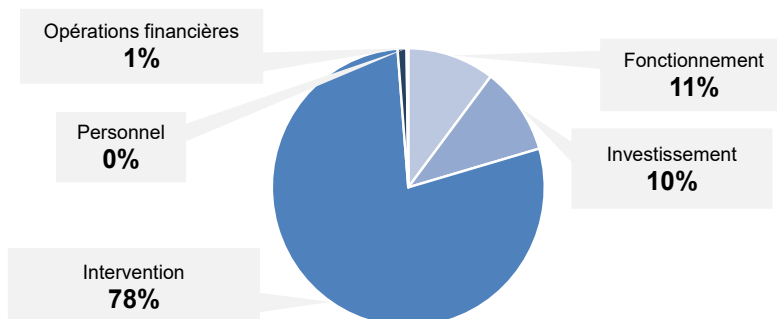
Source : Commission des affaires économiques, d'après les documents budgétaires

Vingt-trois actions composent la mission, organisées en trois programmes thématiques :

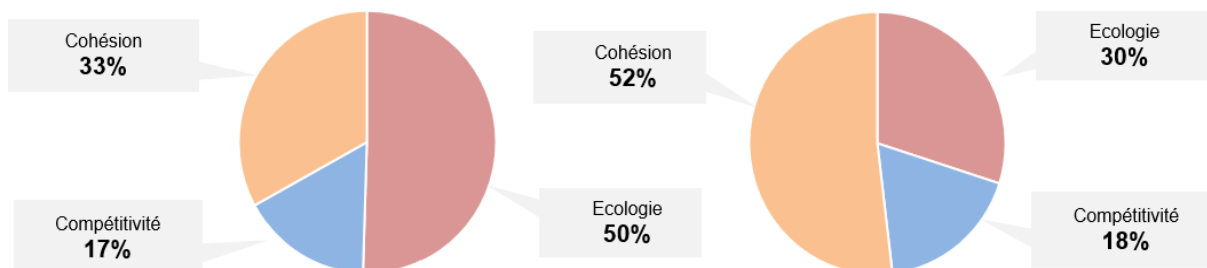
- **Le programme « Écologie » (P362) :** ces crédits de **6,6 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)** pour 2021 (18,4 milliards en autorisations d'engagement (AE)) concernent principalement la rénovation énergétique et les mobilités et énergies vertes. Ils portent aussi les crédits liés à l'économie circulaire et la décarbonation de l'industrie, à la lutte contre l'artificialisation et à la transition agricole.
- **Le programme « Compétitivité » (P363) :** ces crédits de **4,0 milliards d'euros en CP** pour 2021 (6,0 milliards d'euros en AE) concernent principalement la numérisation, la souveraineté technologique et le soutien au secteur de la culture. Ils portent aussi une partie des crédits relatifs au financement des entreprises, à l'export et à la commande militaire.
- **Le programme « Cohésion » (P364) :** ces crédits de **11,4 milliards d'euros en CP** pour 2021 (12,0 milliards d'euros en AE) concernent le soutien aux territoires et aux populations touchées par la crise économique, à commencer par la lutte contre le chômage et l'aide aux jeunes. Ils portent aussi des crédits liés à la formation professionnelle, aux personnes précaires et à l'investissement des collectivités territoriales.

La mission « Plan de Relance » finance très majoritairement des dépenses d'intervention, pour un total de **17,2 milliards d'euros** en CP en 2021. Près de **78 % des montants** prévus, pour 2021 comme pour 2022, sont des transferts aux entreprises, aux ménages, aux collectivités territoriales ou à d'autres opérateurs. Cela **reflète la vocation de stimulus budgétaire** de la mission, en cohérence avec la vision keynésienne de relance par la dépense publique.

Répartition des dépenses de la mission "Plan de relance" par type (en CP)



Répartition des crédits de la mission "Plan de relance" par programme (en AE à gauche, en CP à droite)



Source : Commission des affaires économiques, d'après les documents budgétaires

À terme, il est prévu que la moitié de l'effort budgétaire de la mission « Plan de relance » porte sur le programme « Écologie », qui inclut trois des cinq plus gros postes de dépenses de la mission : la rénovation énergétique (6,3 milliards d'euros), les énergies et technologies vertes (3,7 milliards d'euros) et les infrastructures et la mobilité vertes (3,6 milliards d'euros).

B. L'effort réel de relance pour 2021 apparaît insuffisant

1. Une partie des crédits annoncés cible un horizon de moyen ou long terme

Une grande partie des crédits inclus dans les 100 milliards d'euros du plan « France relance » financent en fait des actions qui s'inscrivent dans des objectifs de moyen voire de long terme.

D'abord, le **quatrième Programme Investissements d'Avenir (PIA)**, dont la création est prévue par le projet de loi de finances pour 2021, sera doté de 11 milliards d'euros comptabilisés parmi les dépenses consacrées à la relance. Cette catégorisation apparaît peu cohérente avec la nature des PIA, qui rassemblent des dépenses visant à soutenir l'innovation. Les actions de recherche et développement, si elles sont indispensables à la transformation de l'économie et à la compétitivité de long terme, **ne présentent qu'un effet d'entraînement modéré dans une optique de relance rapide.**

Certaines des dépenses de la mission « Plan de relance », en outre, apparaissent répondre à cette même logique d'innovation et de long terme, et **auraient semble-t-il davantage leur place dans le PIA.** À titre d'exemple, si le lancement d'une stratégie nationale pour le développement de l'**hydrogène décarboné** en France doit être salué, car il s'agit d'une technologie appelée à se développer au cours des décennies à venir et qui irriguera de nombreux secteurs d'activités, celle-ci consistera pour l'année à venir principalement en des aides à la R&D et à l'industrialisation. Les crédits correspondants, à hauteur de 205 millions d'euros en 2021, seront entre autres mobilisés dans le cadre d'un projet important d'intérêt européen commun (PIIEC), qui n'a toutefois pas encore formellement vu le jour au niveau de l'Union européenne. L'impact économique réel de cette action se révélera à un horizon de cinq à dix ans, mais son effet multiplicateur ou de stimulus à court terme est probablement faible.

C'est le cas d'autres actions du plan de relance, qui ne seront pleinement opérantes qu'en 2022 au mieux. Seules 17 % des autorisations d'engagement totales dédiées à l'économie circulaire et aux circuits courts seront mobilisées en 2021 / 18 % pour les actions liées à la mer ou encore 24 % pour les énergies et technologies vertes. Ces actions ont en commun de **porter principalement sur la transformation de long terme des modèles économiques français.**

Ensuite, les 20 milliards d'euros issus de la **baisse des impôts de production** prévue par les articles 3 et 4 du projet de loi de finances constituent une aide diffuse, dont l'effet se révélera au cours des prochaines années. **Il s'agit davantage d'une mesure de compétitivité** que d'une mesure de relance spécifique. D'ailleurs, cette réforme de la fiscalité de production était prévue de longue date par le Gouvernement, devant initialement figurer dans le « Pacte productif ». On ne peut nier que l'allègement du poids fiscal, qui devrait représenter **10 milliards d'euros par an**, représentera un soulagement bienvenu pour la trésorerie et les bilans des entreprises concernées. Cependant, **son ciblage est remis en question** : la récente étude de l'Institut des politiques publiques estime notamment qu'elle bénéficie prioritairement aux grandes entreprises des secteurs industriels et des services à l'industrie et **peu aux entreprises de plus petite taille ou des secteurs du commerce ou de l'hôtellerie et de la restauration, pourtant lourdement touchés par la crise et en mal de relance.**

Selon les données recueillies par la rapporteure, **41 milliards d'euros tout au plus – en interprétation large – devraient être effectivement injectés dans la relance en 2021.** En excluant les crédits de paiement du PIA 4 et les impôts de production, ce chiffre tombe à moins de 30 milliards d'euros.

