

N° 163

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2021

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2022,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 22

PLAN DE RELANCE - PLAN D'URGENCE FACE À LA CRISE SANITAIRE

Rapporteur spécial : M. Jean-François HUSSON

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 4482, 4502, 4524, 4525, 4526, 4527, 4597, 4598, 4601, 4614 et T.A. 687

Sénat : 162 et 163 à 169 (2021-2022)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| L'ESSENTIEL..... | 9 |
| PREMIÈRE PARTIE | |
| LES ACTIONS DE LA MISSION « PLAN DE RELANCE » : UNE EFFICACITÉ ET UN DEGRÉ DE MISE EN ŒUVRE VARIABLES | |
| I. UNE GESTION COMPLEXE DES CRÉDITS | 15 |
| 1. <i>Les crédits ouverts en loi de finances initiale ont été complétés par des reports et par une ouverture de crédits en loi de finances rectificative.....</i> | <i>16</i> |
| 2. <i>En sens inverse, un montant relativement élevé de crédits a été transféré vers des missions de droit commun du budget général.....</i> | <i>17</i> |
| 3. <i>L'exécution des crédits fait intervenir de nombreuses administrations différentes.....</i> | <i>19</i> |
| 4. <i>Outre les ouvertures et annulations de crédit en loi de finances rectificative, des redéploiements et abondements divers ont modifié la répartition des crédits</i> | <i>20</i> |
| 5. <i>La facilité pour la reprise et la résilience européenne devrait financer une partie importante des dépenses de la mission « Plan de relance ».....</i> | <i>21</i> |
| II. UNE MISSION RASSEMBLANT DES ACTIONS HÉTÉROGÈNES, DONT LA MISE EN ŒUVRE EST MOINS RAPIDE QU'ANNONCÉ | 23 |
| 1. <i>De nombreuses actions n'ont pas un caractère provisoire et n'ont guère de lien avec la relance de l'économie</i> | <i>23</i> |
| 2. <i>Le rythme d'engagement et de décaissement n'atteindra pas les objectifs prévus en 2021 ...</i> | <i>24</i> |
| 3. <i>Les premiers travaux d'évaluation.....</i> | <i>26</i> |
| III. EN 2022, DES OUVERTURES DE CRÉDIT LIMITÉES POUR UNE CONTINUITÉ DES ACTIONS ENTREPRISES EN 2020 ET 2021..... | 28 |
| DEUXIÈME PARTIE | |
| LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2022 | |
| I. LE PROGRAMME 362 « ÉCOLOGIE »..... | 31 |
| A. L'ACTION 01 « RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE » : 1,5 MILLIARD D'EUROS DE CRÉDITS DE PAIEMENT DEMANDÉS POUR 2022..... | 32 |
| 1. <i>L'amplification du soutien public à la rénovation énergétique a permis de massifier les travaux de rénovation des logements privés</i> | <i>33</i> |
| 2. <i>La rénovation énergétique des bâtiments publics</i> | <i>41</i> |
| 3. <i>La rénovation énergétique des logements sociaux</i> | <i>45</i> |
| 4. <i>L'Agence nationale du sport.....</i> | <i>47</i> |
| B. L'ACTION 02 « BIODIVERSITÉ ET LUTTE CONTRE L'ARTIFICIALISATION » : DES INCERTITUDES SUR LA MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIFS..... | 48 |
| 1. <i>Les actions tendant à la densification et au renouvellement urbain : un succès pour le fonds « friche », mais une aide aux maires densificateurs en voie de transformation à mi-parcours</i> | <i>49</i> |
| 2. <i>La biodiversité, la prévention des risques et la résilience : des compléments budgétaires aux programmes 113 « Paysages, eau et biodiversité » et 181 « Prévention des risques » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».....</i> | <i>50</i> |
| 3. <i>Les réseaux d'eau et la modernisation des stations d'assainissement</i> | <i>52</i> |

| | |
|---|-----------|
| C. L'ACTION 03 « DÉCARBONATION DE L'INDUSTRIE » : DES APPELS À PROJETS POUR AMÉLIORER LES PROCÉDÉS INDUSTRIELS | 53 |
| D. L'ACTION 04 : UN SOUTIEN À L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE ET AUX CIRCUITS COURTS | 54 |
| 1. Accompagner la réduction de l'utilisation du plastique par le recyclage et le développement du réemploi | 55 |
| 2. Développer le tri, la valorisation des déchets et la production d'énergie à partir de combustibles solides de récupération | 56 |
| E. L'ACTION 05 : UN VOLET AGRICOLE À LA MISE EN ŒUVRE RALENTIE | 56 |
| F. L'ACTION 06 « MER » : SOUTENIR LES FILIÈRES DE LA PÊCHE ET DE L'AQUACULTURE ET CONTRIBUER À VERDIR LES PORTS ET LA FLOTTE DES AFFAIRES MARITIMES | 61 |
| 1. 55 millions d'euros de crédits de paiement en 2022 pour contribuer au verdissement des ports et de la flotte des affaires maritimes | 61 |
| 2. 40 millions d'euros de crédits de paiement doivent être consacrés en 2022 au soutien à la filière pêche et aquaculture | 63 |
| G. L'ACTION 07 « INFRASTRUCTURES ET MOBILITÉ VERTES » : MALGRÉ LES MOYENS CONSACRÉS, PLUSIEURS OPÉRATIONS SONT EN RETARD | 63 |
| 1. Le soutien au secteur ferroviaire en 2022 : 250,6 millions d'euros de crédits de paiement et 15 millions d'euros d'autorisations d'engagement supplémentaires dédiées au transport combiné | 65 |
| 2. 151 millions d'euros de crédits de paiement pour participer au développement des mobilités du quotidien | 66 |
| 3. 124 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 389,2 millions d'euros de crédits de paiement pour accélérer les travaux d'infrastructures de transport | 67 |
| 4. Les critères des aides à l'acquisition de véhicules propres sont en passe de se durcir alors que le secteur automobile est de nouveau en crise | 69 |
| 5. 76,5 millions d'euros de crédits de paiement pour verdir le parc automobile de l'État | 72 |
| 6. 9,6 millions d'euros de crédits de paiement pour un soutien à la résilience des réseaux électriques dont les procédures ont pris du retard | 73 |
| H. L'ACTION 08 « ÉNERGIE ET TECHNOLOGIES VERTES » : DES SOUTIENS QUI DOIVENT ÊTRE PROLONGÉS ET CONSOLIDÉS PAR LE PLAN D'INVESTISSEMENT ANNONCÉ LE 12 OCTOBRE 2021 | 74 |
| 1. Les crédits liés au développement de la filière hydrogène vert sont très lentement consommés | 75 |
| 2. Les crédits relatifs au soutien à la filière nucléaire sont consommés à un rythme soutenu .. | 76 |
| 3. Le soutien aux secteurs de l'aéronautique et de l'automobile prévu par France relance pourrait être consolidé par les récentes annonces relatives au plan d'investissement | 78 |
| I. L'ACTION 09 « DOTATION RÉGIONALE D'INVESTISSEMENT » : UNE INTERVENTION QUI DEVRA ÊTRE CONTINUÉE AU-DELÀ DE 2022 | 80 |
| 1. Création et modalités d'utilisation de la dotation régionale d'investissement | 80 |
| 2. Une consommation au 1 ^{er} octobre 2021 en deçà des objectifs fixés | 82 |
| II. LE PROGRAMME 363 « COMPÉTITIVITÉ » | 82 |
| A. L'ACTION 01 « FINANCEMENT DES ENTREPRISES » : UNE AIDE COMPLÉMENTAIRE À CELLE APPORTÉE PAR D'AUTRES ACTEURS | 83 |
| 1. Le renforcement des fonds de garantie de Bpifrance Financement | 83 |
| 2. Compensation de l'exonération du forfait social | 84 |
| 3. L'abondement des fonds régionaux d'investissement | 84 |

| | |
|--|------------|
| B. L'ACTION 02 « SOUVERAINETÉ TECHNOLOGIQUE ET RÉSILIENCE » : DES FINANCEMENTS TEMPORAIRES QUI NE DOIVENT PAS AMPUTER LA CAPACITÉ D'ACTION PERMANENTE EN FAVEUR DE LA RECHERCHE..... | 85 |
| 1. Le soutien à la recherche duale | 85 |
| 2. Le soutien à la filière spatiale | 87 |
| 3. Le volet « relocalisation »..... | 88 |
| 4. La préservation de l'emploi de R&D | 90 |
| C. L'ACTION 03 « PLAN DE SOUTIEN À L'EXPORT » : DES OUVERTURES DE CRÉDIT LIMITÉES PERMETTANT DE COUVRIR LES ENGAGEMENTS | 92 |
| 1. Le renforcement des moyens dédiés à Business France | 92 |
| 2. Le renforcement des crédits dédiés à Bpifrance assurance export..... | 93 |
| 3. Un renforcement des crédits dédiés au fonds d'aide au secteur privé..... | 95 |
| D. L'ACTION 04 RELATIVE À LA MISE À NIVEAU NUMÉRIQUE : UN FINANCEMENT POUR UN GRAND NOMBRE DE MESURES RELEVANT POUR PARTIE DE DÉPENSES ORDINAIRES DES MINISTÈRES..... | 96 |
| 1. La complexité de la gestion des crédits en exécution..... | 96 |
| 2. ... reflète la logique de « saupoudrage » qui gouverne encore cette action dans les crédits demandés pour 2022 | 97 |
| E. L'ACTION 05 « CULTURE » : PLUS QUE DES MESURES DE RELANCE, UN SOUTIEN À UN SECTEUR ENCORE MENACÉ PAR LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE | 99 |
| 1. Une consommation des crédits en large partie tirée par les subventions versées aux opérateurs | 102 |
| 2. Une exécution 2021 pour partie marquée par la poursuite de la crise sanitaire..... | 103 |
| 3. Des crédits non utilisés en raison de procédures plus longues que prévues..... | 103 |
| 4. La poursuite en 2022 des objectifs établis en loi de finances pour 2021, à un niveau moindre qu'initialement prévu..... | 104 |
| F. L'ACTION 06 « COMMANDES MILITAIRES» : DES COMMANDES BIENVENUES POUR LA GENDARMERIE NATIONALE ET LA SÉCURITÉ CIVILE | 107 |
| III. LE PROGRAMME 364 « COHÉSION »..... | 107 |
| A. L'ACTION 01 « SAUVEGARDE DE L'EMPLOI » : LE FAUX DÉPART DE L'ACTIVITÉ PARTIELLE DE DROIT COMMUN ET DE L'ACTIVITÉ PARTIELLE DE LONGUE DURÉE | 108 |
| 1. La confusion observée en gestion entre les différentes formes d'activité partielle atteste du caractère discutable de l'intégration de ces dispositifs au plan de relance | 109 |
| 2. Dans le projet de loi de finances pour 2022, les ouvertures de crédits demandées concernent uniquement la formation des salariés en activité partielle | 111 |
| B. L'ACTION 02 « JEUNES » : LE DÉPLOIEMENT D'UNE LARGE PALETTE DE MESURES EN FAVEUR DES JEUNES..... | 112 |
| 1. Les mesures en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle des jeunes..... | 113 |
| 2. Les mesures dans le domaine du service civique, du sport et de la vie associative | 117 |
| 3. Les mesures dans le domaine de l'enseignement supérieur | 119 |
| 4. Les mesures dans le domaine de l'enseignement scolaire | 120 |

| | |
|--|-----|
| C. L'ACTION 03 « HANDICAP » : DES DISPOSITIFS D'AIDES À L'EMPLOI DES PERSONNES HANDICAPÉES QUI PEINENT À MONTER EN PUISSANCE | 121 |
| D. L'ACTION 04 « FORMATION PROFESSIONNELLE » : DE NOUVELLES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DEMANDÉES, QUI CONCERNENT DES MESURES DONT LE RATTACHEMENT AU PLAN DE RELANCE EST CONTESTABLE | 122 |
| E. L'ACTION 05 « RECHERCHE » : UNE HAUSSE CONSÉQUENTE DES MOYENS DE L'AGENCE NATIONALE DE LA RECHERCHE | 123 |
| F. L'ACTION 06 « COOPÉRATION SANITAIRE » : UNE CONTRIBUTION À UN PROGRAMME INTERNATIONAL SANS LIEN AVEC L'OBJECTIF DE RELANCE | 125 |
| G. L'ACTION 07 « COHÉSION TERRITORIALE » : UN ÉTAGE SUPPLÉMENTAIRE DANS LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT LOCAL | 125 |
| 1. Développement du numérique sur l'ensemble du territoire | 125 |
| 2. Soutien aux actions de développement local, dont outre-mer..... | 128 |
| 3. Plan « Avenir Montagnes » | 129 |
| 4. Développement et modernisation du réseau routier national et territorial et entretien des ouvrages d'art des collectivités territoriales..... | 130 |
| 5. Une aide au développement d'une offre de tourisme durable | 131 |
| H. L'ACTION 08 « SOUTIEN AUX PERSONNES PRÉCAIRES » : DES MESURES SANS LIEN VÉRITABLE AVEC L'OBJECTIF DE RELANCE, MAIS QUI PERMETTENT DE SOUTENIR DES INITIATIVES DES ASSOCIATIONS | 131 |
| 1. Le soutien aux associations de lutte contre la précarité..... | 132 |
| 2. Le développement de l'hébergement et du logement temporaire | 133 |

TROISIÈME PARTIE

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

| | |
|--|------------|
| I. UNE OUVERTURE DE CRÉDITS LIMITÉE À 200 MILLIONS D'EUROS EN PROJET DE LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2022..... | 135 |
| A. COMPTE TENU DE LA SITUATION ÉPIDÉMIQUE ACTUELLE, LES DISPOSITIFS D'URGENCE NE SONT PAS RECHARGÉS FINANCIÈREMENT, À L'EXCEPTION DE L'ACHAT DE MATÉRIELS SANITAIRES | 135 |
| B. COMME EN 2021 OÙ LES CRÉDITS EMPLOYÉS N'ONT PROVENU QUE POUR UNE PART MINORITAIRE DE LA LOI DE FINANCES INITIALE, DES REPORTS DE CRÉDITS SONT À PRÉVOIR POUR 2022 | 136 |
| 1. Le chômage partiel a été principalement financé en 2021 par des crédits ouverts sur la mission « Plan de relance » (Programme 356)..... | 138 |
| 2. Le fonds de solidarité pour les entreprises a représenté la plus grande partie des dépenses d'urgence en 2021 (programme 357)..... | 140 |
| 3. Le renforcement des participations financières de l'État n'a été que peu utilisé en 2021 (programme 358)..... | 142 |
| 4. La compensation à la Sécurité sociale des exonérations de prélèvements a pu reprendre grâce à l'ouverture de crédits en loi de finances rectificative (programme 360) | 144 |
| 5. L'achat de matériels sanitaires est le seul dispositif pour lequel des crédits nouveaux sont demandés en 2022 (programme 366) | 145 |

| | |
|--|------------|
| II. LE PLAN D'URGENCE A FAIT L'OBJET DE PREMIERS TRAVAUX D'ÉVALUATION | 145 |
| EXAMEN EN COMMISSION..... | 149 |
| LA LOI EN CONSTRUCTION | 163 |

L'ESSENTIEL

Ces deux missions ont été créées au cours de l'année 2020, en réaction à la crise sanitaire et ses conséquences économiques.

La mission « Plan de relance » a été instaurée par la loi de finances initiale pour 2021, qui l'a dotée de **36,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 21,8 milliards d'euros en crédits de paiement**. Elle porte la majorité des crédits du budget de l'État consacrés au plan de relance de 100 milliards d'euros et comprend trois programmes : 362 « Écologie », 363 « Compétitivité » et 364 « Cohésion ».

Créée par la première loi de finances rectificative pour 2020 afin de soutenir les entreprises et les ménages à la suite des décisions de restrictions sanitaires, en particulier de confinement, la mission « **Plan d'urgence face à la crise sanitaire** » a consommé 41,8 milliards d'euros de crédits en 2020 et a été dotée de 44,3 milliards d'euros au total en 2021.

I. EN 2022, DES OUVERTURES DE CRÉDITS LIMITÉES SUR LA MISSION « PLAN DE RELANCE », AFIN DE POURSUIVRE DES ACTIONS ENTREPRISES EN 2020 ET 2021

Pour 2022, les crédits demandés par le projet de loi de finances sont de **1,2 milliard d'euros en autorisation d'engagement et surtout de 12,9 milliards d'euros en crédits de paiement**.

Crédits de la mission « Plan de relance »

(en millions d'euros)

| | | LFI 2021 | LFR-1 2021 | PLF 2022 |
|----------------------------|----|-----------------|-----------------|-----------------|
| 362 - Écologie | AE | 18 316,0 | 17 842,0 | 139,0 |
| | CP | 6 564,0 | 6 824,0 | 5 696,9 |
| 363 - Compétitivité | AE | 5 917,6 | 6 451,6 | 547,2 |
| | CP | 3 909,7 | 4 401,7 | 2 762,7 |
| 364 - Cohésion | AE | 11 953,2 | 16 093,2 | 555,0 |
| | CP | 11 366,3 | 15 506,3 | 4 446,4 |
| Total mission | AE | 36 186,8 | 40 386,8 | 1 241,3 |
| | CP | 21 840,0 | 22 544,8 | 12 905,9 |

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

Les **nouvelles autorisations d'engagement** portent seulement sur 6 des 23 actions de la mission « Plan de relance ». En revanche, les **crédits de paiement ouverts** portent sur la quasi-totalité des actions de la mission, à l'exception de l'action 06 « Cohésion sanitaire » du programme 364. Ces

ouvertures de crédits ont pour objet, à titre principal, de permettre la continuité des actions engagées en 2021.

En cas de sous-consommation des crédits en 2021, **le montant réellement disponible des crédits en 2022 pourrait être très nettement supérieur à ceux inscrits dans le projet de loi de finances.** Le Gouvernement pourrait en effet choisir de reporter à 2022 une partie des crédits non consommés en 2021, plutôt que de les annuler en loi de finances rectificative ou en loi de règlement.

II. LES ACTIONS DE LA MISSION « PLAN DE RELANCE » : UNE EFFICACITÉ ET UN DEGRÉ DE MISE EN ŒUVRE VARIABLES

A. UNE MISSION RASSEMBLANT DES ACTIONS HÉTÉROGÈNES, DONT LA MISE EN ŒUVRE EST MOINS RAPIDE QU'ANNONCÉ

De nombreuses actions, tout en poursuivant un objectif d'intérêt général certain, n'ont pas un caractère temporaire et n'ont guère de lien avec la relance de l'économie, deux caractéristiques que le Gouvernement mettait pourtant en avant lors de la présentation du plan de relance.

- **Des dispositifs sont d'ores et déjà pérennisés ou en passe de l'être,** à l'instar de ceux relatifs à la rénovation thermique, portée par le programme 362, avec une enveloppe totale de 6,3 milliards d'euros. Ainsi, le financement de MaPrimeRénov' est inscrit en 2022 sur la mission « Écologie, mobilité et développement durables ». De même, la pérennisation du fonds « friches » a été annoncée. Certaines mesures entraînent également des recrutements de personnels ou produiront nécessairement des effets budgétaires au-delà de 2022.

- **L'effet de relance est douteux pour de nombreuses mesures** relatives à l'emploi, à la formation ou au secteur de la culture qui relèvent plutôt du soutien en période de crise ou des dépenses ordinaires des ministères. Ont également été intégrées aux crédits portés par la mission « Plan de relance » un très grand nombre de dépenses qui auraient dû être inscrites dans les budgets des ministères, s'agissant par exemple d'achats de fournitures diverses, de l'entretien de bâtiments ou de l'hébergement des migrants ou des personnes fragiles.

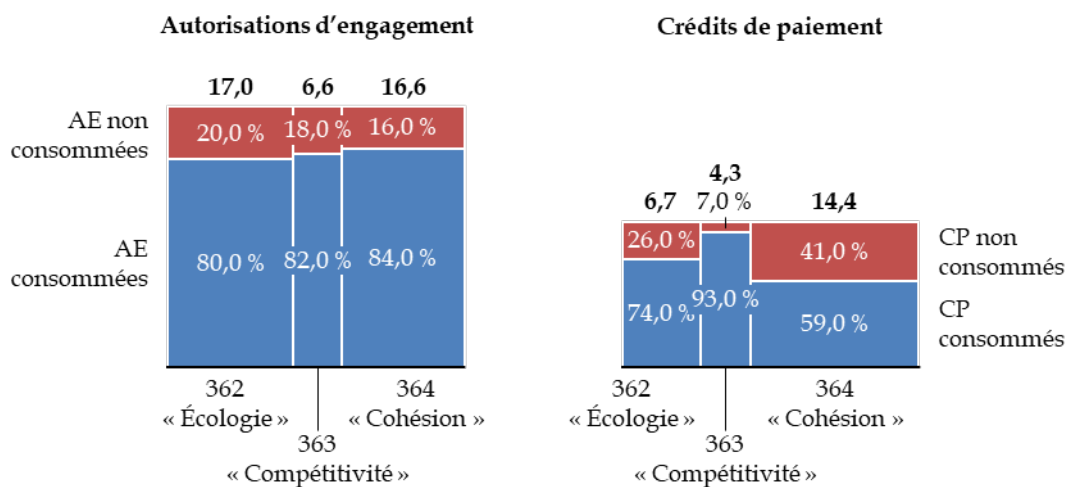
Le Gouvernement semble avoir utilisé le plan de relance pour regrouper un ensemble de dépenses, anciennes ou nouvelles, qui relèveraient davantage des missions traditionnelles.

La mise en œuvre de ces dépenses devait être facilitée par leur regroupement au sein de grands programmes budgétaires, malgré le caractère contestable de cette architecture au regard des principes de la loi organique relative aux lois de finances.

Or le **taux d'exécution des dépenses** est, sur les neuf premiers mois, **de la moitié seulement des crédits ouverts**.

Taux de consommation prévisionnel des crédits en 2021

(en milliards d'euros et en pourcentage des crédits de chaque programme)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires et des indicateurs de performance

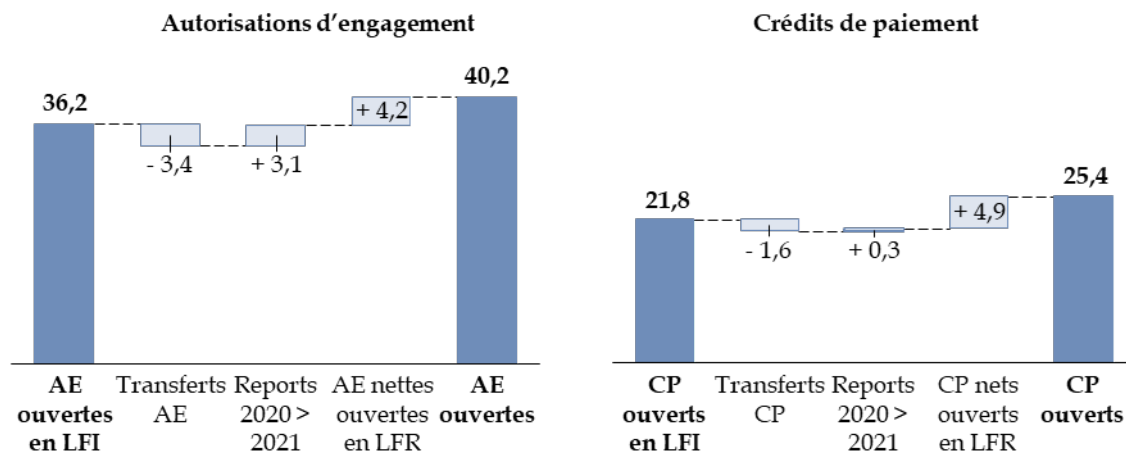
Le projet annuel de performances ne prévoit plus qu'une consommation, en fin d'année 2021, de 82 % des autorisations d'engagement et de 68,7 % des crédits de paiement ouverts sur la mission, loin des intentions d'engagement et de décaissement annoncées par le Gouvernement.