CALENDRIER DE DEPLOIEMENT DES MESURES DE RELANCE

2020 10 Md€	2021 41 Md€	2022 environ 27 Md€	2023-2025 environ 37 Md€
Crédits budgétaires LFR 2020 10 Md€	Crédits budgétaires (reste) 5 Md€		
	Autres crédits budgétaires 2 Md€		
	Mission "Plan de relance" 22 Md€	Mission "Plan de relance" 14,4 Md€	
	Baisse des impôts de production 10 Md€	Baisse des impôts de production 10 Md€	Baisse des impôts de production 30 Md€
	PIA 4 2 Md€	PIA 4 8,9 Md€	

Source : Commission des affaires économiques, estimations d'après les documents budgétaires

2. Des mesures d'urgence sont incluses dans le périmètre de la relance

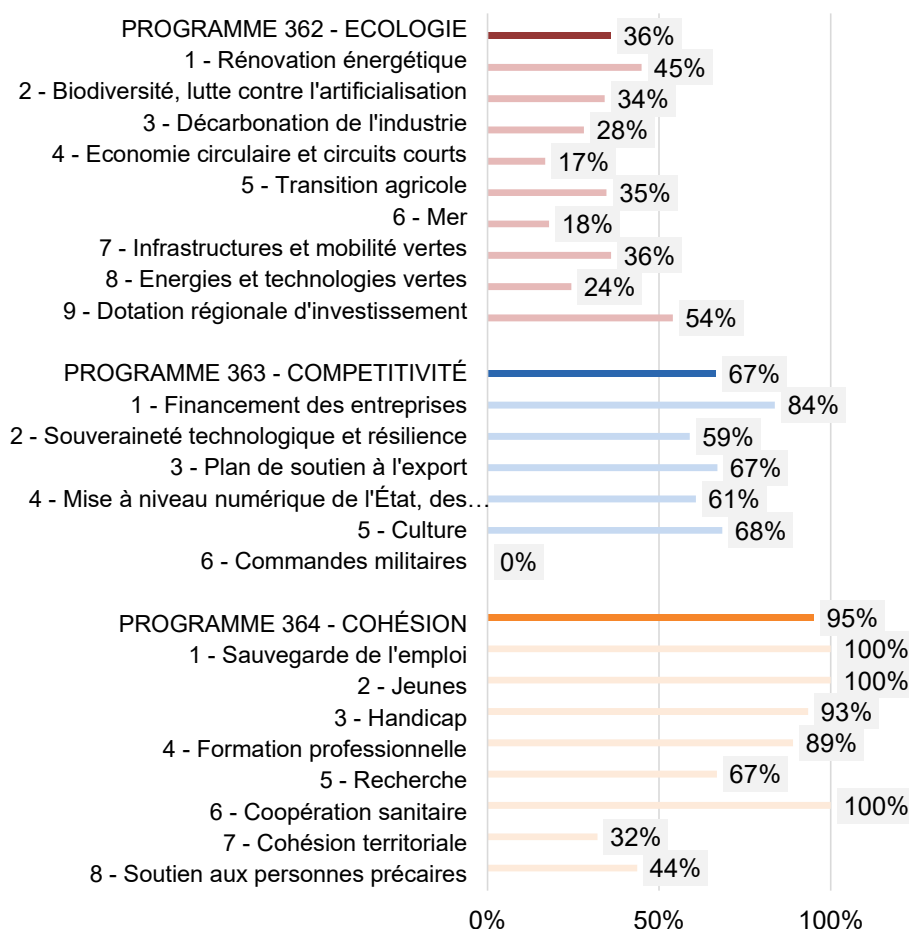
De surcroît, **des financements dédiés à des mesures d'urgence ont été inclus dans l'enveloppe de la relance**. Les sommes relevant réellement de la relance sont donc plus faibles qu'annoncé.

On trouve ainsi au sein de la mission « Plan de relance » près de **4,4 milliards d'euros dédiés aux dispositifs d'activité partielle**. La mission « **Plan d'urgence face à la crise sanitaire** » n'est dotée pour 2021 d'aucun crédit supplémentaire ; mais le financement de l'activité partielle, qu'elle portait en 2020, a été déplacé dans la mission « Plan de relance ».

Le programme « Cohésion » de la mission porte au total près de 12 milliards d'euros dédiés entre autre à la sauvegarde de l'emploi, à l'emploi des jeunes, à la coopération sanitaire ou encore au soutien aux personnes précaires. Les crédits de paiements correspondants seront presque entièrement débloqués dès 2021, à près de 95 %. **Au total, 52 % des crédits de la mission « Plan de relance » pour 2021 relèvent de ce programme « Cohésion », orienté vers des mesures de soutien social et de sauvegarde de l'emploi**. À l'inverse, le taux de consommation du programme « Écologie », qui porte les actions de rénovation énergétique, de décarbonation de l'industrie ou de transition agricole, ne serait que de 36 %, et celui du programme « Compétitivité » de 67 %.

Le Gouvernement fait donc le choix net de faire porter l'effort budgétaire de l'année 2021 prioritairement sur des mesures relevant principalement de l'urgence, qui, bien qu'absolument nécessaires pour limiter les conséquences sociales de la crise, ne participent que partiellement à la relance de l'activité économique.

Mobilisation des crédits de la mission "Plan de relance" en 2021 (CP/AE)



Source : Commission des affaires économiques, d'après les documents budgétaires

3. L'effet d'entraînement de certaines mesures de « relance » est discutable

Dans certains cas enfin, les actions bénéficiant de financements de la mission « Plan de relance » apparaissent n'offrir qu'un **faible potentiel de relance**.

À titre d'exemple, la mission porte des crédits dédiés au renforcement des barrages (pour 5 millions d'euros), à la protection du littoral (10 millions d'euros), à la numérisation et modernisation des ministères publics (925 millions d'euros), ou aux subventions pour la création de jardins partagés (15 millions d'euros). Si l'utilité à titre général de ces actions n'est pas remise en cause, leur contribution effective à la relance de l'économie frappée par une grave crise n'est pas flagrante. **Un examen à l'aune de critères comme l'effet d'entraînement sur le reste de l'économie française, le soutien à la demande et à l'offre ou l'effet multiplicateur ne permet pas de les considérer comme de réelles mesures de relance.**

Dans certains cas, la mission « Plan de relance » **inclut d'ailleurs des dépenses habituelles du budget général de l'État transférées depuis d'autres missions budgétaires**, desquelles elles ont été supprimées. C'est le cas de 150 millions d'euros en AE relatifs au soutien au secteur spatial et à la recherche duale, qui sont redéployés depuis la mission « Recherche et Enseignement supérieur », ou de 240 millions d'euros en AE dédiés au soutien au déploiement de la fibre optique, d'ordinaire portés par la mission « Économie ». Si ces financements sont bienvenus, **ils relèvent néanmoins de l'effort ordinaire de l'État envers des politiques publiques prioritaires, et non d'un effort supplémentaire de relance.**

4. Un plan qui ne répond pas à l'impératif de relance dès 2021

Alors que le ministre de l'économie, des finances et de la relance Bruno Le Maire déclarait le 20 octobre dernier, devant la commission des affaires économiques : « *Ce que je sais, en revanche, c'est que c'est maintenant qu'il faut investir, maintenant qu'il faut relancer, maintenant que notre économie doit redémarrer* », **la rapporteure estime que l'objectif annoncé de concentration de l'essentiel des moyens sur l'année 2021 n'est pas atteint**. L'étude des crédits révèle que le Gouvernement applique une vision très extensive de la notion de relance.