B. UNE GESTION COMPLEXE DES CRÉDITS

De nombreux **mouvements** et **ouvertures de crédits** ont eu lieu en 2021, de sorte que, au total, les crédits mis à disposition des gestionnaires de programmes ont été de **40,2 milliards d'euros** en **autorisations d'engagement** et de **25,4 milliards d'euros** en **crédits de paiement**.

Mouvements de crédits sur la mission « Plan de relance »

(en milliards d'euros)



LFI : loi de finances initiale. LFR : loi de finances rectificative du 19 juillet 2021.
AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement.

Source : commission des finances, à partir des données Chorus au 1^{er} octobre 2021

- En premier lieu, la mission a fait l'objet de **reports de crédits non consommés** en 2020, pour des mesures lancées sur les missions de droit commun en 2020 et rattachées en 2021 à la mission « Plan de relance ».

- En second lieu, la **première loi de finances rectificative** du 19 juillet 2021 a ouvert des **crédits supplémentaires**, principalement pour combler le **manque de financement des dispositifs d'activité partielle** de droit commun (APDC) et d'activité partielle de longue durée (APLD) : les crédits initialement prévus ont en effet été utilisés au premier semestre 2021 pour financer l'activité partielle d'urgence, qui relève pourtant de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire ».

- En sens inverse, 3,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 1,6 milliard d'euros en crédits de paiement ont été **transférés vers des missions de droit commun** et ne relèvent donc plus, sur le plan budgétaire, de la mission « Plan de relance ». Les crédits de 51 dispositifs ont ainsi été transférés vers 15 programmes relevant de 10 missions. Ces transferts ont, pour partie, **suivi un parcours inverse** de celui des **reports de crédits**.

De nouveaux **redéploiements** et **abondements divers** ont été annoncés et devraient faire l'objet de précisions dans le projet de loi de finances rectificative dont le dépôt est prévu début novembre.

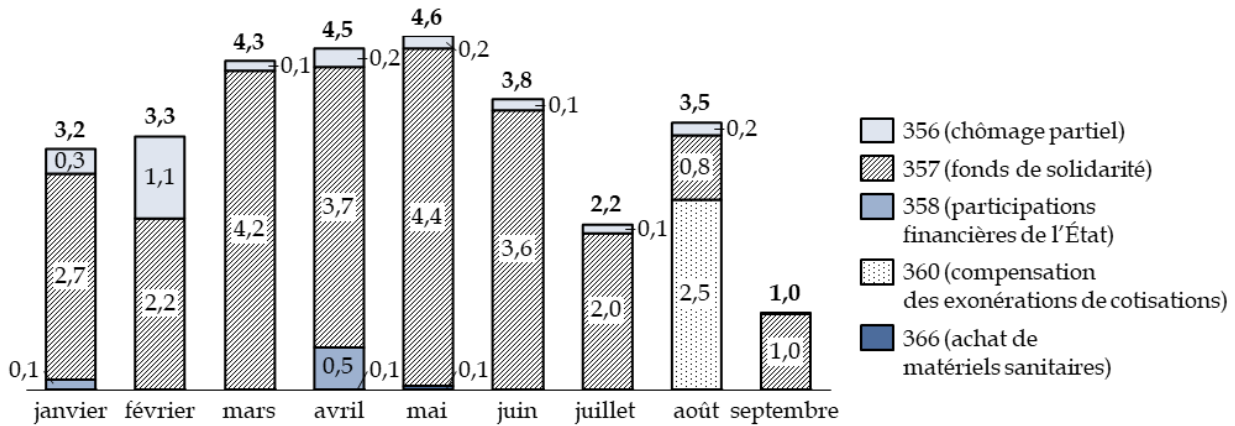
Ces circuits de financement complexes sont difficiles à justifier par des considérations opérationnelles. En opportunité, ils ont surtout permis au Gouvernement de comptabiliser ces crédits au titre de l'enveloppe de 100 milliards d'euros du plan de relance.

III. LA MISSION « PLAN D'URGENCE FACE À LA CRISE SANITAIRE »

En 2021, la mission a été alimentée moins par des crédits votés en loi de finances initiale (6,0 milliards d'euros) que par des reports de crédits non consommés (28,8 milliards d'euros) et des crédits ouverts en loi de finances rectificative (6,3 milliards d'euros). Les **dépenses** ont concerné cette année pour l'essentiel le programme 357, qui finance le **fonds de solidarité**.

Évolution des dépenses de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » en 2021

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des données Chorus

Compte tenu de l'arrêt presque total des dispositifs d'urgence à l'automne 2021, **la mission ne fait l'objet d'aucune ouverture de crédits en 2022**, à l'exception du dispositif d'achat de matériels sanitaires pour un montant de 200 millions d'euros. Des **reports de crédits** non consommés en 2021 permettraient de payer des reliquats de dépenses.

Réunie le mercredi 27 octobre 2021, sous la présidence de Mme Christine Lavarde, vice-président, puis le 10 novembre 2021, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits des missions « Plan de relance » et « Plan d'urgence face à la crise sanitaire ».

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 85 % des réponses étaient parvenues en ce qui concerne la mission « Plan de relance ». Aucun questionnaire n'a été envoyé concernant la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire ».

PREMIÈRE PARTIE

LES ACTIONS DE LA MISSION « PLAN DE RELANCE » : UNE EFFICACITÉ ET UN DEGRÉ DE MISE EN ŒUVRE VARIABLES

La mission « Plan de relance » a été créée par la loi de finances initiale pour 2021 afin de porter la majeure partie des crédits du budget de l'État consacrés au plan de relance dont le montant a été chiffré à 100 milliards d'euros par le Gouvernement.

Elle-même dotée de plus de 36 milliards d'euros, elle comprend trois programmes, 362 « Écologie », 363 « Compétitivité » et 364 « Cohésion », dont les crédits seront présentés plus en détail dans la deuxième partie du présent rapport.

Si un programme budgétaire, aux termes de la loi organique relative aux lois de finances, regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère, les trois programmes de la mission « Plan de relance » regroupent plutôt de très nombreuses mesures qui, tout en étant rattachés sur le plan de la maquette budgétaire au ministère de l'économie, des finances et de la relance, sont en réalité mis en œuvre par les autres ministères, ainsi que par certaines agences de l'État. L'objectif de cette organisation budgétaire était de permettre de réaliser des réallocations de crédit entre dispositifs, au profit de ceux dont le degré d'avancement serait le plus rapide.

La mise en œuvre de la mission s'est ainsi caractérisée par une grande complexité, qui n'en améliore pas la lisibilité et le suivi, mais dans laquelle on perçoit un avancement moins rapide qu'annoncé lors de la présentation du plan de relance.

I. UNE GESTION COMPLEXE DES CRÉDITS

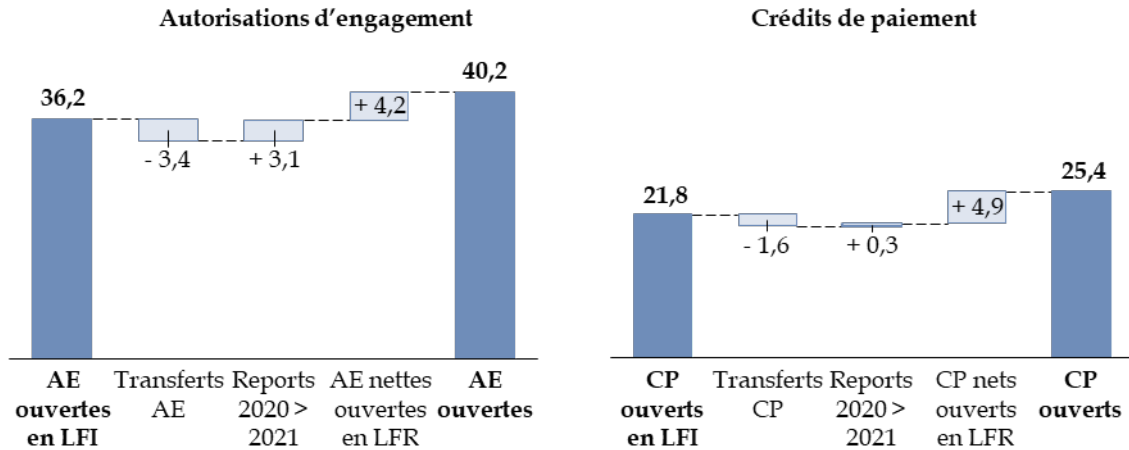
La loi de finances initiale pour 2021 a ouvert **36,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement** et **21,8 milliards d'euros en crédits de paiement** sur la mission « Plan de relance ».

De nombreux mouvements et ouvertures de crédits ont eu toutefois lieu en cours d'année, de sorte que **le montant des crédits réellement mis à disposition** des responsables de programme a été **sensiblement différent de celui inscrit en loi de finances initiale**.

Au total, les crédits ouverts sur la mission ont été de **40,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement** et de **25,4 milliards d'euros en crédits de paiement**.

Mouvements de crédits sur la mission « Plan de relance »

(en milliards d'euros)



LFI : loi de finances initiale. LFR : loi de finances rectificative du 19 juillet 2021.
AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement.

Source : commission des finances, à partir des données Chorus au 1^{er} octobre 2021

Afin de bien marquer sa volonté d'un **engagement et d'un décaissement rapides des dépenses**, le Gouvernement prévoyait que l'intégralité des autorisations d'engagement seraient ouvertes dès 2021, les crédits de paiement étant ouverts principalement au cours des années 2021 et 2022, ainsi que des années suivantes pour les reliquats de dépenses.

1. Les crédits ouverts en loi de finances initiale ont été complétés par des reports et par une ouverture de crédits en loi de finances rectificative

En premier lieu, la mission a fait l'objet de **reports de crédits non consommés** en 2020 à hauteur de 3,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 328,7 millions d'euros en crédits de paiement.

Les reports d'autorisations d'engagement ont principalement concerné, pour 2,7 milliards d'euros, l'action 02 « Jeunes » du programme 364 : la mission « Plan de relance » sert en effet de véhicule budgétaire pour financer en 2021 et 2022 plusieurs mesures (aides à l'embauche et à l'alternance, contrats aidés, emplois francs...) lancées en 2020 sur la mission « Travail en emploi ».

En second lieu, la **première loi de finances rectificative** du 19 juillet 2021 a **ouvert des crédits supplémentaires**, à hauteur de 4,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 4,9 milliards d'euros en crédits de paiement.

Ces crédits ont servi pour l'essentiel (4,2 milliards d'euros) à combler le manque de financement des dispositifs d'activité partielle de droit commun (APDC) et d'activité partielle de longue durée (APLD), les crédits prévus à ce titre par l'action 01 « Sauvegarde de l'emploi » du programme 364 ayant été utilisés au premier semestre pour financer l'activité partielle d'urgence¹.

2. En sens inverse, un montant relativement élevé de crédits a été transféré vers des missions de droit commun du budget général

Certains crédits ont été **transférés en gestion à des missions budgétaires** relevant des ministères chargés de mettre en œuvre les actions concernées. Ces crédits ne relèvent donc plus, sur le plan budgétaire, de la mission « Plan de relance », même s'ils sont toujours comptés dans l'enveloppe globale du plan de relance de 100 milliards d'euros.

Ces transferts sont autorisés par le II de l'article 12 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), à condition que l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, corresponde à des actions du programme d'origine. C'est bien le cas en l'occurrence mais, comme on le verra dans la présentation des actions, le programme de la mission « Plan de relance » porte en réalité des politiques relevant du ministère et du programme destinataires des crédits transférés.

Les transferts ont porté sur **3,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement** et de **1,6 milliard d'euros en crédits de paiement**. Ils permettent de mettre les crédits à disposition des ministères qui mettent en œuvre certaines mesures du plan de relance telles que la rénovation des logements sociaux, le financement de la recherche aéronautique civile ou le maintien en condition opérationnelle des moyens de sécurité.

Une circulaire publiée le 11 janvier 2021² a pourtant prévu que le mode de gestion normal pour les crédits de la mission « Plan de relance » ne serait pas celui du transfert, mais celui de la **délégation de gestion**, dans laquelle les crédits restent confiés au gestionnaire de programme ; une convention indique alors les modalités de gestion et de suivi des crédits entre le ministère de l'économie et le ministère chargé de la mise en œuvre des actions ainsi financées.

Cette circulaire indique que moins de 15 % des crédits pourront faire l'objet d'un transfert vers d'autres ministères, « *notamment pour des dispositifs mobilisant des circuits de gestion complexes* ». Cette condition quantitative a été respectée : les transferts ont représenté moins de 10 % des crédits.

¹ Voir *infra*, présentation de l'action 01 du programme 364, ainsi que la présentation de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire ».

² Circulaire 2REC-21-3622 (NOR CPPB2100712C) de gestion budgétaire du plan de relance, 11 janvier 2021.

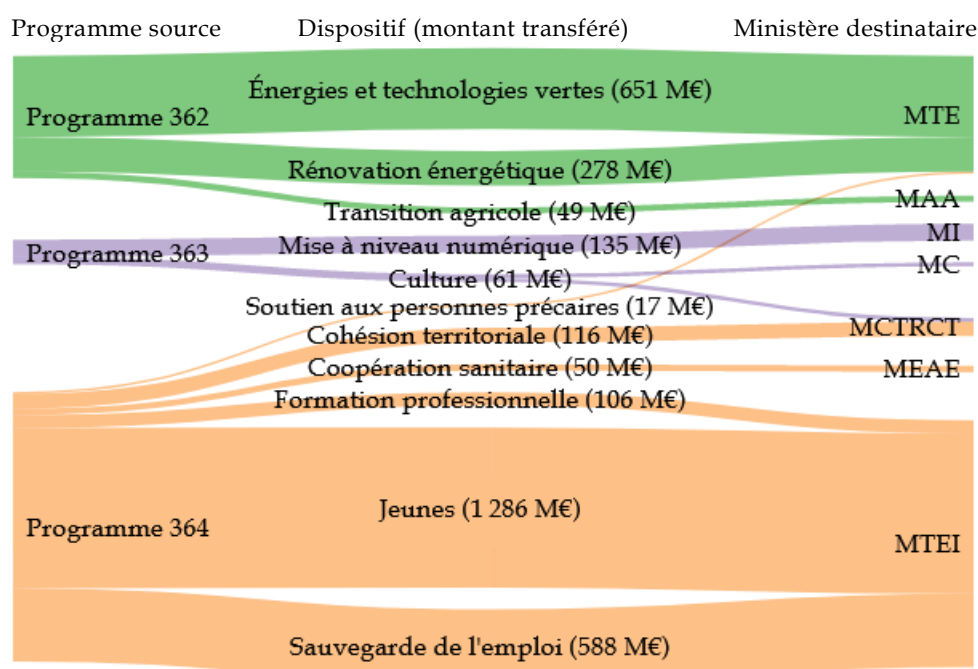
Deux décrets de transfert ont ainsi concerné la mission « Plan de relance » : le plus important, pris le 28 janvier 2021, a transféré 2,8 milliards d’euros de crédits en autorisations d’engagement et 1,4 milliard d’euros de crédits en crédits de paiement ; le second, pris à titre complémentaire le 28 juin, a transféré 0,6 milliard d’euros de crédits en autorisations d’engagement et 0,3 milliard d’euros en crédits de paiement.

Selon les rapports relatifs à ces décrets de transfert, **51 transferts ont été réalisés vers 15 programmes** relevant de **10 missions** du budget général.

En regroupant les programmes destinataires par ministère, on constate que le ministère du travail, de l’emploi et de l’insertion a été le principal destinataire de ces transferts, devant le ministère de la transition écologique.

Principaux transferts de la mission « Plan de relance » selon les ministères gestionnaires

(en millions d’euros)



Transferts en autorisations d’engagement. Les transferts inférieurs à 10 millions d’euros ne sont pas représentés. MTE : transition écologique. MAA : Agriculture et alimentation. MI : intérieur. MC : culture. MCTRCT : cohésion des territoires et relations avec les collectivités territoriales. MEAE : Europe et affaires étrangères. MTEI : travail, emploi et insertion.

Source : commission des finances, à partir des réponses au questionnaire du rapporteur spécial

Ces transferts ont toutefois, pour partie, **suivi un parcours inverse** de celui des **reports de crédits** décrits précédemment.

L'exemple le plus frappant est celui de la mission « Travail et emploi », qui a été destinataire de la majorité des transferts, soit 59,7 % en autorisations d'engagement et 65,4 % en crédits de paiement. Le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », relevant de cette mission, avait ainsi fait l'objet d'ouvertures de crédits en 2020 au titre de l'aide exceptionnelle à l'apprentissage, de la prime à l'embauche et du fonds national pour l'emploi (FNE) en vue de la formation. Ses crédits non consommés en 2020 ont été reportés au début de 2021 vers le programme 364 de la mission « Plan de relance » à hauteur de 2,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 35 millions d'euros en crédits de paiement, mais dans le même temps les crédits ouverts sur le programme 364 par la loi de finances initiale pour 2021 ont été transférés en sens inverse vers le programme 103 à hauteur de 1,5 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 0,7 milliard d'euros en crédits de paiement¹.

Si ce **circuit de financement paraît complexe et difficile à justifier par des considérations opérationnelles**, il a permis de comptabiliser ces crédits au titre de l'enveloppe de 100 milliards d'euros du plan de relance et de les faire sortir, au moins en loi de finances initiale, de la norme de dépenses pilotables.

3. L'exécution des crédits fait intervenir de nombreuses administrations différentes

La **mise en œuvre** des crédits, même en se limitant à ceux qui demeurent sur la mission « Plan de relance » à l'issue des transferts précités, est d'une **complexité particulière**. Ces crédits sont gérés selon la procédure de la délégation de gestion précédemment mentionnée.

Les crédits des trois programmes de la mission sont ainsi gérés par 34 budgets opérationnels de programme (BOP) différents. Le plus important est, là encore, le BOP « Travail et emploi », pour lequel 9,0 milliards d'euros d'autorisations d'engagement ont été ouvertes, soit 35 % des autorisations d'engagement ouvertes². À l'inverse, 224 de ces 34 BOP ne représentent, pris ensemble, que 11,4 % des autorisations d'engagement.

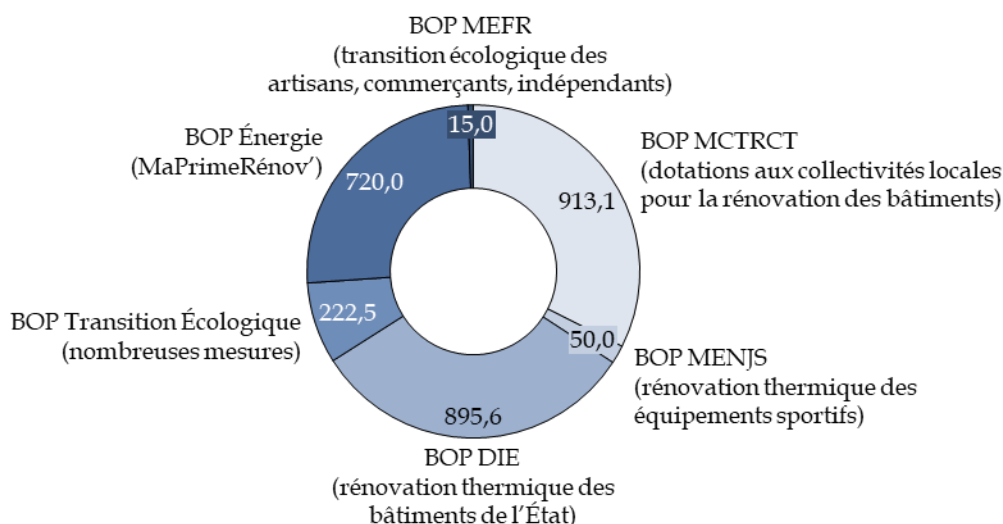
À titre d'exemple, il ressort de la cartographie des budgets opérationnels de programme, en date du 5 janvier 2021, que **l'action 01 « Rénovation thermique »** du programme 362 « Écologie » relève

¹ Le transfert, réalisé par décret en date du 28 janvier 2021, a même été antérieur au report de crédits réalisé par arrêté du 23 février.

² Hors crédits non répartis par budget opérationnel de programme, qui représentent 36,2 % des autorisations d'engagement ouvertes sur la mission.

à elle seule de **six budgets opérationnels de programme distincts**¹, eux-mêmes en lien avec de nombreuses administrations centrales et déconcentrées.

**Autorisations d'engagement consommées sur l'action 362-01
« Rénovation thermique », par budget opérationnel de programme (BOP)**
(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des données d'exécution Chorus au 1^{er} octobre 2021

4. Outre les ouvertures et annulations de crédit en loi de finances rectificative, des redéploiements et abondements divers ont modifié la répartition des crédits

De nombreux **redéploiements ou abondements nouveaux** ont été effectués à l'intérieur des programmes. Ces redéploiements ne sont pas décrits de manière exhaustive dans les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances pour 2022. Selon les informations recueillies par le rapporteur spécial, un bilan des redéploiements devrait être présenté dans le projet de loi de finances rectificative de fin d'année.

¹ BOP MEFR : directions générales des entreprises (DGE) et des douanes et droits indirects (DGDDI). BOP Énergie : direction générale de l'énergie et du climat (DGEC). BOP Transition écologique : direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN). BOP DIE : direction de l'immobilier de l'État (DIE). BOP MENJS : direction des affaires financières du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports. BOP MCTRCT : direction générale aux collectivités locales (DGLC).

Ils devraient concerner en particulier :

- le dispositif « Industrie du futur » (action 04 « Mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises - modernisation des administrations régaliennes » du programme 363) : augmentation des crédits de 600 millions d'euros ;

- le fonds de réhabilitation des friches (action 02 « Biodiversité, lutte contre l'artificialisation » du programme 362) : augmentation des crédits de 350 millions d'euros ;

- le dispositif « Territoires d'industries » (action 02 « Souveraineté technologique et résilience » du programme 363) : augmentation des crédits de 300 millions d'euros environ;

- les aides pour la conversion des agroéquipements et aux investissements de transition en matière agricole et le renforcement du soutien à la filière forêt et bois (action 05 « Transition agricole » du programme 362) : augmentation des crédits respectivement de 18 millions d'euros et 100 millions d'euros ;

- le plan Avenir montagnes (action 07 « Cohésion territoriale » du programme 364) : augmentation des crédits de 170 millions d'euros ;

- le développement des pistes cyclables dans le cadre du plan vélo (action 07 « Infrastructures et mobilité vertes » du programme 362) : augmentation des crédits de 150 millions d'euros.

Des précisions sont apportées sur certains de ces redéploiements et abondements prévisionnels *infra* dans la présentation des crédits des actions.

À l'inverse, **certaines enveloppes ont vu leurs crédits supprimés.**

C'est le cas de celle consacrée au mécanisme de complément de rémunération pour le soutien à la production d'hydrogène, qui relevait de l'action 08 « Énergies et technologies vertes » du programme 362. Alors que l'enveloppe prévue en loi de finances initiale pour 2021 était fixée à 0,6 milliard d'euros, elle a fait l'objet de l'annulation de crédits portant, à hauteur de 534 millions d'euros en autorisations d'engagement, sur ce programme dans le cadre de la loi de finances rectificative du 19 juillet dernier.

5. La facilité pour la reprise et la résilience européenne devrait financer une partie importante des dépenses de la mission « Plan de relance »

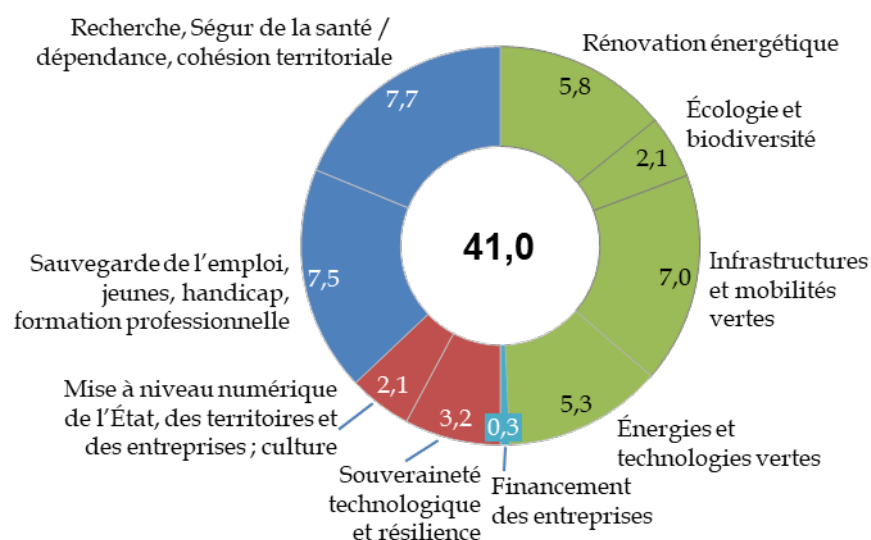
Le plan national de relance et de résilience (PNRR) présenté par le Gouvernement le 29 avril dernier, présente les actions du plan de relance français dans la perspective des priorités fixées au niveau européen.

Il prévoit un co-financement européen à hauteur de 41 milliards d'euros, qui s'impute sur l'enveloppe totale de 100 milliards d'euros du plan de relance français. Si le PNRR ne précise pas explicitement la proportion de ce co-financement qui correspond aux dépenses de la mission « Plan de relance », cette mission porte une grande partie des priorités européennes. Les noms des trois programmes de la mission reprennent d'ailleurs les intitulés des trois piliers du plan de relance européen.

Un premier versement de 5,1 milliards d'euros, contre 10 milliards d'euros attendus initialement, a été effectué en 2021. Une seconde tranche de 7,4 milliards d'euros est attendue en 2022. La majeure partie du co-financement ne devrait donc être reçue qu'à partir de 2023.

Prise en charge des composantes du plan de relance par la Facilité pour la reprise et la résilience

(en milliards d'euros)



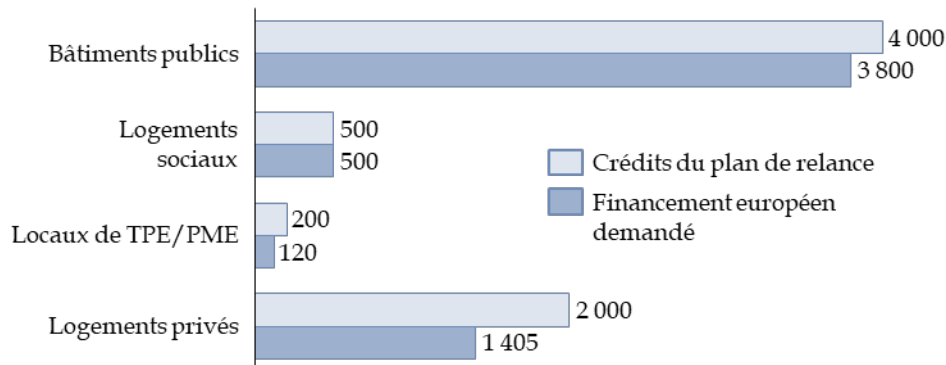
En vert : pilier « Écologie ». En rouge : pilier « Compétitivité ». En bleu : « Cohésion ».

Source : commission des finances, à partir du programme national de relance et de résilience

À titre d'exemple, les actions de rénovation énergétique prévues par l'action 01 du programme 362 seraient en grande partie financées, au moins pour ce qui concerne les autorisations d'engagement prévues par la loi de finances pour 2021, par le plan de relance européen.

Financement européen des actions de rénovation énergétique

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir du programme national de relance et de résilience

II. UNE MISSION RASSEMBLANT DES ACTIONS HÉTÉROGÈNES, DONT LA MISE EN ŒUVRE EST MOINS RAPIDE QU'ANNONCÉ

1. De nombreuses actions n'ont pas un caractère provisoire et n'ont guère de lien avec la relance de l'économie

En présentant le plan de relance le 10 septembre 2020 devant la commission des finances du Sénat, le ministre des comptes publics indiquait, interrogé au sujet de l'impact du plan sur les finances publiques, que « nous veillons à ce que les dépenses inscrites n'aient pas de caractère pérenne - je parle bien des dépenses du plan lui-même - et qu'elles ne soient pas renouvelables au-delà de deux ans ».

Or **plusieurs dispositifs**, parmi les plus importants de la mission, paraissent **difficilement compatibles avec cette exigence d'action temporaire**.

C'est le cas des dispositifs soutenant la rénovation thermique, inscrits à l'action 01 du programme 362. Il s'agit d'une priorité de l'action publique en faveur de l'environnement, dont la réalisation complète demandera plusieurs décennies. Or l'équilibre économique des travaux de rénovation est encore dépendant de subventions et le restera pour une durée difficile à prévoir. **L'emploi de crédits publics demeurera donc nécessaire au cours des années à venir, à un niveau sans doute élevé.** Le succès de MaPrimeRénov' a ainsi conduit, dès l'année 2022, à inscrire l'ensemble des autorisations d'engagement nouvelles non pas sur la mission « Plan de relance » qui avait majoritairement financé le dispositif en 2021, mais sur le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

La pérennisation de certains dispositifs, tels que le fonds friche, a également été d'ores et déjà annoncée par le président de la République lui-même le 7 septembre dernier.

De même, certaines mesures augmentent des rémunérations ou entraînent la création d'emplois, qui seront sources de dépenses sur les missions de droit commun après la fin de la mission « Plan de relance », par exemple la revalorisation de la rémunération des jeunes stagiaires de la formation professionnelle ou le plan « Internats du XXI^{ème} siècle » qui a pour conséquence le recrutement de personnels et des moyens financiers.

Par ailleurs, de nombreuses dépenses, présentées plus en détail dans la suite de ce rapport, n'ont, indépendamment de la discussion de leur opportunité, que peu de rapport avec la relance de l'économie.

Au total, le Gouvernement semble avoir utilisé le véhicule budgétaire de la mission « Plan de relance » pour regrouper un ensemble de dépenses, anciennes ou nouvellement créées, de manière à compléter l'enveloppe de 100 milliards assignée au plan de relance à l'été 2020.

2. Le rythme d'engagement et de décaissement n'atteindra pas les objectifs prévus en 2021

La rapidité d'engagement et de décaissement des crédits constituait l'un des objectifs forts assignés par le Gouvernement au plan de relance.

Cet objectif a pris la forme, dans le budget 2021, d'une ouverture de la quasi-intégralité des autorisations d'engagement.

Un objectif de consommation de la totalité des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts a même été assigné à chacun des trois programmes de la mission¹. Le rapporteur spécial avait souligné le **caractère quelque peu tautologique de ces indicateurs**², la loi de finances n'ayant pas vocation à ouvrir des crédits si ceux-ci ne doivent pas être consommés au cours de l'exercice.

Or il apparaît que ces objectifs ne seront pas tenus et qu'une partie significative des crédits qui devaient être consommés en 2021 le seront à partir de 2022, réduisant ainsi l'effet de relance de l'économie.

¹ *Projet annuel de performances de la mission « Plan de relance » annexé au projet de loi de finances pour 2021, indicateur 1.1 des programmes 362, 363 et 364.*

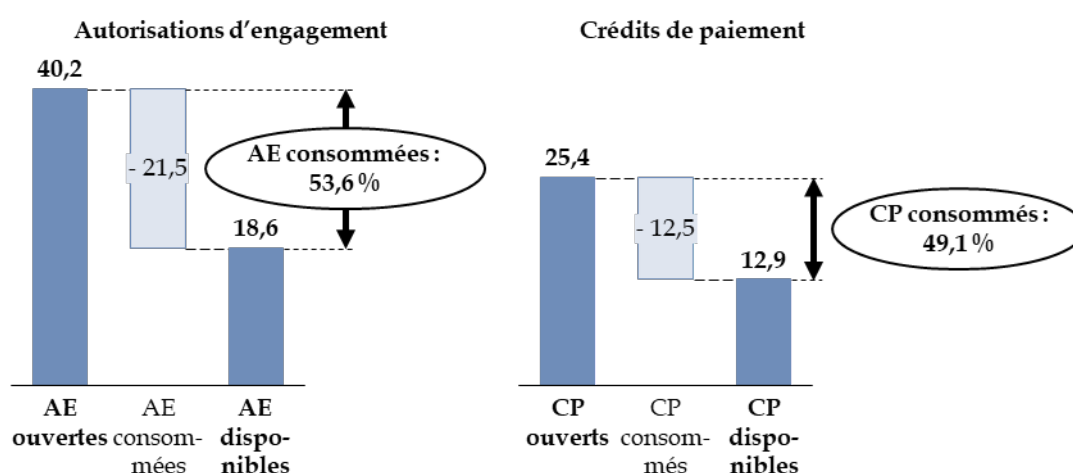
² *Jean-François Husson, [rapport spécial sur les missions « Plan de relance » et « Plan d'urgence face à la crise sanitaire »](#), annexé au rapport général n° 138 (2020-2021), fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 novembre 2020.*

a) Le taux d'exécution des crédits aux trois quarts de l'année demeure faible

Aux trois quarts de l'année, il ressort des données du système d'information de l'État Chorus que **seulement 53,6 % des autorisations d'engagement** et **49,1 % des crédits de paiement** ont été consommés.

Consommation de crédits sur la mission « Plan de relance »

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des données Chorus au 1^{er} octobre 2021

Le taux de consommation en crédits de paiement est plus élevé pour le programme 364 « Cohésion » (55,9 %) que pour les programmes 362 « Écologie » (35,6 %) et 363 « Cohésion » (47,5 %).

Cette **apparente exécution plus rapide du programme 364** s'explique en fait par **l'utilisation des crédits de ce programme**, en début d'année, **pour financer** non pas les dispositifs d'activité partielle prévus dans le cadre de la présente mission « Plan de relance », mais **l'activité partielle d'urgence** relevant de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », dont les crédits ouverts étaient insuffisants¹.

En neutralisant, pour un montant de 4,2 milliards d'euros, cette utilisation des crédits de la mission « Plan d'urgence » qui ne correspond pas aux objectifs fixés en loi de finances initiale, le **taux d'exécution** du programme 364 serait de 37,7 % seulement et celui de **l'ensemble de la mission** de **39,0 % en crédits de paiement**.

¹ Voir infra, la présentation de l'action 01 du programme 364.

b) L'objectif d'engagement de 100 % des crédits en 2021 ne sera pas tenu

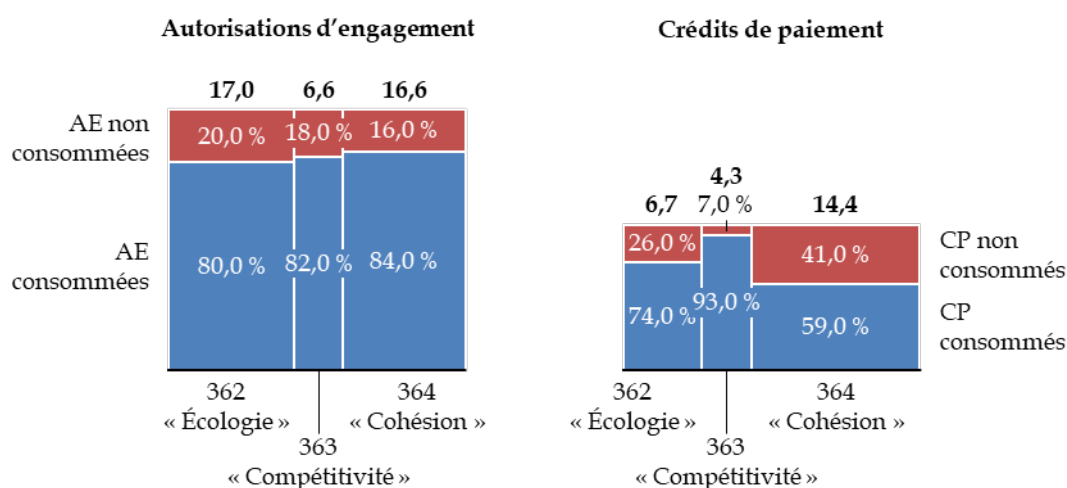
Un an plus tard, l'objectif de 100 % de consommation des crédits, formalisé par l'indicateur de performance précité, ne sera pas atteint, puisque, selon la prévision actualisée de cet indicateur inscrite dans le projet annuel de performances pour 2022, 82,0 % des autorisations d'engagements et 68,7 % des crédits de paiement devraient être consommés à la fin de l'année¹.

Les décaissements seraient ainsi inférieurs à 18 milliards d'euros, contre 25,4 milliards d'euros prévus.

Les sous-consommations seraient particulièrement élevées, en crédits de paiement, sur le programme 364 « Cohésion », comme on le verra *infra* lors de la présentation des actions de ce programme.

Taux de consommation prévisionnel en 2021 des crédits ouverts sur les programmes 362, 363 et 364

(en milliards d'euros et en pourcentage des crédits de chaque programme)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires et des indicateurs de performance

3. Les premiers travaux d'évaluation

Il est bien entendu trop tôt pour présenter une véritable évaluation définitive d'un plan de relance qui est encore en cours de mise en œuvre.

Les débats ont d'abord porté sur le **plan de relance tel qu'il était présenté à la fin 2020**. De nombreux économistes se sont exprimés sur la question du dimensionnement du plan de relance, son rythme de mise en œuvre ou son contenu.

¹ Calculs commission des finances, à partir de la valeur de l'indicateur 1,1 proposée par le projet annuel de performances pour chacun des trois programmes de la mission « Plan de relance ».

S'agissant de l'impact sur le climat, le Haut Conseil pour le climat a noté que 28 % des dépenses étaient favorables à l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre, notamment en ce qui concerne les transports et les bâtiments, mais que les autres mesures soutiennent l'économie dans la continuité des pratiques actuelles et pourraient donc avoir un effet significatif à la hausse sur ces émissions¹.

Une **évaluation « en cours de route »** a été réalisée par le **comité national de suivi du plan « France Relance »**, présidé par M. Benoît Cœuré. Ce comité s'est appuyé notamment sur les travaux conduits en parallèle pour le suivi du plan d'urgence.

Ses travaux portent sur l'ensemble du plan « France relance », y compris des dispositifs qui ne relèvent pas de la mission « Plan de relance », comme la baisse des impôts de production. Le premier rapport du comité, publié le 26 octobre 2021, se limite toutefois à cinq mesures, toutes financées en totalité ou partiellement par la présente mission : la rénovation énergétique des logements privés, la rénovation énergétique des bâtiments publics, le soutien à l'investissement industriel, le soutien à l'industrie du futur et le plan « 1 jeune 1 solution ».

Certaines conclusions de ce rapport seront exposées plus en détail lors du commentaire des actions portant les financements de ces dispositifs.

Le comité constate d'une manière générale, comme le rapporteur spécial l'avait déjà relevé dès l'examen du projet de loi de finances pour 2021, que **le décaissement rapide a été une condition déterminante pour la sélection des projets**, laissant parfois au second plan l'impact de long terme, par exemple sur la dimension écologique ou sur le renforcement des filières.

Le dispositif MaPrimeRénov, comme la Cour des comptes l'a également constaté², rencontre ainsi un vif succès, mais ne favorise pas les rénovations globales, et il sera très difficile d'évaluer le niveau de réduction des émissions de gaz à effet de serre obtenu, par manque de données sur la situation initiale. La rénovation des bâtiments de l'État, en revanche, semble mieux prendre en compte la nécessité de rénovations globales, seules à même d'atteindre un niveau de basse consommation.

¹ Haut Conseil pour le climat, [« France relance » : quelle contribution à la transition bas-carbone ?](#), décembre 2020.

² Cour des comptes, [Premiers enseignements du déploiement du dispositif « MaPrimeRénov' »](#), audit flash, 30 septembre 2021.

De même, s'agissant du dispositif de soutien à l'investissement et la modernisation de l'industrie, le comité note que « *le guichet Industrie du futur a financé la modernisation de chaînes de production des PMI plutôt qu'un réel passage à l'Industrie du futur* ». Des objectifs de consommation rapide des crédits et de création ou de maintien de l'emploi ont été fixés, mais pas d'objectifs environnementaux, relatifs à la modernisation ou encore de résilience des filières. La sélection des projets était en effet trop rapide pour permettre de mesurer ce type d'impact.

Des effets d'aubaine sont également décrits comme possibles pour certains dispositifs, sans être mesurés par le rapport. Ainsi en est-il, par exemple pour le mécanisme de soutien à l'investissement et à la modernisation de l'industrie qui, tout en ayant un effet d'entraînement pour les start-ups, aurait surtout accéléré ou facilité des projets existants pour les autres entreprises.

Enfin, l'évaluation des mesures de soutien direct à l'emploi des jeunes est délicate en raison de l'amélioration, en parallèle, de la situation générale de l'économie et de la difficulté d'établir les liens de cause à effet.

III. EN 2022, DES OUVERTURES DE CRÉDIT LIMITÉES POUR UNE CONTINUITÉ DES ACTIONS ENTREPRISES EN 2020 ET 2021

Pour 2022, les crédits demandés par le projet de loi de finances sont de **1,2 milliard d'euros en autorisation d'engagement** et **12,9 milliards d'euros en crédits de paiement**.

Évolution des crédits de la mission « Plan de relance »

(en millions d'euros et en pourcentage)

| | | LFI 2021 | LFR-1 2021 | PLF 2022 | Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (volume) | Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (%) |
|---------------------|----|----------|---------------|----------|---|--|
| 362 - Écologie | AE | 18 316,0 | 17 842,0 | 139,0 | - 18 177,0 | - 99,2 % |
| | CP | 6 564,0 | 6 824,0 | 5 696,9 | - 867,1 | - 13,2 % |
| 363 - Compétitivité | AE | 5 917,6 | 6 451,6 | 547,2 | - 5 370,4 | - 90,8 % |
| | CP | 3 909,7 | 4 401,7 | 2 762,7 | - 1 147,0 | - 29,3 % |
| 364 - Cohésion | AE | 11 953,2 | 16 093,2 | 555,0 | - 11 398,2 | - 95,4 % |
| | CP | 11 366,3 | 15 506,3 | 4 446,4 | - 6 919,9 | - 60,9 % |
| Total mission | AE | 36 186,8 | 40 386,8 | 1 241,3 | - 34 945,6 | - 96,6 % |
| | CP | 21 840,0 | 22 544,8 | 12 905,9 | - 8 934,1 | - 40,9 % |

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

Les **nouvelles autorisations d'engagement** (demandées en 2022) portent sur l'**action 04 « Formation professionnelle »** du programme 364 (411,6 millions d'euros) et l'**action 04 « Mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises - modernisation des administrations régaliennes »** du programme 363 (407,2 millions d'euros), ainsi que, pour des montants plus réduits, sur quatre autres actions relevant des trois programmes de la mission, soit six des 23 actions de la mission « Plan de relance » seulement.

Les **crédits de paiement ouverts**, en revanche, portent sur toutes les actions de la mission, à l'exception de l'action 06 « Cohésion sanitaire » du programme 364. Les crédits prévus au titre de cette dernière action ont en effet été intégralement ouverts dès la loi de finances initiale pour 2021, pour 50 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, et transférés au ministère de l'Europe et des affaires étrangères¹ afin de financer la coopération sanitaire en matière d'aide publique au développement.

Cinq actions concentrent 8,3 milliards d'euros d'ouvertures de crédits de paiement.

Actions de la mission « Plan de relance » faisant l'objet d'une ouverture de crédits de paiement supérieure à 1 milliard d'euros

(en millions d'euros)

| Programme | Code action | Total |
|-----------------------|--|--------------|
| 364 « Cohésion » | 02 « Jeunes » | 3 154,2 |
| 362 « Écologie » | 01 « Rénovation énergétique » | 1 505,8 |
| 362 « Écologie » | 07 « Infrastructure et mobilités vertes » | 1 363,8 |
| 363 « Compétitivité » | 04 « Mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises - modernisation des administrations régaliennes » | 1 224,9 |
| 362 « Écologie » | 08 « Énergies et technologies vertes » | 1 008,3 |

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Ces ouvertures de crédits ont pour objet, à titre principal, de permettre la continuité des actions engagées en 2021. Elles sont présentées en détail dans la seconde partie du présent rapport.

¹ Programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement », décret n° 2021-84 du 28 janvier 2021 portant transfert de crédits et rapport associé.

Il est toutefois notable que le risque de sous-consommation des crédits en 2021, exposé précédemment, permet de conclure que **le montant réellement disponible des crédits en 2022 pourrait être très nettement supérieur aux montants inscrits dans le projet de loi de finances.**

Il paraît en effet plausible que le Gouvernement, à moins qu'il ne renonce à l'objectif d'une enveloppe globale de 100 milliards d'euros pour le plan de relance, choisisse de **reporter à 2022 les crédits non consommés en 2021**, plutôt que de les annuler en loi de finances rectificative ou en loi de règlement. **Ces crédits reportés accroîtraient alors, probablement de plusieurs milliards d'euros, le montant des crédits réellement disponibles en 2022, par rapport au montant prévu par la loi de finances initiale.**

**DEUXIÈME PARTIE
LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE
DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2022**

I. LE PROGRAMME 362 « ÉCOLOGIE »

Le programme 362 « Écologie » fait l'objet de demandes de crédit en 2022 à hauteur de **139 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5 696,9 millions d'euros en crédits de paiement**, ces derniers étant répartis sur l'ensemble des actions. L'ouverture d'autorisations d'engagement concerne quant à elle uniquement le développement d'infrastructures de transport.