Seuls environ 17 milliards sur les 100 milliards annoncés par le plan « France Relance » **seraient dédiés en 2021 à la relance au sens strict**, c'est-à-dire à un stimulus budgétaire rapide et ciblé sur des actions à fort effet d'entraînement sur l'économie. **Les autres crédits relèvent d'un mélange confus entre financements ordinaires, mesures d'urgence et politiques de long terme.**

En outre, **rien ne permet d'assurer que les crédits de paiement prévus pour 2021 soient effectivement consommés dans l'année**, plusieurs des personnes auditionnées ayant estimé que les contraintes procédurales et la capacité d'investissement de certains acteurs pourraient y faire obstacle. Un récent rapport de l'Institut Montaigne estime que **près d'un tiers des mesures de « France Relance » présenteraient des « risques soutenus ou très soutenus de décalage temporel »**, faisant écho aux mises en gardes du Haut conseil pour les finances publiques dans le cadre de son avis sur le projet de loi de finances pour 2021. Selon les éléments recueillis par la rapporteure, ces retards pourraient par exemple tenir au caractère insuffisamment incitatif de certaines aides, comme en matière de rénovation énergétique, à la complexité procédurale des dispositifs, ou encore à une faible capacité d'absorption de certains acteurs en matière d'investissements.

Dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2021, le **Haut conseil pour les finances publiques a d'ailleurs jugé optimistes les hypothèses retenues par le Gouvernement**, qui se fondent sur un niveau d'activité pour 2021 de -2,7 % par rapport à 2019 et sur un effet du plan de relance sur la croissance à hauteur de 1,1 point de PIB en 2021. Le Haut conseil concluait déjà que « *l'ampleur du rebond prévu pour 2021 est volontariste* » – et ce, avant la mise en place du reconfinement qui devrait dégrader encore les perspectives économiques.

Si la rapporteure estime naturellement que la relance doit être conçue avec un regard vers l'avenir, en orientant l'économie vers les secteurs porteurs et vers un plus grand respect de l'environnement, toute relance doit avant tout répondre au besoin de stimulus budgétaire rapide, qui dynamise à la fois l'offre et la demande. **Le plan de relance présenté par le Gouvernement semble davantage orienté vers la transformation de l'offre et la « France de 2030 »**, comme l'annonce le livret de présentation de « France Relance », **que vers une reprise dès 2021, au risque de rater le rendez-vous de la sortie de crise et du retour à la croissance.**

3. CERTAINS LEVIERS IMPORTANTS DE RELANCE SONT NÉGLIGÉS

A. Des volets au déploiement tardif ou sous-dimensionnés

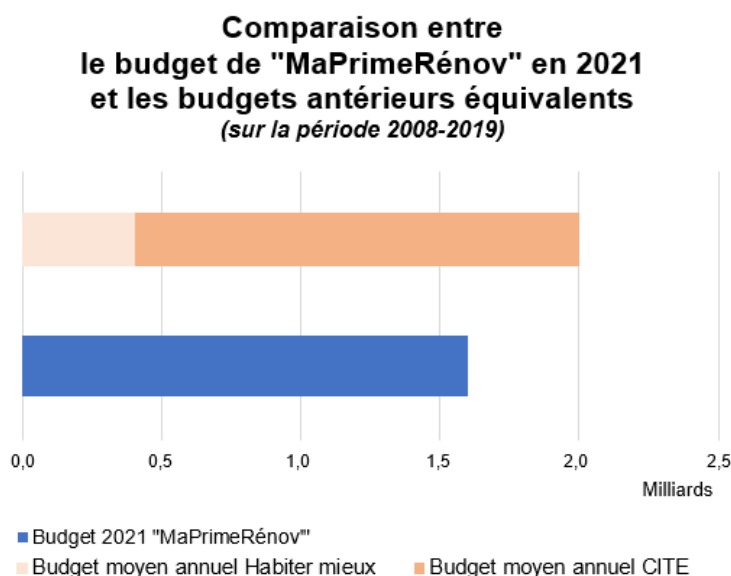
Votre rapporteure s'inquiète que **certaines actions à fort effet multiplicateur soient reportées à l'année 2022, voire entièrement oubliées** par la mission « Plan de relance ».

D'abord, **d'importants pans de soutien à la demande ne voient qu'une partie de leurs crédits mobilisés dès 2021**. C'est le cas des actions de rénovation énergétique, pour lesquelles moins de la moitié des AE sont traduites en CP (45 %), des actions dédiées aux infrastructures et mobilités vertes (36 %), ou à l'investissement public, comme en matière de cohésion des territoires (32 %).

Ces chiffres traduisent peut-être les doutes du Gouvernement lui-même sur la capacité des dispositifs retenus.

Ainsi, en matière de **rénovation énergétique**, le principal outil de la relance sera « **MaPrimeRénov'** », aide lancée en début d'année avant la pandémie de coronavirus. Le dispositif précédent, le Crédit d'impôt transition énergétique, consacrait près de 2 milliards d'euros par an en année pleine à des prestations de remplacement de chaudières ou de fenêtres ou à la pose d'isolation thermique. « **MaPrimeRénov'** », qui l'a remplacé, est une prime contemporaine, initialement recentrée sur les ménages modestes et très modestes, et instruite et gérée par l'ANAH. Le plan de relance prévoit d'élargir le bénéfice de la prime à tous les propriétaires, ainsi que l'ensemble des copropriétés et des propriétaires bailleurs.

Malgré l'extension du dispositif « **MaPrimeRénov'** », la rapporteure note que le montant total qui y est consacré pour 2021 est de **1,6 milliard d'euros, chiffre inférieur au budget total de l'aide « Habiter mieux » et du CITE en année pleine** (915 millions d'euros sont portés par la mission « Plan de relance » et 740 millions d'euros par le programme budgétaire 174). L'ampleur de la relance annoncée doit donc être relativisée.



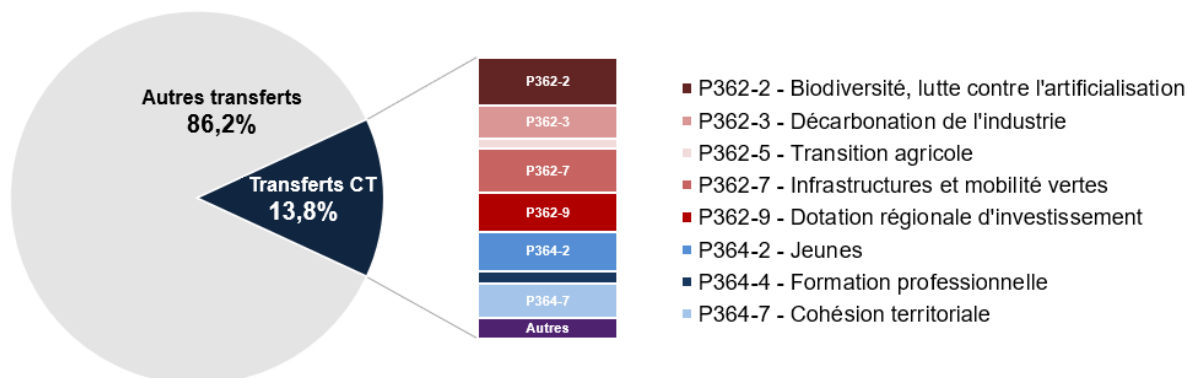
Source : Commission des affaires économiques, d'après les documents budgétaires ; rapport annuel 2019 de l'ANAH ; commission des finances du Sénat

Cet élargissement représente toutefois un changement d'échelle notable : de la **capacité à traiter et instruire efficacement les demandes** dépendra le succès de cette mesure de relance, le Sénat ayant d'ailleurs souligné le risque de surcharge procédurale de l'ANAH dès l'examen du projet de loi de finances pour 2020. En outre, les représentants du bâtiment entendus par la rapporteure ont exprimé des **doutes sur la pertinence des critères de sélection** des opérations éligibles, qui visent surtout la rénovation globale, ainsi que sur le **caractère suffisant de l'incitation** forfaitaire pour les ménages les plus aisés. Ces aspects peuvent **limiter l'efficacité et la rapidité de l'injection des fonds dans l'économie**.

À ce titre, **la création d'un crédit d'impôt pour la rénovation énergétique des PME**, insérée par le Gouvernement par amendement à l'Assemblée nationale, doit être saluée. Il s'agit d'une mesure plus incitative et plus facile à appréhender pour les acteurs économiques, bien que non contemporaine. **Peut-être dénote-t-elle d'un revirement du Gouvernement, qui avait éteint le dispositif équivalent de CITE il y a moins de deux ans.**

Le plan de relance ne fait pas non plus la part belle au [soutien à l'investissement des collectivités](#) pour l'année 2021. Les achats des acteurs locaux totalisent près de 60 % de la commande publique en France, ce qui fait d'eux un levier privilégié de relance par la demande. Or, **les transferts aux collectivités territoriales** (centrés sur les réseaux d'assainissement, le traitement des friches et les aides à certains projets de construction, et les réseaux de transport et numériques) **ne représentent que 2,4 milliards d'euros en 2021, soit 14 % des dépenses d'intervention** de la mission, contre 26 % sur la période 2021-2022. Ce chiffre se réduit encore si on retranche de ce dernier les transferts relatifs à la formation et à l'accompagnement des jeunes.

Transferts aux collectivités territoriales de la mission "Plan de relance" (en % des dépenses d'intervention totales)



Source : Commission des affaires économiques, d'après les documents budgétaires

L'investissement des collectivités est donc négligé par la relance immédiate, bien que son **effet d'entraînement** sur les secteurs tels que le bâtiment et les travaux publics soit fort, et qu'il **génère en grande partie de l'activité locale**. La capacité d'investissement des collectivités territoriales est aujourd'hui mise à mal par la crise, qui a réduit leur ressources et élargi leur action de soutien à l'économie, mais aussi par les interrogations liées aux réformes récentes des impôts locaux : le soutien à l'investissement local doit donc être une priorité.

Sur proposition de la rapporteure, la commission des affaires économiques portera donc un amendement visant à octroyer une **dotations supplémentaire d'investissement de 500 millions d'euros aux communes et départements**. Représentant près de **83 % de la commande publique locale** (elle-même comptant pour 60 % de la commande publique totale), ce levier de demande ne fait l'objet que de très faibles aides. Comme cela a été prévu pour les Régions, qui bénéficient d'une dotation supplémentaire de 600 millions d'euros, la commission préconise de renforcer leur capacité d'investissement.

La commission note d'ailleurs que l'investissement des communes n'est pas le seul pan de l'action communale négligé par le plan de relance. Comme l'a soulevé un collectif de maires dans son appel du 14 novembre dernier, **les sommes consacrées à l'accompagnement social et à la politique de la ville ne semblent pas être à la hauteur des enjeux**, par exemple en matière de pauvreté et de santé dans les territoires les plus fragiles, en termes d'insertion dans l'emploi ou de rénovation urbaine. Ce manque d'ambition contraste avec le message porté par le Président de la République lors de son discours aux Mureaux, qui devait marquer la « relance » de la politique en direction des quartiers prioritaires.

B. Deux grands oubliés : le commerce et l'artisanat et la construction neuve

Enfin, **deux secteurs d'activités semblent presque totalement absents** du plan de relance présenté par le Gouvernement, secteurs qui sont aussi deux des principales victimes des mesures de restrictions sanitaires et de l'arrêt d'activité lié à la pandémie de Covid-19.

1. Le commerce et l'artisanat

D'abord, **le commerce et l'artisanat ne font l'objet que d'une mesure spécifique** au sein de la mission « Plan de relance », portée par l'action 7 du programme « Cohésion ». Une sous-action relative à la rénovation des commerces de centre-ville porte :

- **60 millions d'euros** (AE et CP) destinés à la création d'un « **fonds de déficit d'opérations d'aménagement commercial** ». Selon le Gouvernement, cette mesure vise à rénover 1 900 commerces sur la période 2021-2022, et agira en complément des « foncières » déjà mises en œuvre avant la crise dans le cadre du programme « Action Cœur de Ville » (ACV) et par la Banque des territoires ;
- **40 milliards d'euros** (AE et CP) finançant des **actions collectives de revitalisation commerciale** complémentaires à ACV, avec un objectif de réalisation de 2 000 opérations.

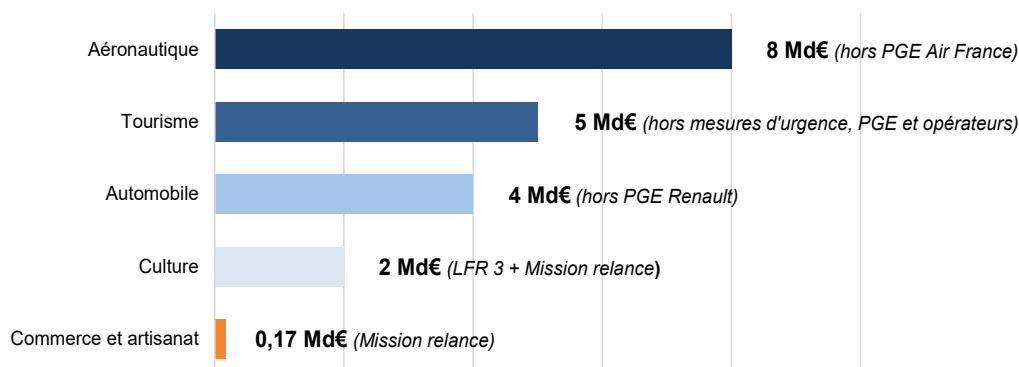
Si l'on peut également relever que 40 millions d'euros (AE et CP) sont prévus pour abonder les **prêts « Croissance TPE »** distribués par Bpifrance aux TPE dont la situation financière est dégradée, que 10 millions sont destinés à l'accompagnement de **l'entrepreneuriat en zone rurale**, et que 22 millions financeront la sensibilisation et l'accompagnement des TPE-PME à la **numérisation**, la rapporteure souligne toutefois que ces dispositifs visent l'ensemble des petites entreprises de tous secteurs et ne bénéficieront que partiellement aux commerçants et artisans.

Le Gouvernement a ajouté à ces mesures, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021 à l'Assemblée nationale, une enveloppe de 60 millions d'euros visant à financer une aide forfaitaire à la numérisation à destination des entreprises fermées administrativement. Toutefois, celle-ci est **financée par un prélèvement sur les crédits du fonds de solidarité**.

Au vu du **très faible montant des financements du plan de relance – environ 170 millions d'euros dans une vision extensive – et le nombre négligeable de bénéficiaires**, il apparaît que Gouvernement ne prend pas la mesure de la situation critique dans laquelle se trouve le petit commerce et l'artisanat.

Certes, ces deux secteurs ont bénéficié en 2020 d'importants soutiens financiers dans le cadre des mesures d'urgence, par l'intermédiaire principalement du fonds de solidarité, des reports d'échéances, des exonérations de cotisations et des prêts garantis par l'État, mais **ces dispositifs activés pour parer au plus urgent ne peuvent en aucun cas suffire ni faire office de relance**.