Évolution des crédits par action du programme 362

(en millions d'euros et en %)

| | | LFI 2021 | PLF 2022 | Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (volume) | Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (%) |
|--|----|-----------------|----------------|---|--|
| 01 - Rénovation énergétique | AE | 6 295,0 | | - 6 295,0 | - 100,0 % |
| | CP | 2 825,3 | 1 505,8 | - 1 319,5 | - 46,7 % |
| 02 - Biodiversité, lutte contre l'artificialisation | AE | 1 220,0 | | - 1 220,0 | - 100,0 % |
| | CP | 416,5 | 528,2 | + 111,7 | + 26,8 % |
| 03 - Décarbonation de l'industrie | AE | 1 000,0 | | - 1 000,0 | - 100,0 % |
| | CP | 281,0 | 288,0 | + 7,0 | + 2,5 % |
| 04 - Économie circulaire et circuits courts | AE | 500,0 | | - 500,0 | - 100,0 % |
| | CP | 84,0 | 129,8 | + 45,8 | + 54,5 % |
| 05 - Transition agricole | AE | 1 124,0 | | - 1 124,0 | - 100,0 % |
| | CP | 390,0 | 730,3 | + 340,3 | + 87,3 % |
| 06 - Mer | AE | 250,0 | | - 250,0 | - 100,0 % |
| | CP | 44,8 | 95,2 | + 50,4 | + 112,6 % |
| 07 - Infrastructures et mobilité vertes | AE | 3 607,0 | 139,0 | - 3 468,0 | - 96,1 % |
| | CP | 1 299,9 | 1 363,8 | + 63,9 | + 4,9 % |
| 08 - Énergies et technologies vertes | AE | 3 720,0 | | - 3 720,0 | - 100,0 % |
| | CP | 898,7 | 1 008,3 | + 109,6 | + 12,2 % |
| 09 - Dotation régionale d'investissement | AE | 600,0 | | - 600,0 | - 100,0 % |
| | CP | 323,8 | 47,5 | - 276,4 | - 85,3 % |
| Total programme 362 | AE | 18 316,0 | 139,0 | - 18 177,0 | - 99,2 % |
| | CP | 6 564,0 | 5 696,9 | - 867,1 | - 13,2 % |

FDC et ADP : fonds de concours et attributions de produits.

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

A. L'ACTION 01 « RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE » : 1,5 MILLIARD D'EUROS DE CRÉDITS DE PAIEMENT DEMANDÉS POUR 2022

En 2021, l'action 01 « Rénovation énergétique » comprend une enveloppe de **6,295 milliards d'euros d'autorisations d'engagement**. Elle représente le tiers des AE du programme n° 362 « Écologie ». **Au 1^{er} octobre 2021, 2,8 milliards d'euros d'AE ont été consommés.**

2,825 milliards d'euros de crédits de paiement ont été alloués en 2021 s'agissant de cette action. 689,4 millions d'euros de CP ont été consommés au 1^{er} octobre.

Pour l'année 2022, le projet de loi de finances initiale prévoit 1,5 milliard d'euros de CP et aucune nouvelle autorisation d'engagement.

Par ailleurs, dans le même objectif, **la dépense fiscale que constitue le crédit d'impôt en faveur de la rénovation énergétique des PME est également rattachée au programme**. Si son coût était initialement évalué à 105 millions d'euros pour 2021, il est désormais réduit dans le PLF 2022 à 20 millions d'euros pour 2021 et n'est pas évalué pour 2022.

Plusieurs sous-actions composent cette action, dont les crédits sont répartis comme indiqué dans le tableau suivant. Le projet annuel de performances indiquait en 2021 que cette répartition de crédits était indicative et pouvait évoluer : une nouvelle sous-action, relative à la rénovation énergétique des équipements sportifs, voit en effet le jour dans le cadre du projet de loi de finances pour 2022, avec une dotation de 50 millions d'euros de CP, dont 25 millions d'euros en 2022.

Répartition de l'action 01 « Rénovation énergétique » en sous-actions

(en milliards d'euros et en %)

| | AE prévues en 2021 | CP 2021 | CP 2022 | Couverture des AE par des CP |
|---|--------------------|--------------|--------------|------------------------------|
| Rénovation thermique des bâtiments publics | 3,7 | 1,6 | 0,849 | 66 % |
| Rénovation énergétique des logements sociaux | 0,5 | 0,25 | 0,027 | 55 % |
| Rénovation énergétique des TPE/PME | 0,095 | 0,027 | 0,039 | 69 % |
| Aide à la rénovation énergétique des logements privés | 2 | 0,915 | 0,566 | 74 % |
| Rénovation énergétique des équipements sportifs | | | 0,025 | - |
| Total action | 6,295 | 2,825 | 1,505 | 69 % |

Source : commission des finances

1. L'amplification du soutien public à la rénovation énergétique a permis de massifier les travaux de rénovation des logements privés

Le volet de l'action spécifiquement consacré à la rénovation énergétique des logements privés était initialement doté de **2 milliards d'euros en AE pour deux ans et de 915 millions d'euros en CP en 2021. 565,6 millions d'euros de CP sont demandés pour 2022.** Cet axe important du plan de relance permet :

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

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

a) Une prime de rénovation énergétique déployée à très large échelle depuis le début de l'année 2021

En 2021, et plus particulièrement dans le contexte de la relance de l'économie, le Gouvernement a souhaité accélérer et amplifier la dynamique de rénovation énergétique des logements privés. La stratégie nationale bas-carbone assigne au secteur du bâtiment un objectif de réduction des émissions de 49 % en 2030 par rapport au niveau de 2015. En outre, la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 « Énergie Climat » entend éradiquer la précarité énergétique dans les dix prochaines années, en faisant disparaître les « passoires thermiques » d'ici 2028.

En 2021, le dispositif de **prime de rénovation énergétique dite MaPrimeRénov'**, distribuée par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) en 2020 aux seuls ménages modestes, a ainsi remplacé définitivement le **crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)¹**. Le régime d'aide MaPrimeRénov' est encadré par le décret n° 2020-26 et l'arrêté du 14 janvier 2020 relatifs à la prime de transition énergétique.

Cette prime **permet le versement d'une aide à la rénovation énergétique de façon contemporaine à la réalisation des travaux, contrairement au CITE, versé l'année suivant leur paiement, limitant ainsi le reste à charge des ménages.** Seuls les propriétaires occupant leur logement à titre de résidence principale y sont éligibles.

À partir du 1^{er} janvier 2021, les propriétaires occupants aux revenus intermédiaires et supérieurs ont été intégrés au dispositif MaPrimeRénov'. Depuis le 1^{er} juillet 2021, les propriétaires bailleurs y sont également éligibles (cf. *infra*).

¹ En 2020, les ménages propriétaires occupants aux revenus intermédiaires ou supérieurs ont continué de bénéficier du CITE selon des barèmes spécifiques.

Le **montant de la prime** est fixé **forfaitairement par type de dépense éligible** et **varie en fonction des ressources des ménages** ; quatre profils ont été définis en fonction des niveaux de revenus et des montants d'aide différents sont proposés pour les travaux, selon le profil.

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

Le barème prévu pour les ménages aisés n'ouvre en réalité le bénéfice de la prime que pour un panel réduit de travaux, principalement l'isolation des murs et des toitures.

La mise en œuvre de MaPrimeRénov' a permis de transformer profondément le calcul de l'aide, en introduisant, outre des barèmes variables selon les revenus, des aides forfaitaires définies par type de geste en fonction des performances énergétiques associées (économies d'énergie, production de chaleur renouvelable, etc.).

b) Le plan de relance permet de massifier la rénovation énergétique des logements privés

Au-delà de l'intégration des ménages propriétaires occupants aux revenus intermédiaires ou supérieurs dans MaPrimeRénov', le plan de relance et la loi de finances pour 2021 ont étendu de façon exceptionnelle le dispositif à d'autres publics :

- le plan de relance ouvre le bénéfice de la prime à l'ensemble des **copropriétaires pour les travaux sur parties communes de copropriétés** (« MaPrimeRénov' Copropriété») indépendamment des situations individuelles des copropriétaires, via l'extension du programme « Habiter Mieux Copropriétés » de l'ANAH.

Cette nouvelle aide a été développée dans le cas du plan de relance avec l'ambition d'accélérer et d'amplifier la dynamique de rénovation énergétique des plus de **9,7 millions de logements collectifs du parc privé**, soit 26 % du parc résidentiel national, notamment pour les travaux sur les parties communes. Elle représente une extension de l'aide « Habiter mieux copropriété » au-delà des seules copropriétés en fragilité financière aidées jusqu'en 2021, et est versée aux syndicats de propriété. Pour bénéficier de « MaPrimeRénov' », les copropriétés doivent réaliser des travaux permettant un gain énergétique de 35 % et être essentiellement composées de résidences principales (75 % minimum) ;

- il ouvre également le bénéfice de la prime aux **propriétaires bailleurs pour des travaux réalisés en logement individuel** (maisons individuelles et parties privatives de logements collectifs). Ces évolutions concernant les propriétaires bailleurs constituent donc une avancée certaine, le rapporteur spécial considérant en effet qu'il n'appartient pas aux locataires de supporter la charge financière des travaux de rénovation énergétique.

En outre, des bonus ont été créés dans les nouveaux barèmes pour maximiser les effets des rénovations engagées :

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

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

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

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

Enfin, le plan de relance vise à inciter à la réalisation de travaux de rénovation globale via la **création de forfaits « rénovation globale » pour les ménages aux revenus intermédiaires ou supérieurs¹**. Il s'agit ici de maximiser l'effet déclencheur des aides publiques à la rénovation thermique, dès lors que ce forfait est conditionné à un gain énergétique de 55 %.

c) 566 millions d'euros de CP sont demandés en 2022 pour la rénovation énergétique des logements privés sur le plan de relance

En 2021, 2 milliards d'euros d'AE sur deux ans étaient prévus pour la rénovation énergétique des logements privés sur l'action 01 « Rénovation énergétique » du programme n° 362 et **915 millions d'euros de crédits de paiement**.

Sur ces 2 milliards d'euros, **1,44 milliard d'euros d'AE** étaient prévus pour l'extension de « MaPrimeRénov' » aux **propriétaires occupants des 9^{ème} et 10^{ème} déciles de revenus, aux propriétaires bailleurs et pour le**

¹ Les ménages aux revenus très modestes ou modestes bénéficient en 2021 de l'aide Habiter Mieux Sérénité de l'ANAH.

nouveau forfait relatif à la rénovation globale¹. Sur ces 1,44 milliard d'euros, au 1^{er} octobre 2021, 720 millions d'euros d'AE ont été consommés, et 360 millions d'euros de CP. 39 % des CP votés en 2021 ont donc été consommés² à ce stade.

MaPrimeRénov' est néanmoins également financée par le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». 740 millions d'euros de crédits, en AE et en CP, sont prévus pour 2021 à ce titre.

Compte tenu du succès du dispositif, les crédits annuels ont été portés à 2 milliards d'euros. Ainsi, 1,7 milliard d'euros d'AE sont demandés pour 2022 pour la prime de rénovation énergétique sur le programme 174, et 1,390 milliard d'euros de CP.

Sur le plan de relance, 565,6 millions d'euros de CP sont demandés pour 2022 sur la présente action pour 2022, sans ouverture d'autorisation d'engagement.

L'éclatement du financement du dispositif entre la présente action du programme 362 « Écologie » de la mission « Plan de relance » et le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » ne simplifie pas la lecture et le suivi des crédits alloués au dispositif, en particulier pour la prime de rénovation énergétique des logements privés.

AE et des CP sur la prime de rénovation énergétique en 2021 et en 2022

(en millions d'euros)

| | | Consommation octobre 2021 | Prévisions 2022 |
|---------------|----|------------------------------|---------------------|
| Programme 174 | AE | 709,9 | 1700 |
| | CP | 370 | 1390 |
| Programme 362 | AE | 720 | Pas de nouvelles AE |
| | CP | 360 | 565,6 |

Source : commission des finances

¹ En outre :

- 300 millions d'euros pour l'extension du dispositif « Habiter Mieux » pour les copropriétés ;
- 250 millions d'euros pour l'intensification de la rénovation de logements dans le cadre des plans nationaux de l'ANAH (futur programme « Plan petites villes de demain », programme « Action cœur de ville » et programme « Initiative copropriétés ») ;
- 10 millions d'euros (dont 5 millions d'euros en 2021) seront consacrés au financement d'actions de communication autour du dispositif.

² S'agissant de l'extension du dispositif « Habiter Mieux » pour les copropriétés, au 1^{er} octobre, seuls 87 millions d'euros d'AE ont été consommés, et 10,7 millions d'euros de CP.

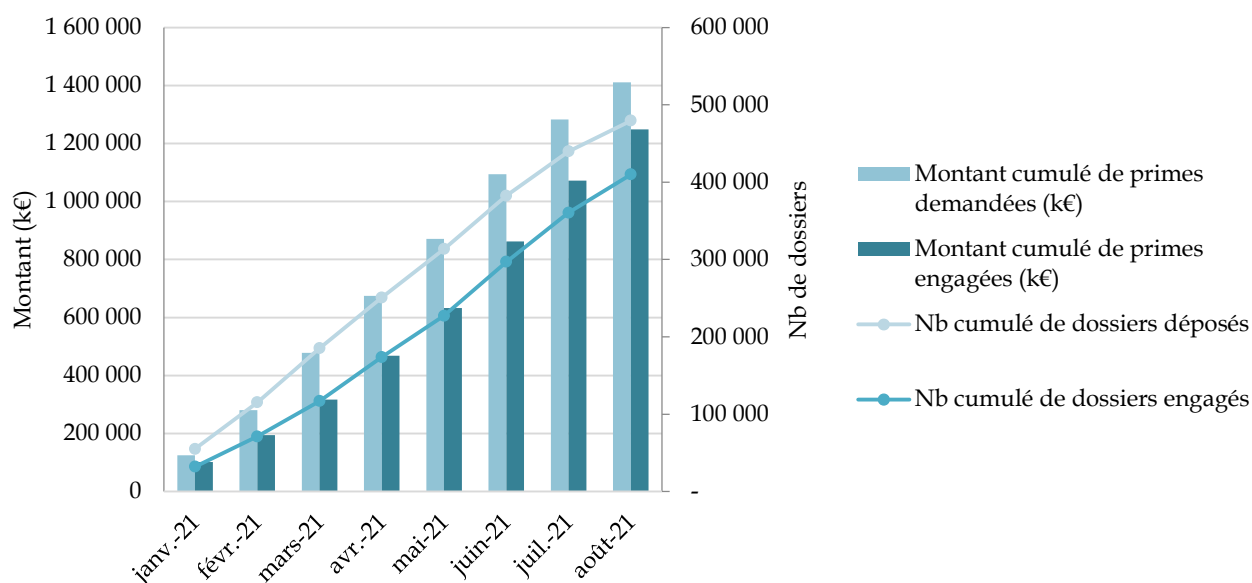
d) La prime de rénovation énergétique des logements privés connaît un réel succès mais reste centrée sur les ménages modestes et les rénovations mono-gestes

Le principal objectif associé au déploiement de la prime résidait dans un nombre total de primes distribuées, soit, en cumulé, **400 000 demandes de primes validées à la fin de l'année 2021, puis 700 000 à la fin 2022.**

Avant même la mise en place du plan de relance, la prime de rénovation énergétique, alors déployée pour les seuls ménages modestes, connaissait un démarrage satisfaisant : en dépit de la crise sanitaire, au 31 décembre 2020, plus de 184 500 dossiers avaient été instruits et environ 141 140 dossiers avaient abouti à l'attribution d'une prime, pour un montant d'aide de 570,1 millions d'euros¹.

Du 1^{er} janvier au 31 août 2021, 479 450 dossiers de propriétaires occupants et propriétaires bailleurs ont été déposés auprès de l'ANAH. Près de 410 000 dossiers ont abouti à l'attribution d'une prime, pour un montant total de 1,25 milliard d'euros. L'objectif quantitatif fixé pour 2021 a donc été atteint avant la fin de l'année. Pour répondre à la forte demande (700 000 à 800 000 dossiers devraient être déposés en 2021), **les crédits alloués au financement de MaPrimeRénov' en 2021 ont été portés à 2,18 milliards d'euros en juin 2021 (dont 1,44 milliard d'euros sur le plan de relance).**

Nombre cumulé de dossiers déposés et engagés et montant cumulé de primes demandées et engagées de janvier 2021 à août 2021



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

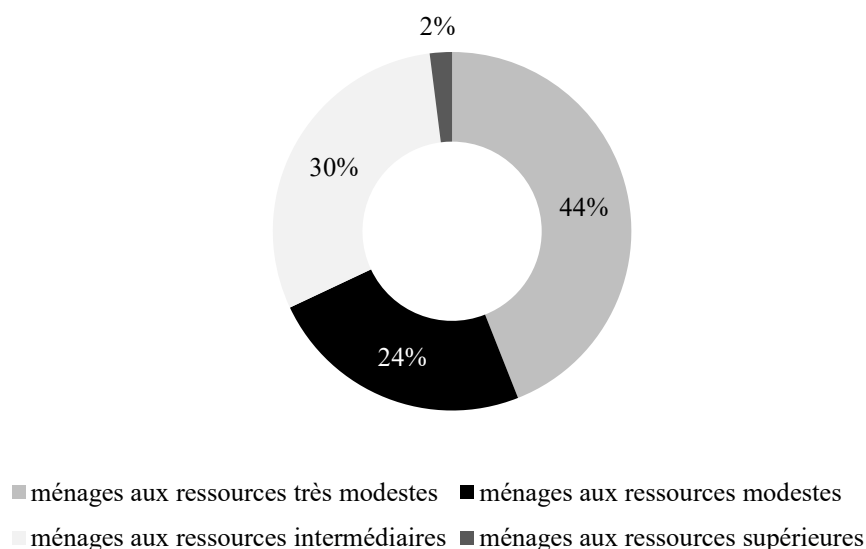
¹ Pour répondre à la forte demande, le budget initial de MaPrimeRénov' (390 millions d'euros sur le programme 174) a été rallongé de 185 millions d'euros en juin 2020, avant même le plan de relance.

Ainsi, en 2021, la prime de rénovation énergétique atteindrait **700 000 dossiers validés en cumulé, soit l'objectif qui avait été fixé initialement pour 2022**. Le dispositif a donc clairement trouvé son public.

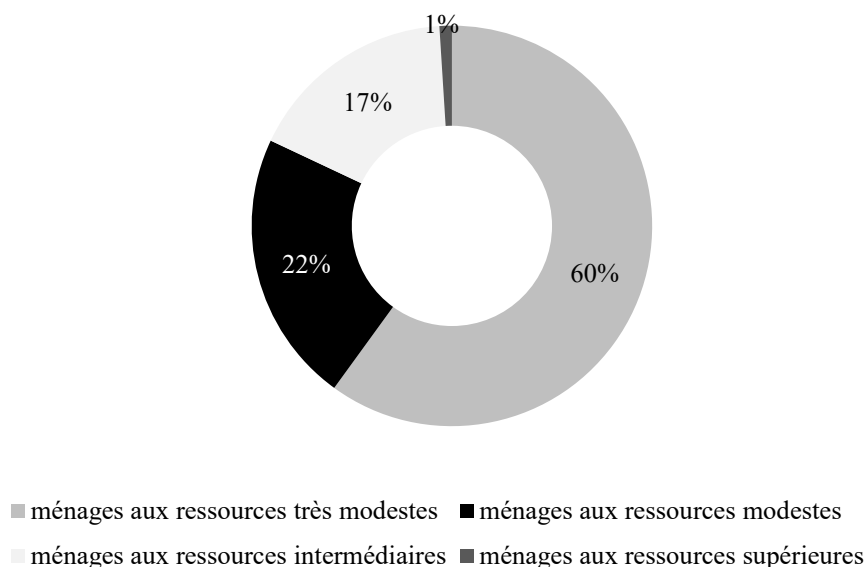
Les dossiers de propriétaires occupants (406 830) représentent un montant d'engagement de 1,24 milliard d'euros entre le 1^{er} janvier et le 31 août 2021, et les dossiers de propriétaires bailleurs (3 165 dossiers engagés) un montant cumulé d'engagement de 8 millions d'euros.

Le rapporteur spécial constate de cette première année d'élargissement du public éligible au dispositif que les bénéficiaires **restent majoritairement des ménages aux ressources très modestes et modestes**.

Répartition, selon les catégories de revenus, de l'ensemble des dossiers engagés du 1^{er} janvier au 31 août 2021 (propriétaires occupants, propriétaires bailleurs)



Répartition, selon les catégories de revenus, des montants des primes attribuées du 1^{er} janvier au 31 août 2021 (propriétaires occupants, propriétaires bailleurs)



Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire du rapporteur spécial de la mission « Écologie, développement et mobilité durables »

Les ménages très modestes représentent ainsi sur la période 44 % des demandes de primes engagées et 60 % des montants de primes accordées.

D'après le rapport du comité de suivi de la mise en œuvre du plan de relance précité, **86 % des travaux soutenus par la prime sont des rénovations mono-gestes**, lesquelles, si elles ne sont pas sans effet sur le gain énergétique, restent moins efficaces que des actions de rénovation globale sur un logement. D'après le même rapport, **les rénovations globales ne représentent d'ailleurs que 0,1 % des travaux soutenus**. Seuls 1 235 dossiers « rénovation globale » (ménages aux revenus intermédiaires et supérieurs) ont été déposés, et 621 dossiers engagés.

En outre, le suivi des travaux ayant permis au logement de sortir du statut de « passoire thermique » n'est aujourd'hui pas assuré.

Afin de suivre les effets attendus de l'extension du dispositif MaPrimeRenov', le nombre de logements sortant du statut de « passoires thermiques » grâce à la prime fait l'objet d'un indicateur associé à l'objectif du programme : « améliorer la qualité énergétique du parc de logements ». **Le Gouvernement entend ainsi atteindre un objectif de 80 000 logements sortant du statut de « passoires thermiques » en 2021. Compte tenu des 4,8 millions de « passoires thermiques » que comptent notre pays, le rapporteur spécial avait considéré cet objectif peu ambitieux.**

Or, la prévision actualisée pour 2021 du nombre de logements sortant du statut de « passoire thermique » ne s'élèverait qu'à 2 500 logements, soit bien loin des 80 000 logements initialement affichés. Cette baisse s'explique toutefois par les modalités d'obtention du bonus « sortie de passoire thermique » : l'étiquette DPE n'est pas collectée automatiquement dans le cadre de l'instruction des dossiers, mais seulement pour les dossiers demandant l'obtention du bonus afférent, et pour lesquels l'audit est exigé. Autrement dit, **de nombreux dossiers passent « entre les mailles du filet » et sortent du statut de « passoire thermique » sans que l'information soit disponible dans les dossiers des demandeurs.**

La cible fixée pour 2022 est de 20 000 logements en sortie de « passoire thermique », et le projet annuel de performances indique que le « rapprochement progressif entre les dispositifs Habiter Mieux Sérénité et MaPrimeRénov' à compter de 2022 (...) devraient permettre de dynamiser et clarifier l'instruction et le suivi des sorties de passoires thermiques en 2022 ». **Il faut espérer que ce manque d'information sur le nombre de sorties de « passoires thermiques » permises par le dispositif soit rapidement comblé.**

e) Un soutien bienvenu à la rénovation énergétique des PME et à leur démarche de transition écologique

Le plan de relance prévoit 200 millions d'euros pour la rénovation énergétique des PME, avec une répartition initiale de 105 millions d'euros découlant d'un nouveau crédit d'impôt et de 95 millions d'euros dans le cadre de la mission « Plan de relance » (en AE), dont 27 millions d'euros en crédits de paiement dès 2021. Sur ces crédits budgétaires, 17,5 millions d'euros ont été consommés en AE au 1^{er} octobre, tandis que seulement 6,5 millions d'euros ont été consommés en crédits de paiement.