Comparaison des plans sectoriels (hors mesures d'urgence)



Source : Commission des affaires économiques, d'après les documents budgétaires

La rapporteure rappelle que **le secteur du commerce et de l'artisanat a fait face au cours des deux années précédentes à une succession de crises** liées aux mouvements de grève, aux fermetures forcées en lien avec les manifestations des « gilets jaunes », et désormais avec deux périodes de confinement. Alors que le commerce de proximité est entré dans la crise déjà fragilisé, les représentants des chambres des métiers et de l'artisanat entendus par la rapporteure ont relayé l'inquiétude et la détresse des commerçants et artisans face aux **nouvelles restrictions sanitaires**.

Si **l'effort en matière de numérisation** des commerces témoigne d'une prise de conscience accrue des enjeux de présence en ligne – en particulier en période de confinement – et doit être salué, le budget de relance pour 2021 n'est pas à la hauteur : si des plans sectoriels pour l'automobile, pour l'aéronautique, pour le tourisme ou pour la culture ont été déployés, **le plan de relance sectoriel pour le commerce et l'artisanat se fait toujours attendre**. Certaines des personnes auditionnées par votre rapporteure ont ainsi estimé que **« ce plan de relance est avant tout un plan de relance industriel : les commerçants et les artisans, eux, n'ont droit qu'aux mesures d'urgence »**.

À ce titre, la rapporteure souligne que **d'autres pays européens ont fait des choix plus radicaux en faveur de la relance de la demande et de la consommation**. L'Allemagne, par exemple, a choisi d'abaisser la TVA, de 19 à 16 % et de 7 à 5 % selon les produits. Certes, le pays dispose d'excédents budgétaires chroniques qui lui permettent de supporter le coût d'une telle mesure ; mais cette différence d'approche est aussi révélatrice de la **faiblesse du volet « soutien à la demande » du plan de relance français**.

Hormis les mesures d'aide à l'achat de véhicules propres et à l'investissement dans les machines – qui soutiennent principalement la production industrielle –, le plan de relance ne comporte que peu de mesures de soutien direct à la consommation. Pourtant, **l'importante épargne forcée accumulée pendant le début d'année par les Français**, qui risque de se transformer en épargne de précaution, justifierait d'inciter davantage à acheter des produits et services locaux, qu'il s'agisse de restauration, de loisirs ou de produits d'habillement.

2. La construction neuve

Ensuite, la rapporteure constate que si la rénovation énergétique est présentée comme l'une des mesures phares – et à visée de transition écologique – de la relance, **la construction neuve fait figure de grande absente**. Bien qu'elle **représente 47 % du marché du bâtiment** et ait généré environ 69 milliards d'euros en 2019 selon la FFB, la construction neuve ne fait pas l'objet de mesures spécifiques de relance en 2021, **les crédits de la mission se concentrant sur la rénovation énergétique des logements**. Figurent uniquement 175 millions d'euros (en CP) d'aides destinées à cofinancer des projets de densification conduits par les communes.

La rapporteure estime que les objectifs environnementaux fixés par le Gouvernement (notamment « zéro artificialisation nette ») ne doit pas conduire à négliger la construction neuve, qui est un **levier d'activité économique et d'attractivité des territoires**. Alors que le nombre de projets d'habitat collectif neuf étaient en baisse déjà avant la crise, la seule rénovation énergétique des habitations ne pourra répondre à la **crise du logement** que connaît notre pays.

À ce titre, l'amendement du Gouvernement au PLF 2021 adopté à l'Assemblée nationale, qui **proroge d'un an – soit jusqu'à la fin de l'année 2022 – l'échéance du prêt à taux zéro (PTZ) est un pas dans le bon sens**. Dans un véritable esprit de relance, le PTZ pourrait même être renforcé, en particulier à destination des publics les moins aisés ou les plus jeunes, afin de dynamiser rapidement la demande de bâtiments neufs.

Afin de soutenir les entreprises du secteur du bâtiment, **d'autres mesures de soutien plus larges, comme un taux réduit de TVA uniforme à 5,5 %** sur l'amélioration et la transformation des logements, pourraient être mises en place. Elles contribueraient à dynamiser la demande pour l'ensemble des prestations du secteur et pour nombre de TPE-PME non positionnées sur le segment de la rénovation énergétique.

4. UN PLAN QUI TRAITE LE « COMBIEN », MAIS PAS LE « COMMENT »

A. Une grande diversité de dispositifs sans pilotage d'ensemble

La mission « Plan de relance » se caractérise par un très grand nombre d'actions répondant à des logiques distinctes et **pilotées chacune par le ministère ou l'opérateur compétent**.

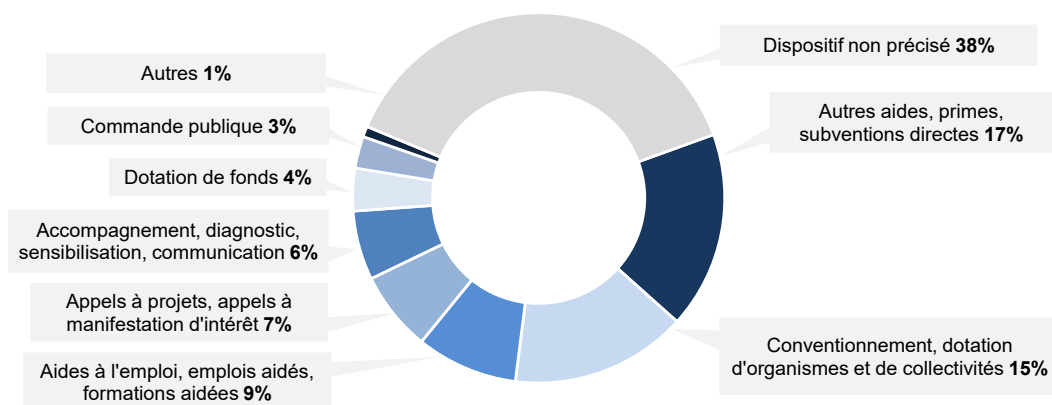
Ce choix d'architecture globale présente l'avantage de la **souplesse et de la flexibilité**, permettant aux administrations centrales de continuer à suivre les actions qui prennent le relais des dispositifs existants. Par exemple, il paraît logique que l'ANAH reste chargée de « MaPrimeRénov' » ou que la Direction générale des entreprises continue à mettre en œuvre les actions en faveur de la décarbonation lancées à l'été 2020.

Toutefois, il est **légitime de s'interroger sur la capacité de l'État à disposer d'une vision globale des dispositifs déployés, et surtout à en réaliser un suivi adapté**. Par ailleurs, la **diversité des formats retenus peut être source de confusion pour les acteurs** à qui ils sont destinés.

Pour plus d'un tiers des actions financées par la mission « Plan de relance », les informations contenues dans les documents budgétaires **ne permettent pas de déterminer avec précision le type de dispositif** qui est prévu par le Gouvernement. S'il est probable que ces projets sont encore en cours de construction, la rapporteure note que cela implique qu'une part **non négligeable des dispositifs de relance ne peut pas encore faire l'objet de communications auprès des entreprises** et des collectivités, risquant de retarder leur montée en puissance.

À ce stade, **au moins 15 dispositifs de relance passent par des appels à projets ou appels à manifestation d'intérêt**. Ce format requiert un important travail d'instruction, d'analyse et de sélection, qui représente une **charge administrative et procédurale non négligeable**. En réponse aux questions de la rapporteure, le ministre Bruno Le Maire a ainsi indiqué à la commission que **plusieurs appels à projets lancés dès 2020** – comme celui dédié à la relocalisation – **avaient déjà dû être simplifiés**, à la suite d'alertes émises par les entreprises.

Types de dispositifs prévus par la mission "Plan de relance"
(selon les documents budgétaires)



Source : Commission des affaires économiques, d'après les documents budgétaires

Enfin, il faut rappeler que les dispositifs budgétaires de la mission « Plan de relance » sont complétés par des **crédits portés par d'autres missions**, comme les PIA 3 et 4, et par des **dispositifs fiscaux**, tels que les exonérations supplémentaires d'imposition pour les entreprises nouvellement créées, prévue à l'article 42 du projet de loi de finances pour 2021.

B. La simplification des procédures et l'accompagnement des entreprises seront déterminants, mais sont insuffisamment pris en compte par le plan de relance

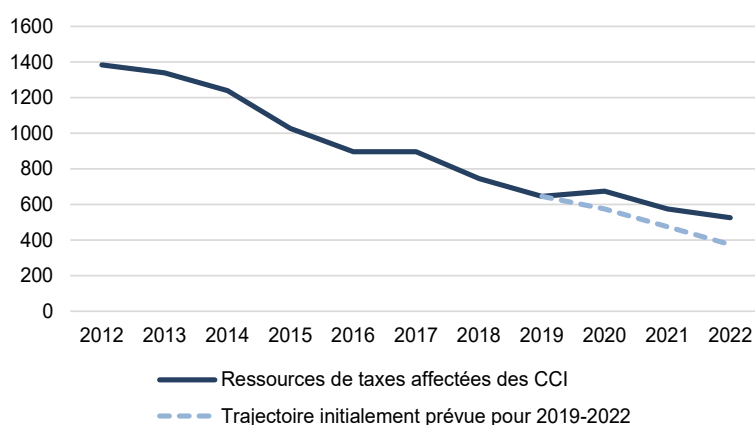
Une vigilance particulière s'impose, car l'intelligibilité des mesures de relance, la facilité d'accès aux dispositifs et leur simplicité seront déterminantes pour que la totalité des acteurs économiques, en particulier **les moins outillés comme les TPE-PME**, puisse pleinement bénéficier de la relance.

L'ensemble des personnes auditionnées par la rapporteure ont souligné le rôle central qu'a joué, pendant la crise, et que jouera, pour la relance, **l'accompagnement des entreprises**. Un grand nombre de dispositifs étant pilotés par des administrations centrales, les collectivités territoriales, **les réseaux consulaires et les implantations territoriales des organisations professionnelles sont essentiels pour assurer la diffusion de l'information et du financement jusqu'au « dernier kilomètre »**. Les chambres de commerce et d'industrie (CCI) ont par exemple indiqué avoir soutenu les entreprises locales dans la constitution de dossiers administratifs dans le cadre de guichets ou d'appels à projets ; tandis que les collectivités locales ont souligné l'important travail de détection des difficultés ou des candidatures potentielles au sein de leur tissu économique territorial.

Afin de soutenir le déploiement des mesures d'urgence, puis des mesures de relance, les acteurs locaux ont **mobilisé d'importantes ressources humaines et administratives supplémentaires, que leurs moyens ne leur permettent cependant pas d'inscrire dans la durée**. Tant les collectivités que les réseaux consulaires ont **vu leurs ressources singulièrement diminuer au cours des derniers mois ou années**, respectivement touchées par la baisse des ressources fiscales locales et par la réduction de leurs ressources affectées imposée par l'État.

- Si le Gouvernement a accepté d'interrompre pour l'année 2021 la trajectoire de baisse des ressources affectées des CCI, qui devait atteindre – 100 millions d'euros cette année, la baisse **devrait néanmoins se poursuivre dès l'année prochaine avec une nouvelle réduction de 50 millions d'euros**.

Evolution des ressources de taxes affectées des CCI (en millions)



Source : Commission des affaires économiques, d'après les documents budgétaires

- Les **chambres des métiers et de l'artisanat (CMA)** sont en outre touchées par une **baisse de leurs ressources**, consécutives aux exonérations de frais de chambre décidées l'année passée afin de soutenir le secteur du commerce et de l'artisanat. Le manque à gagner sur plusieurs régions représenterait près de **2,7 millions d'euros**, et ce en dépit de la forte mobilisation des CMA auprès du petit commerce depuis le début d'année 2020.

Les crédits de la mission « Plan de relance » ne suffisent pas à rattraper ce déficit de financement. Au sein de la mission « Plan de relance », seuls **100 millions d'euros, soit moins de 0,1 % des montants totaux pour 2021, sont spécifiquement dédiés à des missions d'accompagnement, de diagnostic ou de sensibilisation** des entreprises. Ces montants ciblent principalement l'accompagnement à la numérisation des TPE, PME et ETI (54 millions d'euros), la transition écologique des petits commerces et des PME (16,5 millions d'euros pour 2021), l'économie de proximité (13 millions d'euros environ), l'empreinte carbone des agriculteurs (10 millions d'euros en AE), le soutien à l'export (2,3 millions d'euros) et la rénovation énergétique (5 millions d'euros). En outre, comme on l'a vu plus haut, les cibles en termes de nombre d'entreprises aidées apparaissent insuffisantes.

Pour donner à la relance sa pleine efficacité, un **effort supplémentaire** pour l'accompagnement des entreprises et le soutien à l'action des réseaux consulaires paraît donc nécessaire. Une **compensation exceptionnelle des pertes de ressources subies par les CMA**, en raison d'exonérations de taxe de frais de chambre décidées les années précédentes, serait par exemple un pas dans le bon sens.

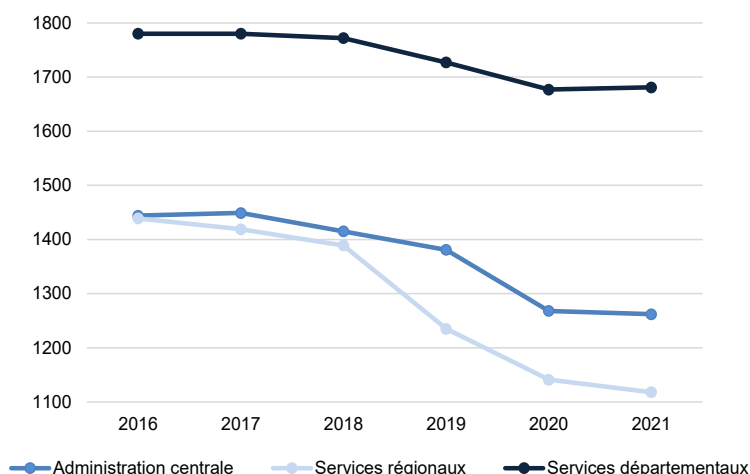
Enfin, la **simplification des procédures – appels d'offre et guichets notamment –** mérite une attention particulière. Les administrations centrales en charge du pilotage des différents dispositifs devront faire preuve de leur capacité d'écoute vis-à-vis des remontées des territoires et lever les obstacles procéduraires identifiés. Cela suppose une **capacité de dialogue et de suivi adaptée**.

Pourtant, **le plan de relance ne prévoit que très rarement des crédits visant à renforcer les équipes ministérielles ou des opérateurs de l'État** (à l'exception de Pôle Emploi et de Bpifrance). Si l'intention exprimée par le ministre Bruno Le Maire devant la commission des affaires économiques de « *faire preuve de responsabilité sur les finances publiques* », « *en refusant l'augmentation du nombre de fonctionnaires dans la fonction publique d'État* », est louable et partagée par la rapporteure, il existe d'autres solutions temporaires et, en proportion, peu coûteuses pour **améliorer l'accompagnement des entreprises au sein de l'administration centrale et surtout au sein des services déconcentrés de l'État**. Ceux-ci ont fait l'objet de coupes sévères au cours des années précédentes ; ainsi, les services déconcentrés de l'État dédiés au développement des entreprises ont par exemple perdu près de 13 % de leurs effectifs déconcentrés en cinq ans.