En 2022, le projet de loi de finances prévoit **l'ouverture de 38,7 millions d'euros de crédits de paiement**, répartis selon les 3 mêmes orientations qu'en 2021 :

- des diagnostics et un accompagnement à la transition écologique pour les artisans, commerçants et indépendants (5 millions d'euros de CP) ;

- des aides forfaitaires pour les actions d'écoconception des produits et services développés par les PME (14,2 millions d'euros de CP) ;

- des actions d'accompagnement à la transition écologique au bénéfice des PME (19,5 millions d'euros de CP).

Le crédit d'impôt est quant à lui créé par l'article 27 de la loi de finances initiale pour 2021. Il correspond à 30 % du prix de revient hors taxe des dépenses éligibles, et comporte un panel de dépenses, à savoir les dépenses engagées pour l'acquisition et la pose de système d'isolation thermique des parois opaques et d'équipements composant des systèmes de

chauffage, de refroidissement, de climatisation, et de ventilation des locaux, y compris les équipements de pilotage et de régulation.

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

D'après l'évaluation de ce crédit d'impôt dans le rapport « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2022, ce crédit d'impôt devrait ne représenter qu'un coût de 20 millions d'euros en 2021 - il n'est pas évalué pour 2022. En l'absence d'éléments complémentaires, le rapporteur spécial **s'interroge sur l'affichage initial de 105 millions d'euros, qui traduit sans doute une mauvaise évaluation du calibrage du dispositif.**

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

2. La rénovation énergétique des bâtiments publics

a) Un plan de relance de 4 milliards d'euros pour 4 214 projets retenus

Il est prévu que 4 milliards d'euros soient dédiés, dans le cadre de la mission « Plan de relance », à la rénovation des bâtiments publics. Ces financements devaient s'étaler entre 2021 et 2022, mais il est à présent prévu qu'ils s'étendent au-delà. Sur cette enveloppe, 300 millions sont gérés directement par les régions, et les 3,7 milliards de crédits restants sont répartis de cette manière :

- 2,7 milliards d'euros sont fléchés vers les bâtiments de l'État ;

- 1 milliard d'euros doivent être attribués aux collectivités territoriales.

Deux **appels d'offres ont été organisés** : un pour les bâtiments de l'État, le second pour les établissements publics de l'enseignement supérieur.

Trois types d'opérations de rénovation sont financées : des actions dites à « gain rapide », qui présentent un fort retour sur investissement ; des travaux de rénovation énergétique, qui consistent en du gros entretien ou du renouvellement de systèmes ; et enfin des opérations immobilières de réhabilitation lourde incluant d'autres volets que la rénovation énergétique.

Critères et déroulement de la sélection des projets

Dans les appels à projets, deux critères ont joué un rôle déterminant :

- la maturité des projets et leur capacité à pouvoir être mis en œuvre très rapidement. Les projets doivent pouvoir être livrés au plus tard fin 2023, et la date limite de notification des marchés est le 31 décembre 2021 ;

- l'ampleur des économies d'énergie attendues, avec une cible de réduction de 400 000 000 kWh^{ef} de la consommation énergétique globale du parc de l'État à l'issue des travaux.

La sélection des projets s'est déroulée en trois étapes entre septembre 2020 et décembre 2020 :

- l'établissement des dossiers de candidatures à partir des instructions diffusées par la direction de l'immobilier de l'État à partir de septembre 2020 ;

- le recueil et l'analyse, au niveau régional ou national, des candidatures reçues pour les deux appels à projets immobiliers ;

- une phase d'interclassement national engagée courant novembre qui a abouti à la sélection de 4 214 projets pour 2,7 milliards d'euros.

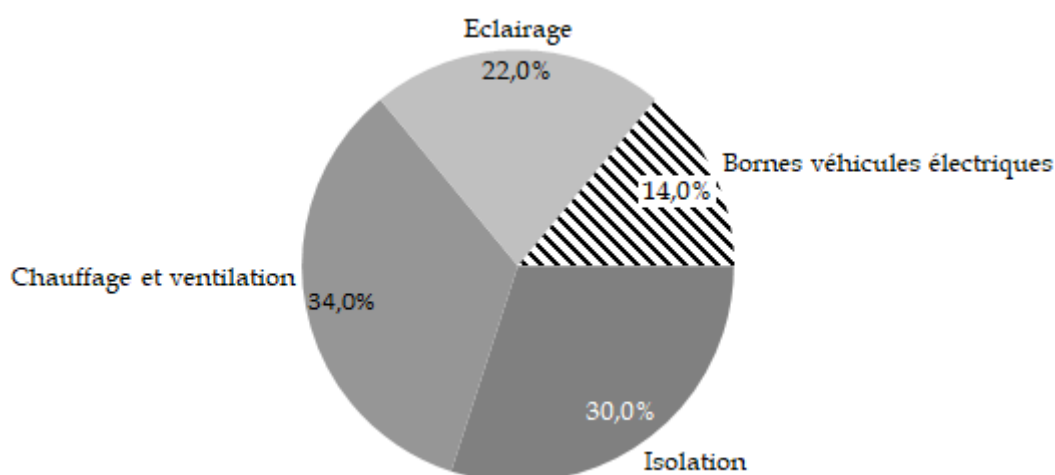
Les projets inférieurs à cinq millions d'euros (huit millions d'euros en Île-de-France) ont été examinés et sélectionnés dans le cadre des conférences régionales de l'immobilier public. Les projets supérieurs à ces sommes ont quant à eux été examinés et sélectionnés lors de la tenue d'une Conférence nationale de l'immobilier public.

Source : commission des finances

4 214 projets ont été finalement retenus concernant les bâtiments de l'État. Les « gros projets » sont au nombre de 90, et coûtent 1,3 milliard d'euros à eux-seuls, tandis que les « petits » projets sont au nombre de 4 124 et représentent 1,4 milliard d'euros¹.

¹ L'administration distingue entre « gros » et « petits » projets selon qu'ils aient ou non été examinés et sélectionnés dans le cadre des conférences nationales de l'immobilier public. Voir l'encadré supra.

Répartition des types de travaux



Source : commission des finances du Sénat, à partir des réponses au questionnaire budgétaire

L'Outre-mer est intégré au plan : plus de 230 projets s'y trouvent, pour un montant total de plus de 150 millions d'euros.

b) Une sous-exécution importante des crédits qui laisse entendre que les prévisions du plan de relance relevaient de l'effet d'annonce

Pour 2021, la prévision d'exécution la plus récente est estimée à 2,456 milliards d'euros en autorisations d'engagement, et 513 millions d'euros en crédits de paiement. Cette estimation est fondée sur une enquête lancée par les ministères et les régions pour obtenir la communication des échéanciers de paiement des projets supérieurs à 0,5 million d'euros.

La consommation des crédits correspond **donc à moins de la moitié de ceux qui été prévus, à savoir 1,192 milliards d'euros.** L'administration le confirme : « *la prévision de consommation de CP initialement fixée à 1,192 milliard d'euros ne sera probablement pas atteinte* »¹.

Par ailleurs, il faut noter qu'au 13 septembre dernier, la consommation sur le BOP 362-CDIE s'élevait à seulement **224 millions d'euros en crédits de paiement.** L'estimation de 513 millions d'euros à la fin de l'année s'appuie donc sur une hypothèse, qui est qu'une « *accélération des engagements est attendue d'ici fin 2021* »².

Cette sous-consommation des crédits **confirme la crainte exprimée dans le rapport de l'année dernière, à savoir que les chances d'atteindre la cible des crédits seraient très faibles.** À ce titre, il faut relever que la cible initialement inscrite dans le projet de loi de finances pour 2021 était encore plus élevée : de 1,6 milliards d'euros. La consommation effective des crédits

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

² Réponse au questionnaire budgétaire.

est ainsi **plus que trois fois inférieure à la prévision initiale**, ce qui interroge sur le surdimensionnement manifeste de la maquette budgétaire de cette partie du plan de relance.

Ce décalage est d'autant plus étonnant que les risques qui portent sur ce type de travaux sont connus.

En effet, il est possible de tirer plusieurs enseignements du programme 348 « Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants », de la mission « Action et transformation publiques ». La commission des finances constate chaque année une sous-exécution des crédits de ce programme, et celle-ci s'explique notamment par **des délais de finalisation des projets et de passation des marchés, qui sont difficiles à maîtriser, et souvent sous-estimés. Il faut également évoquer les aléas des constructions, le changement des règles avec la crise sanitaire, l'inflation du coût des matières premières, etc.**

Certes, la sous-action du plan de relance et le programme 348 ne sont pas entièrement comparables. Les projets financés dans le cadre du programme 348 sont structurants, avec un coût moyen de plusieurs dizaines de millions d'euros, alors que le plan de relance sélectionne en majorité des projets de petite taille. Toutefois, **les délais plus restreints du plan de relance rendent la comparaison malgré tout pertinente.**

À cela s'ajoute le fait que la date limite fixée pour l'engagement des projets, le 31 décembre 2021, **est assez tardive au regard de la temporalité du plan de relance, ce qui explique ainsi pourquoi un grand nombre de projets ont été engagés mais n'ont pas réellement commencé en 2021.**

c) Une cible en 2022 plus réaliste, mais qui questionne l'efficacité économique du plan de rénovation thermique des bâtiments publics dans le cadre du plan de relance

Dans la mission « Plan de relance » pour 2022, **849 millions d'euros sont ouverts en crédits de paiement pour la rénovation thermique des bâtiments publics.** Cette somme est inférieure de **28,8 % à la cible retenue pour 2021** (1,192 milliard d'euros), mais elle est **supérieure de 65,5 % à l'estimation de l'exécution des crédits en 2021** (513 millions d'euros).

La prévision pour cette année semble plus **réaliste que celle de 2021.** La concrétisation de projets lancés en 2021 devrait effectivement permettre d'atteindre une consommation des crédits de paiement supérieure à celle de l'exercice en cours. À ce titre, l'administration indique que « *729 millions d'euros seront consacrés à la poursuite des opérations immobilières engagées en 2021* »¹.

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

Cette plus grande sincérité budgétaire se paye toutefois au prix d'une **interrogation sur la pertinence d'inscrire** ce plan de rénovation thermique des bâtiments publics dans le plan de relance.

En effet, le choix de privilégier des projets de petite taille, notamment par rapport au programme 348, découlait de l'idée que ces projets **devaient avoir des retombées économiques rapides pour participer à la relance de l'économie.**

Or, dans l'hypothèse où tous les crédits de 2022 seraient consommés, et que l'estimation pour 2021 sera réalisée, le total des crédits exécutés sur les deux années **seraient de 1,362 milliard d'euros, ce qui dépasse tout juste la moitié des 2,7 milliards d'euros initialement prévus dans le plan de relance.** La consommation des crédits s'étendra donc en 2023 et 2024, voire au-delà.

Ces résultats et estimations questionnent **l'opportunité de rattacher la rénovation énergétique des bâtiments publics au plan de relance** : alors que la relance se conçoit sur le temps court, les travaux de rénovation énergétique, véritables « dépenses d'avenir », sont des politiques de temps long, qui visent de ce fait à rehausser la croissance potentielle. La rénovation des bâtiments publics, priorité pour l'État, qui se doit d'être exemplaire, nécessitera donc des financements adaptés au-delà de la mission « Plan de relance » qui a vocation à disparaître ou devenir résiduelle après 2022.

Un autre défi du programme de rénovation provient du manque de recul, non plus seulement sur l'efficacité économique, mais sur l'efficacité environnementale des projets. En effet, l'appréciation du critère des économies d'énergie s'appuie sur les estimations des porteurs de projet dans leur dossier de candidature, et leur niveau réel ne pourra être estimé qu'au cours des travaux. Il est donc nécessaire, en parallèle, de mener des évaluations sur la qualité des projets, ce qui **suppose de penser le plan de rénovation thermique des bâtiments publics sur plusieurs années.**

3. La rénovation énergétique des logements sociaux

La **rénovation énergétique** et la **réhabilitation lourde des logements sociaux** ont fait l'objet, en loi de finances initiale pour 2021, d'une **enveloppe de 500 millions d'euros** en autorisations d'engagement, dont 460 millions d'euros consacrés aux travaux proprement dit et 40 millions d'euros dédiés au soutien à l'émergence d'une filière industrielle dédiée aux solutions de rénovation énergétique. La moitié de ce montant, soit 250 millions d'euros, devait se traduire en 2021 par des consommations de crédits de paiement.

Ces crédits avaient toutefois vocation à être **transférés en exécution vers d'autres programmes du budget général**¹ et leur consommation n'est donc pas retracée dans le présent programme. Un premier transfert a ainsi été effectué² :

- pour financer la rénovation énergétique et la réhabilitation lourde de logements sociaux en outre-mer (transfert de 15 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7,5 millions d'euros en crédits de paiement sur la ligne budgétaire unique (LBU) portée par le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » de la mission « Outre-mer ») ;

- pour financer les mêmes actions sur le reste du territoire (transfert de 194 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 65 millions d'euros en crédits de paiement vers le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission « Cohésion des territoires »).

S'agissant des **travaux de rénovation énergétique** des logements sociaux, en application d'un cahier des charges du 11 janvier 2021, la consommation énergétique des logements après travaux devra correspondre au minimum à la classe D du diagnostic de performance énergétique, et réaliser un saut de deux classes au minimum par rapport à la situation avant travaux. **Le rapporteur spécial note que le dispositif est donc plus exigeant que MaPrimeRénov' pour les logements privés**, dont l'attribution est liée à la nature des travaux et pas à la démonstration d'une amélioration a posteriori de la performance énergétique.

S'agissant enfin de l'objectif d'émergence d'une **filière industrielle de rénovation énergétique**, un appel à projets « MassiRéno », doté de 40 millions d'euros, a été lancé afin de susciter le développement de solutions industrielles de rénovation énergétique, de manière à abaisser le seuil de rentabilité de ces travaux pour une partie du parc de logement social. Dix projets ont été sélectionnés le 16 avril 2021 dans six régions et, selon le projet annuel de performances, des travaux permettant la rénovation de 2 744 logements sociaux doivent être engagés avant la fin de l'année.

En 2022, le projet de loi de finances prévoit de consacrer **27,5 millions d'euros de crédits de paiement** aux travaux de rénovation de logements sociaux engagés par les bailleurs. Les travaux relevant de l'appel à projets « MassiRéno » seraient, pour leur part, engagés dans leur totalité avant la fin de l'année 2021.

¹ Voir le document « Cartographie BOP-UO 2021 – Programme 362 – Écologie », direction du budget, 5 janvier 2021 et la convention de délégation de gestion signée le 17 décembre 2020 entre le ministère de l'économie, des finances et de la relance et le ministère de la transition écologique.

² Décret n° 2021-84 du 28 janvier 2021 portant transfert de crédits et rapport associé.

4. L'Agence nationale du sport

La sous-action concernant l'Agence nationale du sport **est dotée de 25 millions d'euros en crédits de paiement pour 2022**, et elle est portée par le ministère de l'éducation nationale de la jeunesse et des sports. Cette sous-action fait partie d'une **dotation plus large de 50 millions d'euros destinée à être exécutée sur 2021 et 2022, dont la moitié est financée par l'État et l'autre par les régions**. Elle fait suite à une sous-action du plan de relance pour 2021 portant sur la rénovation énergétique des équipements sportifs, et déjà dotée de 25 millions d'euros.

Ces crédits portent, non pas sur la rénovation des bâtiments de l'Agence nationale du sport, **mais sur des projets de rénovation d'équipements sportifs structurants**. Cela inclut la rénovation de gymnases, de piscines, de salles spécialisées, *etc.* L'ensemble des projets doivent pouvoir être achevés rapidement. La dotation est mise en œuvre par l'Agence nationale du sport.

La date limite pour la sélection des projets est fixée à fin 2021. Parmi les projets sélectionnés se trouve par exemple la rénovation du complexe sportif municipal de Deshaies en Guadeloupe et la rénovation de l'éclairage des équipements sportifs de 42 communes dans le département du Puy de Dôme.

La décision de faire de la rénovation des équipements sportifs une sous-action à part au sein de l'action « Rénovation énergétique » est pertinente, dans la mesure où elle **permet d'asseoir la réforme de la gouvernance du sport de 2019**.

En effet, depuis 2019, le soutien sportif s'exerce par l'intermédiaire de l'Agence nationale du sport. Celle-ci prend la forme de groupement d'intérêt public incluant l'État, des représentants du mouvement sportif, des associations représentant les collectivités territoriales et des acteurs du monde économique. Elle vise à favoriser à la fois la haute performance et l'accès à la pratique sportive pour la population en général.

Toutefois, **deux remarques** doivent être faites au regard de cette sous-action :

- les montants prévus, à savoir 25 millions d'euros pour le budget de l'État, et 50 millions au global, **semblent faibles au regard des besoins de rénovation des équipements sportifs ;**

- **la capacité actuelle de l'Agence nationale du sport pour mettre en œuvre ces programmes de rénovation énergétique peut être questionnée.** En effet, la crise sanitaire a mis en arrêt la réforme de la gouvernance du sport. En particulier, la question de la modernisation de la gestion des conseillers techniques et sportifs (CTS) a été laissée en suspens.

B. L'ACTION 02 « BIODIVERSITÉ ET LUTTE CONTRE L'ARTIFICIALISATION » : DES INCERTITUDES SUR LA MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIFS

L'action 02 « Biodiversité, lutte contre l'artificialisation » comprend une enveloppe de **1,25 milliard d'euros d'autorisations d'engagement ouvertes en 2021, soit 7 %** des AE du programme n° 362 « Écologie ». Au 1^{er} octobre 2021, seuls 410,3 millions d'euros d'AE ont été consommés, soit 33 % des AE votées.

S'agissant des crédits de paiement, 426,5 millions d'euros avaient été votés pour 2021 pour cette action. **528,2 millions d'euros sont proposés pour 2022**, sans ouverture supplémentaire d'autorisations d'engagement.

Au total, si l'on cumule les CP votés en 2021 et proposés pour 2022, ils ne permettent de couvrir que les trois quarts des engagements votés en 2021.

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

Plusieurs sous-actions composent l'action « Biodiversité, lutte contre l'artificialisation », dont les crédits sont répartis comme représenté dans le tableau suivant.

Répartition de l'action 02 en sous-actions

(en millions d'euros et en %)

| | AE | CP LFI 2021 | CP PLF 2022 | Couverture des AE par les CP |
|--|-------|-------------|-------------|------------------------------|
| Densification et renouvellement urbain | 650 | 279 | 308,5 | 90 % |
| Biodiversité, prévention des risques et résilience | 300 | 70 | 97,7 | 56 % |
| Réseaux d' eau et modernisation des stations d' assainissement | 300 | 78 | 122 | 67 % |
| Total action | 1 250 | 427 | 528,2 | 76 % |

Source : commission des finances

1. Les actions tendant à la densification et au renouvellement urbain : un succès pour le fonds « friche », mais une aide aux maires densificateurs en voie de transformation à mi-parcours

La première sous-action, dotée en 2021 de 650 millions d'euros en AE et 279 millions d'euros en CP par la loi de finances initiale, finance pour l'essentiel deux dispositifs poursuivant un objectif de sobriété foncière :

- un **fonds de recyclage des friches et du foncier artificialisé** (99 millions d'euros de CP ouverts en 2021, sur un dispositif total de 300 millions d'euros) ;

- un dispositif dit « **aide à la relance de la construction durable** », ou « aide aux maires densificateurs » (175 millions d'euros ouverts en AE et en CP en 2021), tendant à aider les maires qui accordent des permis de construire pour des opérations de logements denses.

S'agissant du **recyclage des friches**, un dispositif existant d'appels à projet de l'Agence de la transition écologique (ADEME) pour la dépollution de sites industriels a vu ses moyens abondés par le plan de relance. **Le succès rencontré a conduit à augmenter l'enveloppe totale de 40 millions d'euros à 60 millions d'euros et des besoins en crédits de paiement de 10,6 millions d'euros sont prévus pour 2022.**

En outre, des **appels à projet régionaux**, pilotés par les préfets de région, ont conduit à sélectionner 496 dossiers dans tous les départements, conduisant à traiter 1 400 hectares de friches. Une seconde série d'appels à projet a été lancée à l'automne 2021, attirant 1 200 projets. **Des besoins en crédits de paiement de 122,9 millions d'euros sont identifiés en 2022.**

Le Premier ministre a annoncé, le 17 mai dernier, un **renforcement du fonds « friches »** de 350 millions d'euros supplémentaires. Le projet annuel de performances ne prévoit toutefois pas d'ouverture supplémentaire d'autorisations d'engagement sur l'action 02 : on peut donc penser que ce renforcement serait effectué **soit par redéploiement de crédits non consommés, soit par ouverture d'autorisations d'engagement nouvelles dès 2021** dans le projet de loi de finances rectificative de fin d'année.

Le Président de la République a également annoncé la **pérennisation de ce fonds** le 7 septembre dernier, sans toutefois préciser selon quelles modalités. Le rapporteur spécial constate qu'**il s'agit, là encore, d'un dispositif présenté comme temporaire** lors du lancement du plan de relance, mais qui deviendra **définitif** avec un **impact sur les budgets des ministères dans les prochaines années.**

Quant à l'**aide aux maires densificateurs**, la commission pour la relance durable de la construction de logements, présidée par M. François Rebsamen, a souligné les limites du dispositif dans son premier rapport remis le 22 septembre 2021¹ :

- le ciblage sur les zones où le besoin en logements est le plus important est insuffisant ;

- l'attribution automatique de l'aide, qui est versée sans même que les maires en soient forcément conscients, réduit probablement son effet incitatif ;

- le montant pourrait être mieux adapté au coût que représente l'accueil des populations pour les collectivités, en termes notamment d'infrastructures nouvelles.

La commission Rebsamen a donc proposé de transformer cette aide en un **dispositif contractuel territorialisé** dès 2022. Cette proposition a été reprise par le Premier ministre qui a demandé aux préfets, le 29 septembre dernier, de signer avec les collectivités locales des contrats de relance du logement dans leur périmètre avec des engagements réciproques. L'enveloppe prévue en 2022 dans le cadre de la mission « Plan de relance », à savoir 175 millions d'euros, pour l'aide à la relance de la construction durable serait affectée à ces contrats.

Au total, les **modalités d'utilisation des crédits prévus en 2022 sont soumises à la mise en œuvre d'un dispositif contractualisé dont les contours exacts ne sont pas encore connus**. En outre, le projet annuel de performances indique que les besoins sont de 175 millions d'euros en AE et en CP, alors même qu'aucune autorisation d'engagement nouvelle n'est prévue pour l'action 02, ce qui peut nécessiter, là encore, des réallocations internes.

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

Un volet de l'action est consacré à la biodiversité dans les territoires et à la prévention des risques. Ce volet est doté de **300 millions d'euros en AE** et de **70 millions d'euros en CP** en 2021 (soit 24 % des AE du programme et 16 % des CP de l'action).