Afin d'être en **mesure d'assurer le bon accès de toutes les entreprises et collectivités aux dispositifs d'aides** du plan de relance, le comité de suivi national chargé de leur mise en œuvre pourrait publier, à échéance semestrielle et à destination du Parlement, des **indicateurs spécifiques**. Ceux-ci permettraient de **détecter les obstacles** au bon recours et de réagir à ces inégalités d'opportunité par un **effort d'accompagnement renforcé**.

Evolution des emplois déconcentrés de l'Etat dédiés au développement des entreprises

(portés par le P134 de la mission "Economie", en ETPT)

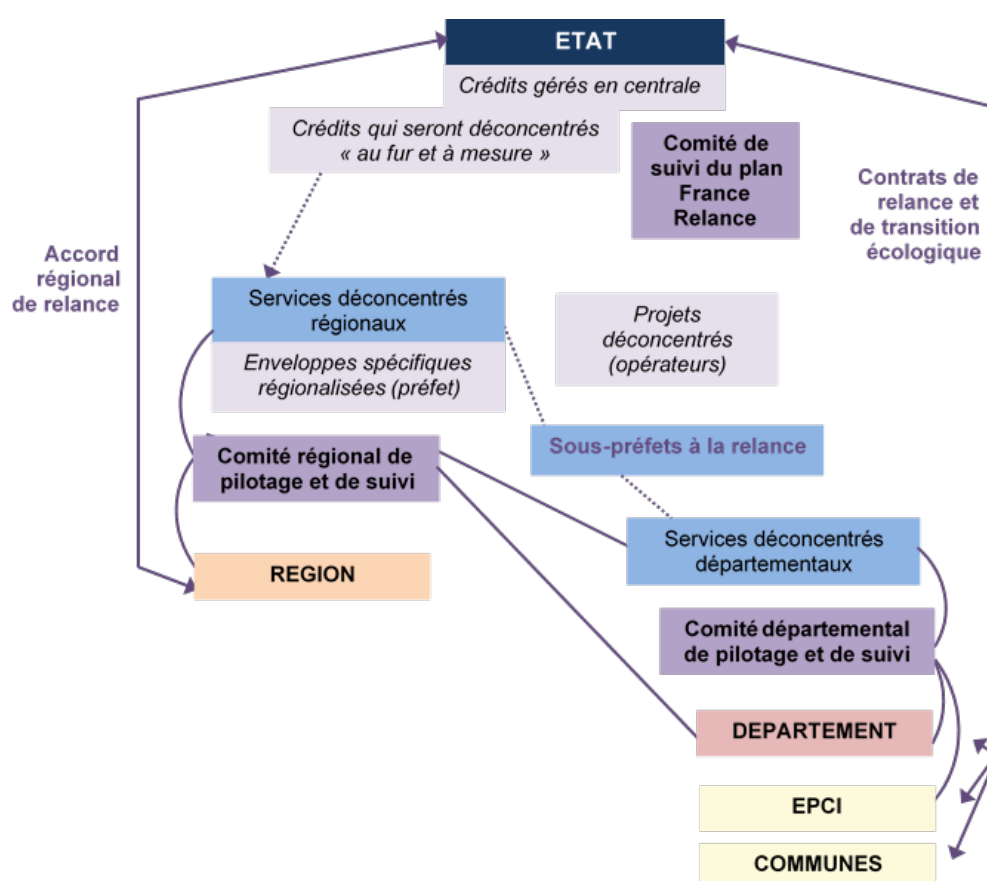


Source : Commission des affaires économiques, d'après les documents budgétaires

5. LA TERRITORIALISATION ANNONCÉE DU PLAN DE RELANCE EST BALBUTIANTE ET D'AMPLEUR LIMITÉE

A. Une « territorialisation » du plan de relance précisée par circulaire

Le 21 octobre 2020, les ministres de l'économie, des finances et de la relance, et de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales **ont annoncé la territorialisation du plan de relance**, notant que « l'action des échelons régionaux et départementaux sera déterminante pour assurer l'information, la mise en œuvre, le rendu compte des moyens employés à la relance dans les territoires ».



Source : Commission des affaires économiques, d'après la circulaire du 23 octobre 2020 et le PLF 2021

Les modalités en ont été précisées par une circulaire du 23 octobre 2020 :

- elle instaure **une architecture spécifique de dialogue entre l'État et les acteurs locaux**, par le biais de **deux « comités de pilotage et de suivi » aux niveaux régional et départemental**. Ils associeront entre autres, en région, les préfets de région et de département, les partenaires sociaux, les départements et les opérateurs de l'État ; dans les départements, les présidents d'EPCI les réseaux consulaires, et des « parlementaires invités ». Enfin, des « **sous-préfets à la relance** » seront nommés dans chaque territoire ;
- les modalités de la territorialisation devront être définies dans **deux types de contrats** : un « **accord régional de relance** », signé entre l'État et la Région en parallèle au CPER 2021-2027, et éventuellement un « **contrat de relance et de transition écologique** » signé entre l'État et les départements, les EPCI et les communes sur des projets particuliers et cofinancés par ces collectivités ;

- elle distingue **trois types d’enveloppes de crédits d’« actions territorialisées »**, qui représentent, ensemble, **environ 16 milliards d’euros** selon les chiffres du Gouvernement. Certaines seront gérées de manière déconcentrée par les opérateurs régionaux, d’autres enveloppes spécifiques seront directement placées sous l’autorité du préfet, d’autres crédits enfin **pourront être déconcentrés « au fur et à mesure »**.

B. Les collectivités et les acteurs locaux attendent une meilleure coordination des efforts et la reconnaissance de leur rôle incontournable dans la relance

Plusieurs mois après le lancement des premières actions de relance, et à quelques semaines du déblocage de 36,4 milliards d’euros supplémentaires portés par la mission « Plan de relance », la rapporteure constate que **les collectivités territoriales et les acteurs locaux appellent unanimement à une meilleure coordination des efforts de relance**.

D’abord, les Régions – et certains départements – ont indiqué que certaines des actions prévues par le plan « France Relance » recourent en partie des programmes de soutien ou d’aides mis en œuvre par les collectivités dès le début de l’année 2020. À la mi-octobre, près de 56 % des territoires avaient déjà adopté ou étaient sur le point d’adopter un plan de relance local. Ils regrettent le **peu de dialogue qui a précédé le lancement des actions portées par l’État** (selon une enquête menée par l’AdCF). L’une des Régions auditionnées par la rapporteure a, par exemple, souligné que chaque modification des conditions d’octroi des aides du fonds de solidarité des entreprises a nécessité un énorme travail d’articulation et d’adaptation de la part des services et des dispositifs régionaux, à défaut d’une meilleure anticipation.

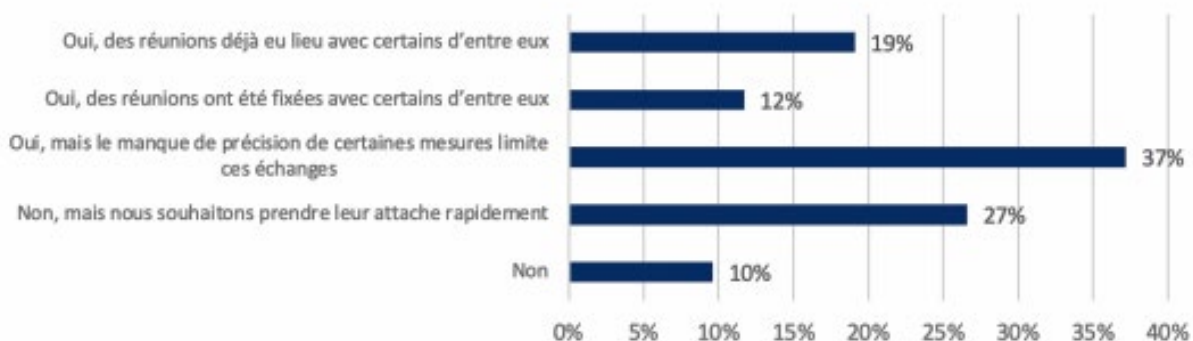
D’ailleurs, il apparaît que **l’État s’est énormément reposé sur la capacité de détection, d’instruction, d’accompagnement et de suivi des collectivités territoriales et des réseaux consulaires** durant la crise. Il n’en ira autrement pour la mise en œuvre de la relance. Pour autant, ils ne sauraient être réduits au seul rôle d’opérateurs de l’État, mais attendent au contraire une **meilleure reconnaissance de leur rôle central** dans la vie économique des territoires.

En dépit des annonces de territorialisation, la très grande majorité des financements resteront *in fine* **octroyés sur décision des préfets, c’est-à-dire dans une vision déconcentrée et non décentralisée**. Les collectivités sont bien sûr **largement appelées à cofinancer** ces actions, sans néanmoins de pouvoir de codécision sur leurs orientations.

D’autres acteurs locaux ont insisté sur la sensation générale de « flou artistique » qui règne dans les territoires quant au calendrier de déploiement des actions, mais aussi sur le rôle respectif qui sera celui de chaque échelon. Plusieurs collectivités ont indiqué n’avoir reçu aucune présentation précise de la part des services de l’État sur les actions précises de « France Relance » qui nécessiteront appui ou intervention des Régions et départements. Selon une enquête menée par l’AdCF auprès des intercommunalités adhérentes, près de 74 % des répondants indiquent n’avoir pas eu de contact avec les services et opérateurs d’État, ou un contact insuffisamment précis pour les éclairer sur les projets.

Certains préfets auraient indiqué **attendre des consignes plus précises** avant de lancer toute action de relance, tandis que d’autres ont travaillé en grande proximité avec les collectivités afin de les déployer le plus rapidement possible. Dans certains territoires, les préfets auraient indiqué aux départements que **l’enceinte la plus appropriée** pour coordonner les actions de relance serait le CODEFI – le Comité départemental d’examen des problèmes de financement des entreprises. Cela ne manque pas d’étonner, ce comité étant chargé spécifiquement du cas des entreprises en difficulté et n’ayant aucune vocation ni compétence pour traiter des sujets de transition écologique ou d’emploi par exemple.

Graph. 4 : Avez-vous déjà pris contact avec les services et opérateurs de l'Etat et, le cas échéant, de la région, pour identifier des projets portés par votre territoire ?



Source : Enquête flash menée par l'AdCF auprès des DGS des intercommunalités françaises, 16 octobre 2020

Si le Gouvernement présente les nouveaux « sous-préfets à la relance » comme la clef de voûte du dispositif de relance territorialisée, il semble que leur déploiement prenne du retard et que leur rôle n'ait pas été clairement défini. Une série de sous-préfets a été nommée le 15 novembre dernier, mais leur positionnement n'a pas été tranché. La Direction générale du trésor a par exemple indiqué que ceux-ci seraient placés au niveau régional ou au niveau départemental, selon les cas de figure : on voit mal comment un poste au niveau régional offrirait le maillage fin nécessaire à un accompagnement territorialisé de qualité. De surcroît, comme évoqué plus haut, **il n'est pas précisé si ces nouveaux sous-préfets disposent d'équipes et de moyens dédiés.**

Sans doute la mise en place progressive de l'architecture prévue par la circulaire du 23 octobre 2020 pourra-t-elle, dans certains cas, résoudre une partie des problèmes. La rapporteure salue particulièrement les dispositions de la circulaire prévoyant une **remontée d'information mensuelle de la part des comités régionaux de pilotage et de suivi** et leur confiant la tâche de « **signaler les difficultés opérationnelles dans la mise en œuvre du plan de relance** ».

Cependant, **il est aussi à craindre que la superposition de niveaux de décisions supplémentaires, de diverses couches contractuelles, de différents types d'enveloppe ne soient source de confusion et de retards.** La « double contractualisation » avec les collectivités prendra nécessairement du temps, d'autant que d'autres échéances sont aussi fixées dans les prochains mois (CPER, Contrats de transition écologique...). La circulaire n'offre pas non plus de détail sur la nature des actions qui appartiendront aux trois catégories, évoquant la transmission prochaine de « lignes directrices » par les ministères.

Le Gouvernement doit œuvrer rapidement à offrir les clarifications et simplifications nécessaires, **sous peine que territorialisation de la relance ne soit pas effective avant plusieurs mois et repousse encore un stimulus économique déjà étalé dans le temps.**

C. Le bon accès des collectivités territoriales aux dispositifs devra faire l'objet d'une attention particulière

Alors que la territorialisation d'une partie des crédits du plan de relance implique, pour les préfets, un important pouvoir de décision, **le bon accès des collectivités territoriales aux dispositifs d'aides**, indépendamment de leurs ressources ou de leur taille, sera un enjeu fort.

Certaines des personnes auditionnées par la rapporteure ont relevé que, dans le cadre des enveloppes de relance mobilisées dès 2020, l'octroi des financements avait parfois semblé conduire à des déséquilibres. Il a notamment été indiqué que **les projets ayant déjà bénéficié de financements préalables de l'État** étaient davantage susceptibles d'être retenus dans le cadre des appels à projets. Un autre exemple cité lors de l'audition est celui d'une collectivité qui s'est vu refuser des financements par le préfet au titre d'une trop grande efficacité des dispositifs locaux similaires mis en place quelques temps auparavant.

D'autre part, **les inégalités en matière d'expertise et d'ingénierie** pourraient, à défaut d'accompagnement adapté par les services de l'État, conduire les acteurs économiques locaux à renoncer à certaines aides ou certains projets, voire à en être écartés. Selon l'enquête de l'AdCF précitée, près de **67 % des intercommunalités interrogées pensent par exemple que la méthode des appels à projets est inadaptée**, indiquant manquer d'ingénierie pour s'y positionner ou préférer une contractualisation globale.

Il est évident que les besoins des différentes Régions et de leurs territoires peuvent fortement varier selon l'action concernée : les besoins de rénovation énergétique, d'aide à l'industrie aéronautique ou de mise à niveau numérique ne sont bien sûr pas les mêmes sur tout le territoire. Mais le bon accès des collectivités territoriales, indépendamment de leur taille et de leur ressources, **aux dispositifs d'aides du plan de relance est néanmoins un prérequis pour son efficacité et son déploiement coordonné**. La « cartographie » annoncée par le Gouvernement en septembre dernier, visant à représenter la répartition géographique des aides déployées, apparaît trop superficielle pour permettre un suivi adapté.

Alors que le Gouvernement a prévu, par amendement au PLF 2021 à l'Assemblée nationale, la **création d'un « comité de suivi du plan « France Relance » placé auprès du Premier ministre**, il serait opportun que celui-ci publie, à échéance semestrielle et à destination du Parlement, des **indicateurs spécifiques relatifs au bon accès des collectivités territoriales aux dispositifs**.



Sophie Primas

Présidente de la commission
Sénateur
(Les Républicains)
des Yvelines



Anne Chain-Larché

Rapporteure
Sénatrice
(Les Républicains)
de la Seine-et-Marne

COMMISSION DES
AFFAIRES ÉCONOMIQUES

http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

https://www.senat.fr/dossier_legislatif/pjlf2021.htm