D'après le projet annuel de performances, cette sous-action comprend une forte **dimension territoriale**. Les crédits sont « *mis en œuvre par les opérateurs et services déconcentrés de l'État dans un but de territorialisation renforcée de l'action* ».

¹ Commission pour la relance durable de la construction de logements, [tome 1](#), 22 septembre 2021.

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

- **135 millions d'euros d'AE** pour la réalisation de **chantiers d'adaptation et de restauration écologique sur les principaux points noirs** (adaptation d'infrastructures routières et ferroviaires par exemple) par des travaux de continuité écologique, de restauration des milieux marins et littoraux, de désartificialisation, etc. **30 millions de CP étaient prévus en LFI pour 2021, et les besoins de CP sont évalués à 29,6 millions d'euros pour 2022.** Tant les services déconcentrés que l'Office français de la biodiversité (OFB) ou les agences de l'eau bénéficient de ces crédits. Les actions sont sélectionnées par le biais d'appels à projets : l'OFB a par exemple lancé deux appels à projets en 2021, les « Atlas de la biodiversité communale » et « MobBiodiv Restauration » visant à soutenir des actions en faveur de la restauration d'écosystèmes terrestres et continentaux. Il est à noter que **l'intégralité des AE prévues en 2021 pour la construction de deux passes à poissons afin d'améliorer la continuité piscicole sur le Rhin a été consommée.** Les barrages de Rhinau et de Marckolsheim seront dotés de passes à poissons qui permettront le développement de la biodiversité et la remontée des grands migrateurs (saumons, truites de mer et anguilles) vers la Suisse et l'Allemagne. Le projet annuel de performances se contente d'indiquer que les CP seront décaissés au fur et à mesure des travaux, mais **aucun CP ne semble avoir été consommé en 2021 ;**

- **60 millions d'euros d'AE** alloués à la réalisation **d'opérations de restauration et d'infrastructures dans les aires protégées**, qui constituent des vecteurs d'attractivité touristique et d'emplois locaux. **10 millions d'euros de CP ont été votés en 2021 pour ce volet, et 33,2 millions d'euros sont demandés à ce titre pour 2022.** Ces CP seraient notamment alloués aux projets de parcs nationaux, par exemple pour les appels à projets pour la transition énergétique du transport maritime touristique de passagers au parc des Calanques ou encore pour le projet pollinisateur au parc national des Cévennes. Cet effort en faveur des aires protégées s'inscrit dans le contexte des objectifs fixés par la nouvelle stratégie pour les aires protégées à horizon 2030 ;

- **40 millions d'euros d'AE à la protection du littoral** vers davantage de résilience face au changement climatique (aménagement pour faire face à l'érosion du trait de côte). **10 millions d'euros de CP ont été alloués en 2021, et le besoin de CP pour 2022 est évalué à 15,4 millions d'euros.** Certains crédits sont alloués au Conservatoire du littoral et jouent un effet de levier sur les projets portés, en complément des fonds européens (exemple : mise en valeur éducative et touristique du domaine de Sainte Lucie en Occitanie). Le CEREMA finance quant à lui des projets d'aménagement de sentiers du littoral, et de recomposition de territoires littoraux soumis à l'érosion du trait de côte ;

- 15 millions d'euros pour le renforcement de la sécurité des barrages. 5 millions d'euros de CP étaient prévus en 2021 et au 1^{er} octobre, 5,7 millions d'euros d'AE et 4,3 millions de CP ont été consommés. 13 barrages gérés par l'État ou ses établissements publics ont été identifiés pour des travaux de renforcement de la sécurité à court terme. Si certains travaux débutent en 2021, la majorité des travaux sera menée en 2022. Les besoins de CP sont estimés à 4,1 millions d'euros en 2022.

Les actions relatives à la biodiversité du « plan de relance » paraissent ainsi bien engagées, probablement en raison de la disette budgétaire qui a eu cours sur cette politique depuis plusieurs années. Cet effort en faveur de la biodiversité est à saluer, lorsque l'on sait qu'un euro dépensé au titre de la protection de la biodiversité génère en moyenne 2,64 euros de production et 1,31 euro de valeur ajoutée, et qu'un million d'euros consacré à ces dépenses engendre 19 emplois¹.

Enfin, 50 millions d'euros d'AE et 15 millions d'euros de CP étaient également prévus en 2021 pour la prévention du risque sismique dans les Antilles et le risque cyclonique. Seuls 4,3 millions d'euros d'AE ont été consommés au 1^{er} octobre 2021, dont la quasi-intégralité porte sur la gestion du risque sismique en outre-mer. Les CP ne semblent pas encore avoir été consommés (0,2 million d'euros seulement au 1^{er} octobre).

Pour 2022, les besoins en CP sont évalués à 15,4 millions d'euros, ainsi répartis :

- les bâtiments utiles à la gestion de crise devant faire l'objet d'un renforcement parasismique, lesquels ont déjà été désignés : 20 sites sont concernés dont des établissements de santé, des centres de décision et de coordination (préfectures, sous-préfectures) et des services de gestion de crise (gendarmerie, etc.). Les besoins en CP sont estimés à 13,3 millions d'euros en 2022 ;

- une convention entre l'État français et la collectivité de Polynésie française a été signée dans l'objectif de construire ou rénover 17 abris anticycloniques, avec des besoins en CP estimés à 2,1 millions d'euros en 2022.

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

Le dernier volet de l'action, consacré aux réseaux d'eau et à la modernisation des stations d'assainissement, est doté de 300 millions d'euros en AE et de 78 millions d'euros en CP en 2021.

122 millions d'euros de CP sont demandés pour 2022.

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

Cet axe vise **la résilience de l'alimentation en eau potable face aux risques de sécheresse et la lutte contre les sources de contamination de l'eau à travers un traitement plus efficace en station d'épuration**. Dans un contexte où la multiplication des épisodes de sécheresse est susceptible de mettre en péril la capacité à assurer un service public de l'eau solide en tout point du territoire, cet effort budgétaire est bienvenu.

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

En métropole, les crédits seront directement versés aux 6 agences de l'eau afin de soutenir la modernisation des réseaux d'eau potable, la mise aux normes des stations de traitement des eaux usées, la rénovation des réseaux d'assainissement. 100 millions d'euros des AE ont été consommés au 1^{er} octobre, et le projet annuel de performances indique que **la totalité des AE sera engagée à la fin de l'année**. 55 millions d'euros de CP étaient prévus en 2021 à cet effet, et 8 millions d'euros pour la mise en place de traitement d'hygiénisation des boues des stations d'épuration. Les besoins de CP sont estimés à **102 millions d'euros pour 2022**.

Pour l'Outre-mer, **47 millions d'euros seront versés à l'Office français de la biodiversité et 3 millions d'euros aux services déconcentrés**. 23,8 millions d'euros d'AE ont été consommés au 1^{er} octobre. 15 millions d'euros de CP étaient prévus en 2021 pour les réseaux d'eau potable et d'assainissement en Outre-Mer dans le cadre de la mise en œuvre du « Plan Eau DOM » et 8,5 millions d'euros ont été consommés au 1^{er} octobre. **Les besoins en CP pour l'outre-mer sont évalués à 19,7 millions d'euros pour 2022**.

C. L'ACTION 03 « DÉCARBONATION DE L'INDUSTRIE » : DES APPELS À PROJETS POUR AMÉLIORER LES PROCÉDÉS INDUSTRIELS

Les crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2021 sur cette action sont de 1 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 281 millions d'euros en crédits de paiement.

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

Le 27 juillet 2021, les 99 projets soutenus par l'action 03 représentaient **982 millions d'euros d'investissements dans la décarbonation de l'industrie française, le montant du soutien public s'élevant à 482 millions d'euros**.

D'après les évaluations du Gouvernement, ces investissements doivent permettre « une réduction globale équivalente à 1,3 million de tonnes de CO₂ par an des émissions de l'industrie française ».

Alors que l'intégralité des autorisations d'engagement ont été ouvertes pour 2021, **seuls 288 millions d'euros en crédits de paiement sont demandés pour 2022.**

D. L'ACTION 04 : UN SOUTIEN À L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE ET AUX CIRCUITS COURTS

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

84 millions d'euros de crédits de paiement ont été prévus s'agissant de cette action en 2021, et 129,8 millions d'euros sont demandés pour 2022. 16 millions d'euros ont été alloués dès 2020. **Au total, seuls 44 % des engagements prévus en 2021 seraient couverts par des CP.**

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

Crédits de l'action 4 « Économie circulaire et circuits courts »

(en millions d'euros)

| | LFI 2021 | | PLF 2022 | Taux de couverture des AE |
|--|------------|-----------|--------------|---------------------------|
| | AE | CP | CP | En % |
| Accompagner la réduction de l'utilisation du plastique par le recyclage et le développement du réemploi | 226 | 66 | 75 | 62 % |
| Développer le tri, la valorisation des déchets et la production d'énergie à partir de combustibles solides de récupération | 274 | 18 | 54,8 | 27 % |
| Total | 500 | 84 | 129,8 | 44 % |

Source : commission des finances

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) est principalement chargée de la mise en œuvre de ces actions, une part de ces crédits abondant le fonds « économie circulaire » géré par l'Agence. Ainsi, **en 2021, 195 millions d'euros ont abondé le fonds « économie circulaire », initialement doté de 164 millions d'euros de crédits.**

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

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

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

Pour 2021, 66 millions d'euros de CP étaient prévus pour accélérer la réduction de l'utilisation du plastique en favorisant l'incorporation de la matière plastique recyclée dans de nouveaux produits et en soutenant les actions de réemploi et de réutilisation. **Au 1^{er} octobre, 30 millions d'euros de CP étaient consommés. 75 millions d'euros de CP sont demandés pour 2022.**

D'après le projet annuel de performances, l'intégralité des dispositifs d'aide de l'Ademe pour ce volet est déployée :

- le fonds de soutien de l'État à la vente de matières plastiques issues du recyclage, ouvert par anticipation en 2020 et clôturé fin 2020, a retenu 60 lauréats pour 16 millions d'euros d'aides (qui seront finalement imputées sur l'action 3 «Décarbonation de l'industrie » pour des raisons pratiques de mise en œuvre) ;

- deux dispositifs d'aide « Objectif Recyclage PLASTiques » (Orplast) ont été mis en place : l'appel à projets Orplast – Incorporation est ouvert jusqu'au 15 septembre 2022, tandis que le dispositif d'aide Orplast - Régénération est ouvert jusque fin 2022. 145 porteurs de projets du domaine de la plasturgie ont déposé un dossier dans ce cadre ;

- **le dispositif d'aide au réemploi, à la réduction et à la substitution d'emballages en matières plastiques** a été ouvert en mars 2021 et fait l'objet d'une prospection particulière pour encourager les entreprises (restauration, conditionnement alimentaire, presse...) et les collectivités (restauration collective) à anticiper les échéances réglementaires qui les concernent en matière de suppression du plastique à usage unique ;

- **le dispositif d'aide à la réparation, au réemploi et à la réutilisation pour les produits autres que les emballages en matières plastiques** a été ouvert en mars 2021 et connaît un fort succès auprès de l'économie sociale et solidaire (ESS), des collectivités mais aussi des entreprises innovantes du secteur ;

- un plan d'accompagnement de la filière plastique pour mener à bien la transition a en outre été mis en place.

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

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

Pour 2021, 18 millions d'euros de CP étaient prévus pour accompagner la modernisation des centres de tri publics et privés, le développement de la valorisation des biodéchets en biogaz renouvelable ou en matière fertilisante de qualité, et l'accélération de la production d'énergie à partir des déchets non recyclables. **Au 1^{er} octobre, 10,8 millions d'euros de CP ont été consommés. 54,8 millions d'euros de CP sont demandés pour 2022.**

Le projet annuel de performances indique que « la dynamique est très bonne sur ce volet, en particulier pour les aides aux gros investissements (centres de tri, unités de valorisation énergétique à partir de combustibles solides de récupération) ».

Ainsi, les dispositifs d'aide de l'Ademe pour ce volet ont été déployés début 2021 :

- le dispositif de soutien à la modernisation des centres de tri d'emballages et de papiers a été revu pour accroître les aides apportées ;

- le dispositif d'aide pour les centres de tri/recyclage de déchets d'activités économiques et des déchetteries professionnelles a également vu son niveau d'aide augmenté ;

- un dispositif de soutien au tri sélectif hors foyer a été mis en place, et l'aide apportée aux unités de production énergétique à partir de combustibles solides de récupération a été intensifiée.

E. L'ACTION 05 : UN VOLET AGRICOLE À LA MISE EN ŒUVRE RALENTIE

La présente action, qui vise à accélérer la transition industrielle, sanitaire et écologique de l'agriculture et de l'alimentation, a fait l'objet d'une **ouverture de 1,124 milliard d'euros d'autorisations d'engagement et de 390 millions d'euros de crédits de paiement en loi de finances initiale pour 2021.**

Pour 2022, le projet de loi de finances initiale prévoit l'ouverture de 730,3 millions d'euros de crédits de paiement.

Crédits de l'action 05 « Transition agricole »

| | prévision 2021 | | 2022 |
|---|----------------|------------|--------------|
| | AE | CP | CP |
| Accélérer la transition agro-écologique (plan de communication) | 10 | 5 | 1,8 |
| Accélérer la transition agro-écologique (entreprises) | 124 | 30 | 94 |
| Plan protéines végétales | 100 | 38 | 71 |
| Filières animales | 250 | 48 | 111 |
| Renouvellement et développement des agro-équipements | 250 | 107 | 235 |
| Forêt | 200 | 82 | 108 |
| Accélérer la transition agro-écologique (collectivités territoriales) | 190 | 80 | 110 |
| Total action 05 | 1 124 | 390 | 730,3 |

La somme des CP en 2021 et 2022 peut être supérieure à la somme des AE dans la mesure où, d'une part, les crédits 2021 correspondent à une prévision et non une consommation effective, et, d'autre part, la répartition des crédits par action et sous-action dans les documents budgétaires est indicative.

Source : commission des finances, à partir des projets annuels de performances pour 2021 et 2022

À la fin septembre 2021, 599 millions d'euros d'AE étaient consommées, et 189 millions d'euros de CP, soit 53 % des AE et 48 % des CP votés en LFI 2021. Ces résultats décevants inquiètent le rapporteur spécial quant à la mise en œuvre effective des actions portées par le volet agricole du plan de relance. L'ouverture conséquente de crédits de paiement demandée pour 2022 par le présent projet de loi de finances permettrait certes de solder la quasi-intégralité des restes à payer, mais paraît ambitieuse compte tenu de l'exécution provisoire des crédits pour 2021.

En effet, les crédits de paiement demandés pour 2022 couvriraient la quasi-intégralité des autorisations d'engagement votées l'année dernière. Le plan de relance, à supposer qu'il soit pleinement exécuté en 2022, laisserait ainsi moins de 4 millions d'euros de restes à payer sur les engagements 2021 au terme de l'exercice 2022.

L'action comporte **5 volets principaux**.

S'agissant de **l'accélération de la transition agro-écologique**, diverses mesures sont prévues à destination des collectivités territoriales et des entreprises, complétées par un **plan de communication** d'ores et déjà déployé par le ministère au niveau national depuis 2019. Le plan de relance complète ce plan de communication par 10 millions d'euros d'autorisations d'engagement, notamment en prévoyant la mise en place d'une convention pour promouvoir les métiers agricoles avec l'Opérateur de compétences pour la coopération agricole, l'agriculture, la pêche et l'industrie agro-alimentaire et les territoires (OCAPIAT). Les CP proposés pour 2022

visent à financer des dépenses de communication relatives à l'enseignement agricole et des métiers auxquels il prépare, crédits qui paraissent bienvenus.

Dans ce volet, **94 millions d'euros de CP sont destinés aux transferts aux entreprises**. Il s'agit par exemple de crédits délégués à FranceAgriMer (54 millions d'euros d'AE) dans le cadre d'appels à projets « structuration de filière », lancés en 2021, visant à faire monter en puissance les filières agroécologiques : par exemple l'opérateur a lancé en 2021 un appel à projets ciblant les besoins en recherche pour la culture de la betterave sucrière. Le Fonds Avenir Bio, géré par l'Agence Bio, bénéficie de 10 millions d'euros de crédits d'engagement supplémentaires qui s'ajoutent à ceux versés par le programme 149 de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ». Ces crédits sont bienvenus dans la mesure où le développement de l'agriculture biologique se heurte à des limites de capacités de l'aval. Des crédits sont également prévus à destination des jeunes agriculteurs, afin de leur permettre d'effectuer un « bilan carbone » de leur système de production et d'engager un processus d'amélioration de leur performance environnementale (10 millions d'euros d'AE). 50 millions d'euros d'AE sont également prévus pour la replantation de haies.

Enfin, **110 millions d'euros de CP sont destinés sur ce volet aux transferts aux collectivités territoriales**. Ces crédits sont destinés par exemple aux petites communes rurales souhaitant proposer des repas scolaires composés de produits de qualité, frais et respectueux de l'environnement, et locaux. Ils viennent également en appui aux projets alimentaires territoriaux des collectivités et soutiennent le développement de jardins partagés.

Sur ce premier volet, les crédits proposés devraient donc couvrir la quasi-intégralité des engagements ouverts en 2021. Il est toutefois regrettable que le projet annuel de performances ne précise pas la déclinaison des CP proposés par type de mesures, ni le niveau de mise en œuvre de ces mesures en 2021. Il est donc impossible d'estimer le montant d'AE et de CP alloué en 2021 et 2022 à chaque mesure et évaluer le reste à payer sur chaque type de dispositif.

Un volet doté initialement de **100 millions d'euros d'AE** est ensuite consacré à un plan « **Protéines végétales** », complété par des crédits du quatrième programme d'investissements d'avenir (PIA 4). Ce plan, qui vise à réduire la dépendance de nos agriculteurs aux importations de matières premières pour l'alimentation animale, **bénéficierait de 71 millions d'euros de CP en 2022. L'information budgétaire reste néanmoins particulièrement évasive sur les actions financées dans le cadre de ce plan.**

S'agissant du volet « **filiales animales** », **111 millions d'euros de CP sont prévus pour 2022**. Les mesures de ce volet ne sont globalement pas destinées aux éleveurs. Les fonds mis en place pour élever les garanties sanitaires des exploitations ont finalement fait l'objet d'un transfert à la

mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales »¹. Mais, la consommation de cette enveloppe passe par un contrat avec les régions axé sur la recherche et la formation pour prévenir les maladies animales, de sorte que l'impact en exploitation devrait être assez indirect. Par comparaison, 25 millions d'euros de CP étaient prévus en 2021 (pour 130 millions d'euros d'AE initialement prévus) pour améliorer les chaînes d'abattage avec, là également, un accent mis sur la formation. Des crédits sont également prévus afin d'assurer la prise en charge des animaux abandonnés ou en fin de vie par les refuges ou associations pour l'accueil et la stérilisation des animaux. **Une nouvelle fois, l'information budgétaire ne précise pas la déclinaison des CP demandés pour 2022 par type de mesure.**

235 millions d'euros de CP sont demandés en 2022 sur le volet concernant le renouvellement et le développement des agro-équipements, qui concernent les filières végétales. Une prime à la conversion est ainsi offerte aux exploitants qui s'engagent dans des plans de réduction de la consommation de produits phytosanitaires ou de modifications des conditions culturales pour acheter des agro-équipements (71 millions d'euros de CP en 2021, pour 135 millions d'euros d'AE). Une aide à l'investissement pour lutter contre les effets du changement climatique est également prévue (32,5 millions d'euros de CP en 2021 pour 100 millions d'euros d'AE). Il s'agit d'une aide individuelle pour l'acquisition de dispositifs de protection contre le gel, la grêle ou la sécheresse, mais également d'un financement de projets collectifs de gestion de l'eau, en complément de financements du FEADER, des agences de l'eau et des régions.

Enfin, 108 millions d'euros de CP sont prévus sur le volet « forêt » dans le PLF 2022. La technologie Lidar devait être soutenue en 2021 par une enveloppe de 22 millions d'euros en AE et CP dans le but d'améliorer la connaissance des situations sylvicoles. Par ailleurs, 178 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 60 millions d'euros de CP étaient prévus en 2021 pour participer au renouvellement et la diversification des forêts publiques et privées, afin de renforcer leur résilience et d'accroître leur rôle de puits de carbone. Cette stratégie se traduit par des opérations d'amélioration de parcelles pauvres ou vulnérables et de reconstitution des forêts endommagées par les récentes attaques d'insectes (en Grand-Est et Bourgogne-Franche-Comté). Ces opérations s'accompagnent d'un soutien à l'investissement au bénéfice de la filière forêt-bois, pour accélérer sa modernisation et son adaptation aux changements induits par le

¹ Sur les 100 millions d'euros d'AE et les 20 millions d'euros de CP prévus en 2021, respectivement 30 millions d'euros et 6 millions d'euros ont été transférés vers le programme 149 « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture » de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », destiné au financement de la biosécurité en élevage par le décret n° 2021-84 du 28 janvier 2021 portant transfert de crédits. De nouveau, un transfert de crédits hors titre 2 d'un montant de 19 millions d'euros en AE et 3,8 millions d'euros en CP a été réalisé par le décret n° 2021-831 du 28 juin 2021 portant transfert de crédits à destination du programme 149, également destiné au financement du Pacte biosécurité - bien-être animal.

dérèglement climatique. Les collectivités territoriales bénéficient également de ces aides.

Lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2021, la commission des finances du Sénat a souhaité que le volet « forêt » bénéficie de 10 millions d'euros supplémentaires d'AE et de CP, à destination des travaux préalables à la reforestation. La commission mixte paritaire a conservé cet apport du Sénat.

La mesure « Renouveau forestier » du plan de relance

L'enveloppe globale de la mesure « Renouveau forestier » est de 150 millions d'euros. Elle est ventilée de la manière suivante.

Concernant les forêts des propriétaires privés et des collectivités, 35 opérateurs économiques lauréats ont été sélectionnés via un appel à manifestation d'intérêt (AMI) « Renouveau forestier » pour faciliter l'émergence et le bon déroulement des projets. Les lauréats ont pour rôle de conseiller et susciter l'adhésion des propriétaires forestiers potentiellement concernés par cette mesure d'aide et de les représenter auprès des services de l'État en charge de leur instruction (première tranche de 95 millions d'euros). Les propriétaires peuvent également déposer directement leur dossier en ligne sur le site dédié à cette mesure (deuxième tranche de 25 millions d'euros).

Concernant les forêts domaniales, une convention a été signée avec l'ONF qui est en charge de la mise en œuvre de ces mesures de renouvellement (troisième tranche de 30 millions d'euros).

Les taux d'aide proposés aux propriétaires forestiers sont les suivants :

- pour le volet n° 1 relatif aux peuplements sinistrés par des phénomènes de sécheresse ou biotiques : 80 % ;
- pour le volet n° 2 relatif aux peuplements vulnérables aux effets du changement climatique : 60 % ;
- pour le volet n° 3 relatif aux peuplements pauvres : 60 %.

Enfin, l'aide de l'État bénéficie aux propriétaires forestiers publics ou privés ou leurs groupements dans la limite du plafond *de minimis* entreprises, fixé à 200 000 euros au cours des trois derniers exercices fiscaux. Ce plafond pourra être supprimé au cours de l'opération, sous réserve des suites données par les services de la Commission européenne sur les régimes d'aide notifiés par les autorités françaises.

À mi-parcours, le montant total de subventions demandées incluant les demandeurs individuels ainsi que les lauréats de l'AMI s'élève à 40 millions d'euros pour une surface totale de 9 400 hectares.

Source : réponse au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales »

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, parmi les principaux abondements et redéploiements déjà décidés et qui pourraient connaître une traduction budgétaire dans le cadre du projet de loi de finances rectificative de fin de gestion, figurent les **aides pour la conversion des agroéquipements et les investissements de transition** en matière

agricole (180 millions d'euros) ainsi que le **renforcement du soutien à la filière forêt et bois** (100 millions d'euros) déjà annoncé par le Premier ministre en juillet.

Au total, l'information budgétaire ne permet pas de suivre les réallocations de crédits qui ont pu avoir eu lieu en 2021 entre les volets de l'action, pas plus qu'elle ne permet de conduire une évaluation de la mise en œuvre, mesure par mesure, du volet « agricole » du plan de relance.

F. L'ACTION 06 « MER » : SOUTENIR LES FILIÈRES DE LA PÊCHE ET DE L'AQUACULTURE ET CONTRIBUER À VERDIR LES PORTS ET LA FLOTTE DES AFFAIRES MARITIMES

L'action 06 « Mer » a été dotée de **250 millions d'euros en autorisations d'engagement** et **44,8 millions d'euros en crédits de paiement** par la loi de finances pour 2021 en faveur de la **filière pêche et aquaculture**, d'une part, et du **verdissement des ports et de la flotte des affaires maritimes**, d'autre part.

S'ils demeurent portés par le programme 362, les crédits relatifs au verdissement des ports et de la flotte des affaires maritimes sont l'objet d'une **convention de délégation de gestion** signée le 14 décembre 2020 entre le ministère de l'économie, des finances et de la relance et le ministère de la transition écologique prévoyant qu'ils seraient délégués à la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), leur gestion étant réalisée par l'agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF).

L'état d'exécution de cette action, selon les données extraites du système d'information CHORUS au 1^{er} octobre 2021, est de 122,3 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit 48,9 % des crédits prévus en loi de finances initiale, et de 36,6 millions d'euros en crédits de paiement, soit 81,6 %.

Le **projet de loi de finances pour 2022** prévoit une ouverture de crédits de **95,2 millions d'euros** de crédits de paiement, aucune nouvelle autorisation d'engagement n'étant demandée.

1. 55 millions d'euros de crédits de paiement en 2022 pour contribuer au verdissement des ports et de la flotte des affaires maritimes

Au titre de l'exercice 2021, **200 millions d'euros en autorisations d'engagement** et **36,4 millions d'euros en crédits de paiement** ont été prévus pour contribuer au verdissement des ports et de la flotte des affaires maritimes.

Sur les neufs premiers mois de l'année 2021, 112,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 34,1 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés au titre du verdissement des ports et de la flotte des affaires maritimes, soit respectivement 56,2 % et 93,7 % des crédits ouverts. 20 millions d'euros de crédits liés à l'acquisition d'un baliseur océanique par la flotte des affaires maritimes ne devraient être engagés qu'en 2022.

En **2022, 55 millions d'euros de crédits de paiement** sont prévus.

a) 175 millions d'euros pour contribuer au verdissement des ports français

Sur les exercices **2021 et 2022**, le plan de relance prévoit de consacrer **175 millions d'euros** à des investissements en faveur de la transition écologique des ports maritimes français. Ces crédits doivent être consommés dans le cadre de cofinancements avec les ports, les collectivités territoriales et l'Union européenne.

Ces opérations se déploient principalement via les **contrats de plan État-région (CPER)** et les **contrats de convergence et de transformation (CCT)** pour les outre-mer. En 2021, elles ont visé à encourager le développement d'infrastructures de **report modal, l'électrification des quais** ou encore la création de **points d'avitaillement en gaz naturel liquéfié (GNL) et en hydrogène**.

L'état d'exécution budgétaire de ces opérations au 1^{er} octobre 2021 fait apparaître un taux de consommation des autorisations d'engagement de 61,4 % (107,5 millions d'euros). À cette même date, 33,1 millions d'euros de crédits de paiement avaient par ailleurs été consommés en faveur du verdissement des ports.

b) Le verdissement de la flotte des affaires maritimes par l'acquisition de deux navires baliseurs à faible empreinte environnementale

En **2021 et 2022**, le plan de relance doit participer à hauteur de **25 millions d'euros en autorisations d'engagement** au verdissement de la flotte des affaires maritimes.

Les crédits du plan de relance contribuent à une ambition plus large de **modernisation de la flotte des affaires maritimes** également portée par le programme 205 « Affaires maritimes » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Ce programme de modernisation prévoit l'acquisition de neuf navires.

Les 25 millions d'euros du plan de relance doivent permettre l'acquisition de **deux navires baliseurs à faible empreinte environnementale** : un baliseur côtier pour la zone d'exploitation Brest - Morlaix, dont la mise en service est prévue en 2022, et un baliseur océanique pour la zone sud-atlantique, pour lequel la procédure d'achat est en cours. Ces achats entraîneront des besoins en crédits de paiement décroissants jusqu'en 2025.

2. 40 millions d'euros de crédits de paiement doivent être consacrés en 2022 au soutien à la filière pêche et aquaculture

Pour soutenir les secteurs de la pêche et de l'aquaculture, fortement affectés par la crise, **50 millions d'euros en autorisations d'engagement et 8,4 millions d'euros en crédits de paiement** ont été inscrits au titre de l'exercice 2021.

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

- le soutien, via des appels à projets pilotés par FranceAgriMer (FAM), au développement de filières pêche et aquaculture plus durables ;

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

- la mise en place d'une campagne de promotion destinée à valoriser les métiers de la pêche.

Au 1^{er} octobre 2021, seuls 9,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 2,4 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés, soit 19,6 % et 28,6 % des crédits ouverts au titre de l'exercice.

Le projet de loi de finances pour 2022 propose l'ouverture de **40,1 millions d'euros de crédits de paiement** en faveur de la filière pêche et aquaculture.

G. L'ACTION 07 « INFRASTRUCTURES ET MOBILITÉ VERTES » : MALGRÉ LES MOYENS CONSACRÉS, PLUSIEURS OPÉRATIONS SONT EN RETARD

L'action 07 « Infrastructures et mobilité vertes » a été dotée de **3,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 1,3 milliard d'euros en crédits de paiement** par la loi de finances pour 2021 en faveur du **secteur ferroviaire, des mobilités du quotidien¹, de l'accélération des travaux d'infrastructure de transports, du soutien à l'acquisition de véhicules propres, du verdissement du parc automobile de l'État** ou encore de la **résilience des réseaux électriques.**

¹ Transports en commun et vélo.

La loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021 a abondé de **50 millions d'euros** en autorisation d'engagement et en crédits de paiement l'action 07 pour soutenir les **investissements des autorités organisatrices de la mobilité (AOM)** en faveur des transports collectifs.

S'ils restent retracés sur le programme 362, les crédits relatifs à la mobilité du quotidien, au secteur ferroviaire et une partie des crédits dédiés à l'accélération des travaux d'infrastructure de transports¹ sont l'objet de la convention de délégation précitée², signée le 14 décembre 2020 entre le ministère de l'économie, des finances et de la relance et le ministère de la transition écologique prévoyant qu'ils seraient délégués à la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), leur gestion étant réalisée par l'agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF).

De la même façon, les crédits relatifs à la résilience des réseaux électriques, au soutien à la demande de véhicules propres ainsi que les crédits relatifs à l'accélération du déploiement des infrastructures de recharge électrique, ont fait l'objet d'une convention de délégation de gestion signée le 10 décembre 2020 entre le ministère de l'économie, des finances et de la relance et le ministère de la transition écologique prévoyant qu'ils seraient délégués à la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC).

L'état d'exécution de cette action, selon les données extraites du système d'information CHORUS au 1^{er} octobre 2021, est de 2 091,8 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit 58 % de la prévision en loi de finances initiale, et 1 043,8 millions d'euros en crédits de paiement, correspondant à 80,3 %.

Le **projet de loi de finances pour 2022** prévoit une ouverture de crédits de **1 363,8 millions d'euros de crédits de paiement. 139 millions d'euros d'autorisations d'engagement supplémentaires** sont également demandés pour abonder les **volets ferroviaire et infrastructures de transports** de l'action.

¹ Les opérations relatives au réseau fluvial, à la ligne ferroviaire Lyon-Turin, aux voies réservées aux modes de transports partagés ainsi qu'à la modernisation des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS).

² Voir supra, action 06.

1. Le soutien au secteur ferroviaire en 2022 : 250,6 millions d'euros de crédits de paiement et 15 millions d'euros d'autorisations d'engagement supplémentaires dédiées au transport combiné

Au titre de l'exercice budgétaire 2021, le plan de relance prévoyait de consacrer **650 millions d'euros en autorisations d'engagement** et **173 millions d'euros en crédits de paiement** en faveur du secteur ferroviaire.

Sur les neuf premiers mois de l'année 2021, 367,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 115,5 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés, soit 56,5 % et 66,8 % des crédits ouverts pour l'exercice.

Le projet de loi de finances propose d'ouvrir **15 millions d'euros d'autorisations d'engagement** et **250,6 millions d'euros de crédits de paiement en 2022** en faveur du secteur ferroviaire.

a) Un programme de régénération des petites lignes en retard malgré les concours apportés par le plan de relance

Le plan de relance doit contribuer au programme de **régénération des petites lignes ferroviaires** à hauteur de **300 millions d'euros**. Ces fonds, qui transitent par l'AFITF, sont versés dans le cadre des CPER, en cofinancement avec les régions. Au 1^{er} juin 2021, huit **protocoles d'accord** en vue de la rénovation des petites lignes ont été signés par les assemblées régionales.

L'objectif du programme de régénération devait permettre de rénover 1 500 kilomètres de voies entre 2017 et 2022. En mai 2021, malgré les moyens complémentaires alloués par le plan de relance, **58 % seulement de cet objectif** était **réalisé**, soit une rénovation de 934 kilomètres de voies.

Au 1^{er} octobre 2021, 192,5 millions d'euros sur les 300 millions d'euros d'autorisations d'engagement ont été consommés, soit 64,2 %. Par ailleurs, 24,7 millions d'euros de crédits de paiement ont été exécutés dans le cadre des opérations de régénération des petites lignes ferroviaires.

b) Le développement de l'offre de trains de nuit

Le plan de relance prévoit de consacrer **100 millions d'euros** pour la rénovation de matériel roulant et d'installations de maintenance permettant la réouverture de **deux lignes de trains de nuit**, Paris-Nice et Paris-Tarbes. La ligne Paris-Nice a été inaugurée en mai 2021. La ligne Paris-Tarbes devrait être lancée en 2022.

Au 1^{er} octobre 2021, l'exécution budgétaire des crédits relatifs aux trains de nuit présente un niveau de consommation de 90 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 57,8 millions de crédits de paiement.

c) Le développement d'infrastructures multimodales de fret ferroviaire

À travers les CPER et le budget de l'AFITF, le plan de relance devait consacrer **250 millions d'euros** au développement d'infrastructures multimodales de fret ferroviaire, notamment pour soutenir les investissements dans les lignes de fret capillaires mais également pour permettre à SNCF Réseau de mieux prendre en compte la compétitivité du fret ferroviaire dans la programmation de ses chantiers sur les voies.

Lors des neuf premiers mois de l'année 2021, 85 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 33 millions de crédits de paiement ont été exécutés en faveur du fret ferroviaire.

Le projet de loi de finances **pour 2022** propose l'ouverture de **15 millions d'euros** en autorisations d'engagement et autant en crédits de paiement destinés au soutien aux **transports combinés**. Ces crédits seront transférés en gestion au programme 203 « Infrastructures et services de transports » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

2. 151 millions d'euros de crédits de paiement pour participer au développement des mobilités du quotidien

900 millions d'euros d'autorisations d'engagement et **91 millions d'euros de crédits de paiement** doivent être consacrés en **2021** aux mobilités du quotidien alternatives à la voiture.

Au 1^{er} octobre 2021, **730 millions d'euros d'autorisations d'engagement** et **101,1 millions d'euros de crédits de paiement** ont été consommés en faveur des mobilités du quotidien.

Le projet de loi de finances **pour 2022** prévoit d'ouvrir **151 millions d'euros de crédits de paiement** pour financer ces programmes.

a) Les transports en commun en province et en Île-de-France

Le plan de relance devait consacrer **800 millions d'euros** au développement des transports en commun en Île-de-France et dans les régions. **La loi de finances rectificative pour 2021** a abondé cette opération de **50 millions d'euros d'autorisations d'engagement** et de crédits de paiement.

Ces crédits, qui sont déployés dans le cadre de cofinancements avec les collectivités territoriales à travers les CPER, ont vocation à encourager le développement de l'offre de transport dans les zones urbaines denses, d'améliorer les services existants ou de créer de nouvelles lignes de transports collectifs en site propre (TCSP) et de métros.

Sur les neufs premiers mois de l'année :

- pour les transports collectifs en Île-de-France, 465 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 80,3 millions d'euros de crédits de paiement ont été exécutés ;

- le développement des transports collectifs dans les autres régions a donné lieu à la consommation de 215 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 10,8 millions de crédits de paiement.

b) L'accélération des aménagements cyclables

100 millions d'euros du plan de relance, prévus en loi de finances pour 2021, doivent abonder le **fonds vélo** pour accélérer les travaux d'**aménagement de réseaux cyclables**. Les autorisations d'engagement doivent être exécutées en deux temps, 50 millions d'euros en 2021 et 50 millions d'euros en 2022.

La **cible 2022** de l'indicateur du plan vélo, lancé en 2018, relatif aux aménagements cyclables sécurisés **n'était remplie qu'à 77 % en mars 2021**.

Au 1^{er} octobre 2021, 50 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 10 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés pour développer les réseaux cyclables.

3. 124 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 389,2 millions d'euros de crédits de paiement pour accélérer les travaux d'infrastructures de transport

En 2021, au titre du plan de relance, **550 millions d'euros d'autorisations d'engagement** et **205 millions d'euros de crédits de paiement** doivent être consacrés à l'accélération des travaux d'infrastructures de transport.

D'après le système d'information CHORUS, au 1^{er} octobre 2021, 334 millions d'euros des autorisations d'engagement et 195,5 millions d'euros des crédits de paiement ont d'ores et déjà été exécutés.

Pour 2022, le projet de loi de finances prévoit d'ouvrir **124 millions d'euros d'autorisations d'engagement** complémentaires ainsi que **389,2 millions d'euros de crédits de paiement**.

a) En dépit des 100 millions d'euros du plan de relance, l'objectif de 100 000 bornes de recharge électriques ouvertes au public à fin 2021 ne sera pas atteint

Le plan de relance prévoit de consacrer **100 millions d'euros** au déploiement de bornes de recharge rapides sur les autoroutes et le réseau routier national.

Les **sociétés concessionnaires d'autoroutes** ont toutes initié des **appels d'offres** destinés à **équiper toutes les aires de service d'ici à la fin de l'année 2022**.

Les efforts réalisés dans le cadre du plan de relance s'inscrivent dans « **l'objectif 100 000 bornes** » par lequel le Gouvernement s'est engagé à proposer, **d'ici à la fin de l'année 2021, 100 000 points de charge ouverts au public** en France. En dépit des moyens consacrés à travers le plan de relance, et malgré l'accélération récente des déploiements, **cet objectif ne sera pas atteint**. En juillet 2021, le ministère de la transition écologique recensait seulement **43 700 bornes** ouvertes au public. **Le Gouvernement a reconnu que l'objectif ne pourrait être atteint, au mieux, que dans le courant de l'année 2022**.

Au 1^{er} octobre 2021, 28,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 20 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés à cet effet.

En 2022, le niveau des paiements consacrés à cette opération est estimé à **60 millions d'euros**.

b) Le développement de la ligne ferroviaire Lyon-Turin, du réseau fluvial et de voies réservées aux modes de mobilité partagés

Le plan de relance prévoit de consacrer **50 millions d'euros** à la mise en place, sur le réseau routier national, de **voies réservées** aux modes partagés (transports en commun, covoiturage) pour éviter l'autosolisme.

Par ailleurs, **200 millions d'euros** doivent être affectés par l'AFITF au développement de la **ligne ferroviaire Lyon-Turin**.

Le plan de relance prévoit en outre de consacrer **175 millions d'euros** à la régénération et à la modernisation du **réseau fluvial**. **Cent chantiers** doivent être mis en œuvre en 2021 et 2022. Pour 2021, **89,1 millions d'euros** d'autorisations d'engagement et 62,1 millions d'euros de crédits de paiement devraient être consommés.

À la lumière d'extractions issues du système d'information CHORUS, concernant ces différentes opérations, 310 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 175 millions d'euros de crédits de paiement ont d'ores et déjà été consommés au cours des neuf premiers mois de l'année 2021.

Pour la régénération du **réseau fluvial**, l'estimation des paiements à décaisser sur l'exercice **2022** s'élève à **75 millions d'euros**.

c) La modernisation des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) est lente à se déployer

Le plan de relance prévoit **19 millions d'euros** de crédits en faveur de la modernisation des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS). Les crédits de paiement devraient être consommés, en fonction de l'avancement des chantiers, **jusqu'en 2024**. Ces 19 millions d'euros doivent notamment servir à financer :

- pour 4 millions d'euros, la mise aux normes et la rénovation thermique de bâtiments ;

- pour 5,2 millions d'euros, l'amélioration de la surveillance maritime par le déploiement d'équipements à haute performance et la mise en place d'un système centralisé de gestion des données AIS (système d'identification automatique des navires) ;

- pour 2,5 millions d'euros, l'aide à la décision en matière de surveillance maritime avec le développement et la mise en service de modules de surveillance de la navigation, de suivi des cargaisons des navires et de gestion des infractions en mer ;

- pour 5,5 millions d'euros, l'amélioration de la communication avec les navires par l'acquisition de moyens de radiocommunication longue distance et d'enregistrement des communications ;

- pour 1 million d'euros, la sécurisation des installations par la rénovation des systèmes de production d'énergie.

Les premières opérations déployées n'ont permis d'exécuter que 3,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 0,4 million d'euros de crédits de paiement en date du 1^{er} octobre 2021 d'après les données extraites du progiciel CHORUS.

4. Les critères des aides à l'acquisition de véhicules propres sont en passe de se durcir alors que le secteur automobile est de nouveau en crise

La loi de finances **pour 2021** prévoyait que **1,28 milliard d'euros d'autorisations d'engagement** et **732 millions d'euros de crédits de paiement** seraient consacrés aux aides à l'acquisition de véhicules propres dans le cadre du plan de relance sur la gestion 2021.

En 2022, le projet de loi de finances propose de consacrer **487 millions d'euros de crédits de paiement** de la mission « Plan de relance » à ces dispositifs.

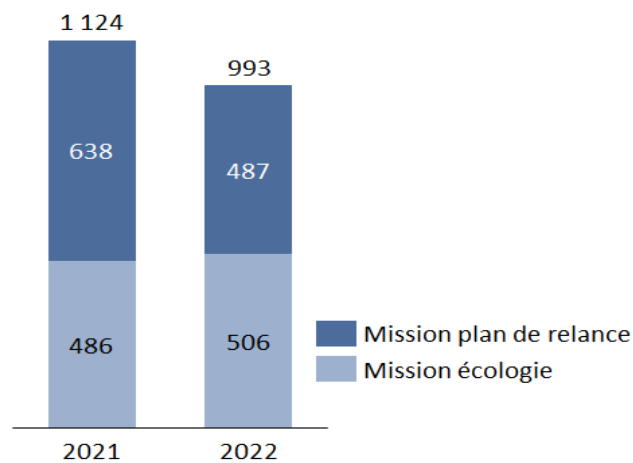
Le financement des deux mesures de soutien à l'acquisition de véhicules propres, le bonus écologique et la prime à la conversion, est **partagé entre** l'action 07 « Infrastructures et mobilités vertes » du **programme 362 « Écologie » de la mission « Plan de relance »** et l'action 03

« Aides à l'acquisition de véhicules propres » du **programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, développement et mobilité durable »**.

Ce mélange n'est pas de nature à faciliter la lisibilité budgétaire de ces dispositifs.

Répartition prévisionnelle des crédits de paiement en 2021 et 2022 au titre des dispositifs d'aide à l'acquisition de véhicules propres entre les missions « Écologie » et « Plan de relance »

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Il est à noter qu'en raison de la persistance de la crise et du second confinement, les critères d'éligibilité du bonus et de la prime à la conversion en vigueur à la fin de l'année 2020, et qui devaient initialement être durcis dès le 1^{er} janvier 2021, ont été maintenus jusqu'au 30 juin 2021. Néanmoins, **depuis le 1^{er} juillet 2021, ces critères ont cette fois été rendus plus restrictifs.**

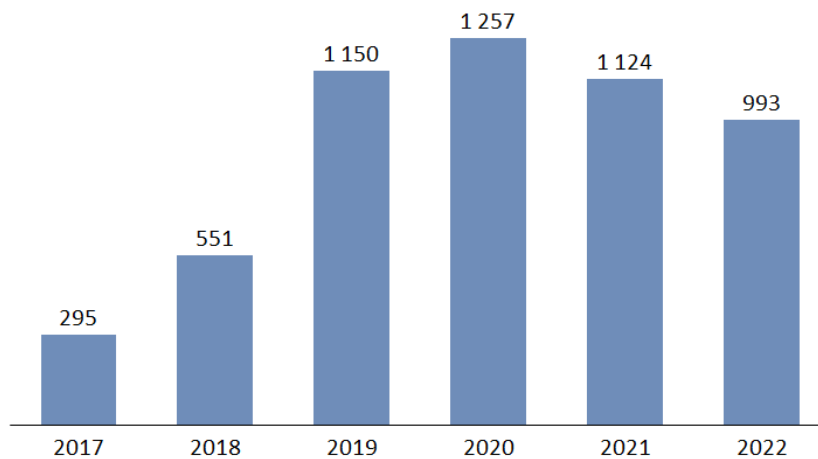
Le secteur automobile se retrouve à nouveau dans la tourmente depuis plusieurs mois. Or, le Gouvernement avait prévu de rendre le recours à ces dispositifs plus restrictifs encore à compter du 1^{er} janvier 2022. À compter de cette même date, le montant du bonus devait également être diminué de 1 000 euros. Cette perspective était clairement de nature à compromettre la trajectoire de renouvellement du parc automobile et à fragiliser encore davantage la filière.

Au regard de la situation, **le 22 octobre dernier, Mme Barbara Pompili a pris l'engagement que les dispositifs d'aides à l'acquisition de véhicules propres ne seraient finalement pas modifiés au 1^{er} janvier 2022.** Leur durcissement et la baisse du montant alloué au titre du

bonus écologique seraient donc **reportés de six mois, au 1^{er} juillet 2022**. Il apparaît assez évident que **ce report n'est pas étranger au calendrier présidentiel ni dénué de visées électoralistes**. Néanmoins il est **nécessaire pour préserver la compétitivité de la filière automobile** française dans les temps difficiles qu'elle traverse.

**Évolution des crédits consacrés aux aides à l'acquisition de véhicules propres
(missions « Écologie » et « Plan de relance »)**

(en millions d'euros)

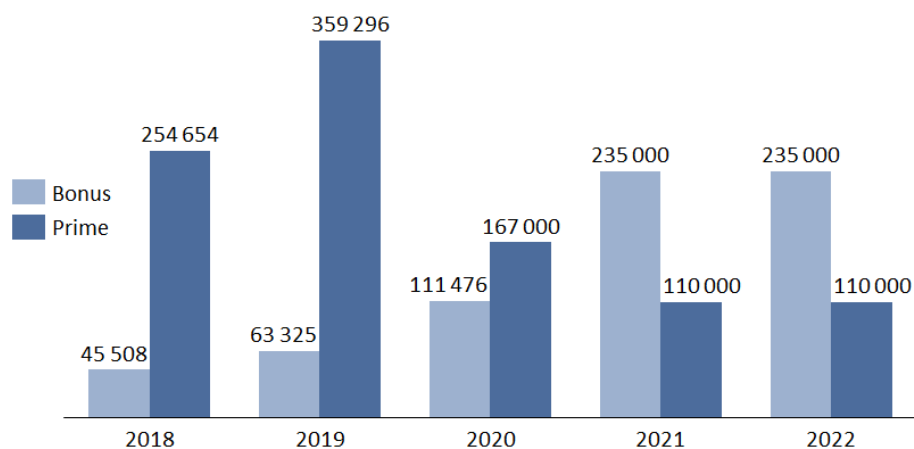


Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

D'après les réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial, **au premier semestre 2021, 115 963 bonus** ont été attribués. La direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) estime que **235 000 bonus devraient être versés en 2021 et le même nombre en 2022**.

Au cours des sept premiers mois de l'année, 72 000 primes à la conversion ont été distribuées. La DGEC s'attend à un total de **110 000 primes en 2021** et les projections **pour 2022 s'élèvent à 101 000**.

Nombre de bonus et de primes à la conversion distribués ou estimés



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Au 1^{er} octobre 2021, d'après l'état d'exécution des crédits tel qu'il ressort du système d'information CHORUS concernant les financements des aides à l'acquisition de véhicules propres par la mission « Plan de relance », la consommation des crédits s'élève à 580,9 millions d'euros, dont 458,2 millions d'euros pour le bonus écologique et 122,7 millions d'euros pour la prime à la conversion.

5. 76,5 millions d'euros de crédits de paiement pour verdir le parc automobile de l'État

Le plan de relance prévoit de consacrer **180 millions d'euros en autorisations d'engagement** et **79 millions d'euros en crédits de paiement en 2021** au **remplacement de véhicules thermiques** appartenant au parc automobile de l'État par des véhicules électriques ou hybrides moins polluants.

Ce programme de verdissement concerne les flottes du ministère de l'intérieur, du ministère de la justice et de l'administration des douanes. Il doit notamment permettre au ministère de l'intérieur d'acquérir 3 400 véhicules, dont 1 776 ont été commandés et en partie livrés en 2021. 1 624 doivent être livrés en 2022.

Au 1^{er} octobre 2021, une extraction du progiciel CHORUS permet de constater que 76,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement (dont 56,1 millions d'euros pour le renouvellement du parc appartenant au ministère de l'intérieur) et 50,9 millions d'euros (dont 45,6 millions pour le ministère de l'intérieur) de crédits de paiement ont été exécutés, soit respectivement 42,4 % et 64,4 % du total des crédits ouverts sur l'exercice.

Pour 2022, le projet de loi de finances propose de consacrer **76,5 millions d'euros** de crédits de paiement à ce programme.

6. 9,6 millions d'euros de crédits de paiement pour un soutien à la résilience des réseaux électriques dont les procédures ont pris du retard

En complément des moyens portés par le compte d'affectation spéciale (CAS) « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (FACE), le plan de relance prévoit de consacrer, **en 2021, 50 millions d'euros en autorisations d'engagement et 20 millions d'euros en crédits de paiement** à la résilience des réseaux électriques dans les zones rurales.

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

Le recensement des projets susceptibles d'être subventionnés (à un taux de 80 %) a été réalisé via un **appel à manifestation d'intérêt** lancé à la fin de l'année 2020 auprès des autorités organisatrices de la distribution d'électricité (AODE). La sélection des projets a été effectuée sur la base des critères déterminés par un arrêté du 17 avril 2021. Pour les volets « intempéries » et « sécurisation des fils nus », les subventions bénéficieront respectivement à 11 et 27 AODE. **Le processus de sélection a pris du retard** et s'est prolongé jusqu'en septembre 2021 sur le volet « transition énergétique ».

D'après le projet annuel de performances du programme 362, seuls **35 millions d'euros** de crédits devraient être **engagés en 2021** : 18 millions d'euros pour le volet « transition énergétique », 10 millions d'euros pour le volet « intempéries » et 7 millions d'euros pour le volet « sécurisation des fils nus ».

Au cours des neuf premiers mois de l'année 2021, d'après les données issues du progiciel CHORUS, **seuls 3,1 millions de crédits auraient été engagés et 2 374 euros payés.**

Pour l'exercice 2022, 9,6 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus par le projet de loi de finances pour financer la résilience des réseaux électriques en milieu rural.

H. L'ACTION 08 « ÉNERGIE ET TECHNOLOGIES VERTES » : DES SOUTIENS QUI DOIVENT ÊTRE PROLONGÉS ET CONSOLIDÉS PAR LE PLAN D'INVESTISSEMENT ANNONCÉ LE 12 OCTOBRE 2021

L'action 08 « Énergie et technologies vertes » a été dotée de **3,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement** et de **910,7 millions d'euros en crédits de paiement** par la loi de finances pour 2021 afin de soutenir le développement des **filières hydrogène et nucléaire** ainsi que les secteurs de **l'automobile et de l'aéronautique**.

Des crédits relevant des programmes de **soutien à la recherche et développement (R&D) aéronautique**, pilotés par la direction générale de l'aviation civile (DGAC) et destinés à financer le **conseil pour la recherche aéronautique civile (CORAC)**, ont été **transférés en exécution vers le programme 190** « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables » de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Le décret n° 2021-84 du 28 janvier 2021 a transféré **279 millions d'euros en autorisations d'engagement** et **88,8 millions d'euros en crédits de paiement**. Le décret n° 2021-831 du 28 juin 2021 a été le support d'un nouveau transfert de **372 millions d'euros en autorisations d'engagement** et **114,2 millions d'euros en crédits de paiement**.

La loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021 a **annulé 534 millions d'euros en autorisations d'engagement**. Ces annulations ont porté sur le programme de soutien à la filière hydrogène et, plus particulièrement, sur le **mécanisme de complément de rémunération pour la production d'hydrogène décarboné** dont les premiers appels d'offre sont annoncés en 2022.

S'ils restent inscrits au programme 362, les crédits relatifs au soutien destinés aux filières hydrogène et nucléaire sont l'objet de la **convention de délégation de gestion** précitée¹, signée le 10 décembre 2020 entre le ministère de l'économie, des finances et de la relance et le ministère de la transition écologique prévoyant qu'ils seraient délégués à la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC).

L'état d'exécution de cette action, selon les données extraites du système d'information CHORUS au 1^{er} octobre 2021, est de **655 millions d'euros en autorisations d'engagement**, soit **26 % des crédits non transférés et non annulés**, et **166 millions d'euros en crédits de paiement**, soit **23,5 %**.

Le **projet de loi de finances pour 2022** prévoit une ouverture de crédits de **1 008,3 millions d'euros de crédits de paiement**, aucune nouvelle autorisation d'engagement n'étant demandée.

¹ Voir supra, action 07.

Le 12 octobre 2021, le président de la République a présenté les contours d'un **plan d'investissement** qui prévoit des interventions publiques en faveur des différentes filières déjà soutenues par l'action 08 à l'horizon 2030.

1. Les crédits liés au développement de la filière hydrogène vert sont très lentement consommés

Après le **plan hydrogène** présenté en 2018, doté de 100 millions d'euros et articulé autour deux appels à projets lancés par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), le 8 septembre 2020, le Gouvernement a présenté une **stratégie nationale pour le développement de l'hydrogène décarboné**. C'est dans le cadre de cette stratégie que s'inscrivent les crédits portés par le plan de relance.

La stratégie prévoit 7,2 milliards d'euros d'investissements publics dans le secteur d'ici 2030, dont 2 milliards d'euros sur la période 2021-2022 au titre du plan de relance. Sur cette période, le plan de relance prévoit ainsi une enveloppe de **2 milliards d'euros en autorisations d'engagement** et de **205 millions d'euros en crédits de paiement** pour l'année 2021.

Ces crédits ont pour vocation à contribuer au financement **d'appels à projets de l'Ademe**, à la mise en place d'un **dispositif de soutien public à la production d'hydrogène décarboné** et au lancement d'un **projet important d'intérêt européen commun (IPCEI) sur l'hydrogène**, visant à soutenir la R&D et l'industrialisation d'électrolyseurs pour produire de l'hydrogène décarboné et déployer ces solutions dans l'industrie. Le mécanisme d'IPCEI est un dispositif européen de soutien de la recherche et de l'innovation.

Le plan de relance entendait consacrer 600 millions d'euros pour la mise en place, par appel d'offre, d'un **mécanisme de soutien à la production d'hydrogène décarboné** par le mécanisme du **complément de rémunération**.

Comme indiqué *supra*, **534 millions d'euros** en autorisations d'engagement ont été **annulés** en loi de finances rectificative sur cette opération. Une **pré-notification** du dispositif a été réalisée auprès de la **Commission européenne en 2021**. L'**approbation** de l'institution européenne est **attendue en 2022**, année au cours de laquelle les **premiers appels d'offres** doivent être lancés. La consommation des **premières autorisations d'engagement** ne devrait intervenir qu'en **fin d'année 2022 voire plutôt en 2023**. Les premiers crédits de paiement ne seront pas exécutés avant 2023. Cette opération a désormais davantage **vocation à s'inscrire dans le plan d'investissement** annoncé par le Président de la République le 12 octobre dernier.

Le plan de relance entend également consacrer **100 millions d'euros** au renforcement des **appels à projets** lancés par l'Ademe. L'**appel à projets « Écosystèmes territoriaux hydrogène »** s'est prolongé jusqu'au mois de septembre 2021. En mars, 14 projets avaient été présélectionnés. **50 millions d'euros** issus du plan de relance doivent contribuer à financer ce programme.

En cours d'élaboration et de négociation avec la Commission européenne, le **projet d'IPCEI** est piloté par la direction générale des entreprises. Le plan de relance doit lui consacrer **1,3 milliard d'euros**. **200 millions d'euros de crédits de paiement** avaient été ouverts au titre de l'exercice 2021. **Une grande partie des crédits de paiement liés à ce projet sera exécutée après 2022.**

Au cours des neuf premiers mois de l'année 2021, au titre des soutiens à la filière hydrogène, 35 millions d'euros de crédits ont été engagés pour l'appel à projet de l'Ademe et seulement 4 millions d'euros ont été décaissés.

Le projet de loi de finances **pour 2022** propose d'ouvrir **409,7 millions d'euros** de crédits de paiement en faveur de la filière hydrogène, 19,7 millions d'euros pour l'appel à projet de l'Ademe « Écosystèmes territoriaux hydrogène » et 390 millions d'euros pour le projet important d'intérêt européen commun (IPCEI).

Lors de sa présentation du **plan d'investissement**, le Président de la République a affirmé l'ambition que la France devienne un « **leader dans l'hydrogène vert** ». La construction d'au moins **deux gigafactories** d'électrolyseurs, qui permettraient notamment de produire de l'hydrogène à partir d'énergie nucléaire, a été évoquée ainsi que la nécessité d'investir massivement pour développer l'offre industrielle dans la filière hydrogène.

Deux nouveaux milliards d'euros de financements publics en faveur de l'**hydrogène décarboné** ont été annoncés dans ce cadre.

2. Les crédits relatifs au soutien à la filière nucléaire sont consommés à un rythme soutenu

Le plan de relance doit consacrer **200 millions d'euros** au soutien à la filière nucléaire. **150 millions d'euros de crédits de paiement** ont été ouverts sur la gestion **2021**, d'une part pour soutenir la **modernisation industrielle** et le **renforcement des compétences** dans la filière et, d'autre part, pour **promouvoir la R&D** dans le secteur.

Au 1^{er} octobre 2021, d'après les données issues du progiciel CHORUS, 180 millions d'euros des autorisations d'engagement et 52,4 millions d'euros des crédits de paiement auraient été consommés.

Le projet annuel de performances du programme 362 prévoit **13,7 millions d'euros** de crédits de paiement en **2022** au titre du soutien à la filière nucléaire.

Le plan d'investissement annoncé par le Président de la République le 12 octobre dernier comporte également **un volet nucléaire**. **Un milliard d'euros** devrait être consacré d'ici 2030 au développement de « technologies de rupture » dans le domaine. Le principal objectif serait de produire des **réacteurs nucléaires de petite taille** dit « SMR » (*small modular reactors*).

La France accuse un retard certain dans ce domaine quand bien même l'agence pour l'énergie nucléaire de l'OCDE considère que ces réacteurs pourraient représenter 10 % des nouvelles capacités nucléaires développées dans le monde d'ici 2035.

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

Le plan de relance prévoit une enveloppe de **100 millions d'euros** en **autorisations d'engagement** et de **80 millions d'euros** en **crédits de paiement en 2021** pour le soutien à la modernisation industrielle et le renforcement des compétences de la filière nucléaire.

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

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

Géré par la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), le soutien à la R&D dans le domaine nucléaire doit se voir consacrer **100 millions d'euros** en **autorisations d'engagement** et **70 millions d'euros** en **crédits de paiement en 2021**.

Ce programme entend notamment soutenir le développement du **recyclage du combustible dans les réacteurs à eau pressurisé**. Dans cette perspective, le commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) doit recevoir **six millions d'euros** de financements en deux échéances en **2021 et 2022**.

Le plan de relance doit aussi servir à financer, à hauteur de **39 millions d'euros**, le déploiement d'**outils de recherche plus performants pour le CEA**. À ce titre, les coûts de deux projets de plateformes expérimentales ont vocation à être couverts par le plan de relance : la plateforme TAMARIS, pour 9 millions d'euros, et la plateforme PLINIUS-2, pour 30 millions d'euros. Les projets sont prêts et ont déjà fait l'objet de **décaissements** à hauteur de **30 millions d'euros en 2021**. Les **9 millions d'euros** restants seront versés en **2022**.

L'action destinée à promouvoir les **projets d'usines du futur** a fait l'objet d'un **appel à projet**. Lancé en novembre 2020 et piloté par BpiFrance, l'appel a conduit à la sélection de **20 projets** pour des subventions de **22,8 millions d'euros**. Un nouvel appel à projet lancé à l'automne 2021 doit permettre de consommer l'ensemble des 50 millions d'euros d'autorisations d'engagement ouvertes sur l'exercice.

3. Le soutien aux secteurs de l'aéronautique et de l'automobile prévu par France relance pourrait être consolidé par les récentes annonces relatives au plan d'investissement

Très affectés par les conséquences de la crise sanitaire, **les secteurs automobile et aéronautique** ont bénéficié de **plans d'aides** spécifiques annoncés en mai et en juin 2020. Ces deux plans, pour lesquels le soutien de l'État doit dépasser les **2,5 milliards d'euros**, sont **en partie financés par le plan de relance**, à hauteur de **1 532 millions d'euros** en autorisations d'engagement et **556 millions d'euros** en crédits de paiement sur la gestion 2021.

Pour 2022, le projet de loi de finances prévoit de consacrer **584,9 millions d'euros** de crédits de paiement à ces dispositifs (180,8 millions d'euros pour la modernisation des filières et 404,1 millions d'euros pour la recherche dans le domaine de l'aéronautique civile).

Le 12 octobre 2021, le Président de la République a **annoncé un plan d'investissement** dont les contours restent à préciser mais qui comporte un **volet « transports du futur »**, qui serait doté de **4 milliards d'euros** destinés à produire **deux millions de véhicules électriques et hybrides** par an sur le territoire national ainsi qu'à **accélérer à l'horizon 2030 la production d'un avion bas-carbone**.

a) Les crédits relatifs au soutien à la recherche dans le domaine de l'aéronautique civile, transférés vers le programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durable », devraient être intégralement consommés d'ici le premier semestre 2022

Sur l'enveloppe globale prévue par le plan de relance, **930 millions d'euros d'autorisations d'engagement**¹ et **254 millions d'euros de crédits de paiement en 2021** sont destinés au financement de subventions à la **R&D dans le domaine de l'aéronautique civile** dans le cadre de la programmation du **conseil pour la recherche aéronautique civile (CORAC)**, qui cofinance notamment la recherche sur « l'avion vert ».

¹ Auxquels s'ajoutent 405 millions d'euros prévus au programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durable » dont 270 en 2021.

Ce dispositif de soutien à la R&D aéronautique est **mis en œuvre par la direction générale de l'aviation civile (DGAC)**. Les crédits concernés portés par l'action 07 de la mission « Plan de relance » ont vocation à être **transférés vers le programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durable »**. **744 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 254 millions d'euros de crédits de paiement** ont ainsi été transférés en gestion en **2021**. **186 millions d'euros d'autorisations d'engagement** seront transférés **en 2022**.

En juillet 2021, **133 projets** avaient été conventionnés pour un engagement total de subventions de 895 millions d'euros et des versements déjà effectifs de **319 millions d'euros**. La DGAC prévoit que **la totalité des crédits** du volet R&D du plan de soutien aéronautique seront **consommés d'ici le premier semestre 2022**, avec une cible de 200 projets conventionnés.

Les crédits destinés au soutien à la R&D aéronautique font **partie intégrante du programme national de relance et de résilience (PNRR)** présenté par le Gouvernement à la Commission européenne le 28 avril 2021 au titre de la facilité pour la reprise et la résilience mise en place dans le cadre du plan de relance européen.

b) Le plan de relance contribue à moderniser des secteurs aéronautique et automobile durement frappés par la crise

Des montants de 600 et 300 millions d'euros en autorisations d'engagement (dont certaines ont été ouvertes dès 2020) ainsi que de **201 et 101 millions d'euros en crédits de paiement** ont été prévus en 2021 respectivement pour la **modernisation des filières automobile et aéronautique**.

Ces crédits sont investis dans un **fonds de « soutien aux investissements de modernisation »** piloté par la direction générale des entreprises (DGE). Il s'agit notamment d'accélérer les efforts de modernisation industrielle, de diversification, de transformation numérique et de verdissement des procédés de production des entreprises afin d'améliorer leur compétitivité et leur capacité de rebond à l'issue de la crise.

En ce qui concerne la **filière aéronautique**, après un appel à manifestation d'intérêt (juin-juillet 2020), un **appel à projets** a été ouvert en septembre 2020 et reconduit en 2021 pour toutes les entreprises qui avaient réalisé au moins 15 % de leur chiffre d'affaires dans le secteur aéronautique au cours des deux dernières années. À la fin du mois de juillet 2021, **340 projets** ont été retenus, représentant près de 608 millions d'euros d'investissements industriels et soutenus à hauteur de **269 millions d'euros** par l'État. Les PME ont été les premières bénéficiaires du dispositif avec 232 projets lauréats, soutenus à hauteur de 174 millions d'euros pour un total de 341 millions d'euros d'investissements.

Il est à noter que le soutien au secteur aéronautique passe également par des investissements en fonds propres dans des entreprises de la filière à travers les 150 millions d'euros investis dans le fonds « Ace Aéro Partenaires » et prévus au 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 ».

Le dispositif destiné au **secteur automobile** investit **en moyenne 800 000 à 900 000 euros** au bénéfice de **200 à 250 entreprises par an**.

Au cours des neufs premiers mois de l'année 2021, 440 millions d'euros d'autorisations d'engagement (244,8 pour la filière automobile et 195,2 pour l'aéronautique) ainsi que 109,6 millions d'euros (59,8 pour l'automobile et 49,7 pour l'aéronautique) de crédits de paiement ont été consommés.

Le projet de loi de finances prévoit **180,8 millions d'euros de crédits de paiement pour 2022** au titre de la modernisation des filières automobile et aéronautique.

L'administration prévoit que l'ensemble des crédits dédiés à ces dispositifs seront effectivement **décaissés d'ici 2023**.

I. L'ACTION 09 « DOTATION RÉGIONALE D'INVESTISSEMENT » : UNE INTERVENTION QUI DEVRA ÊTRE CONTINUÉE AU-DELÀ DE 2022

L'action 09 « Dotation régionale d'investissement » a été dotée de 600 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 323 millions d'euros en crédits de paiement (CP) par la loi de finances pour 2021.

En PLF 2022, seuls des crédits de paiement sont ouverts à hauteur de 47,4 millions d'euros afin de payer les régions en fonction de l'état d'avancement des travaux.

1. Création et modalités d'utilisation de la dotation régionale d'investissement

La dotation régionale d'investissement du plan de relance doit permettre aux régions d'engager un plan massif de **renovation énergétique** de leurs bâtiments et de **développement des mobilités et des transports**.

Elle s'inscrit dans le cadre de l'accord de méthode signé le 30 juillet 2020 entre l'État et les régions, qui se sont engagés à soutenir une politique d'investissement volontariste en faveur de la transition écologique, et fait suite à l'accord de partenariat signé le 28 septembre 2020, également entre l'État et les régions, dans lequel l'État s'était engagé à attribuer aux régions une enveloppe de 600 millions d'euros de crédits d'investissement sur des opérations liées au plan de relance afin d'accompagner cet effort.

L'instruction du 11 décembre 2020 relative à la dotation régionale d'investissement définit les objectifs, les priorités opérationnelles et les critères à prendre en compte pour l'attribution des 600 millions d'euros de dotation d'investissement prévue dans le cadre du plan de relance au profit des régions.

Ainsi, l'enveloppe nationale est répartie entre chaque région sur la base d'une clé démographique, chaque région bénéficiant d'une attribution correspondant au poids de sa population totale dans la population totale nationale.

Répartition de l'enveloppe nationale entre les régions

(en euros)

| REGIONS | AE |
|-----------------------------|-----------------------|
| AUVERGNE-RHONE-ALPES | 71 858 000,00 |
| BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE | 24 897 000,00 |
| BRETAGNE | 29 883 000,00 |
| CENTRE-VAL DE LOIRE | 22 893 000,00 |
| CORSE | 3 085 000,00 |
| GRAND EST | 49 308 000,00 |
| HAUTS-DE-FRANCE | 53 342 000,00 |
| ILE-DE-FRANCE | 109 841 000,00 |
| NORMANDIE | 29 553 000,00 |
| NOUVELLE-AQUITAINE | 53 676 000,00 |
| OCCITANIE | 53 004 000,00 |
| PAYS DE LA LOIRE | 34 011 000,00 |
| GUADELOUPE | 3 544 000,00 |
| GUYANE | 2 425 000,00 |
| LA REUNION | 7 721 000,00 |
| MARTINIQUE | 3 379 000,00 |
| MAYOTTE | 2 352 000,00 |
| PROVENCE ALPRES COTE D'AZUR | 45 228 000,00 |
| TOTAL | 600 000 000,00 |

Source : Instruction relative à la dotation régionale d'investissement du 11 décembre 2020

Conformément à la circulaire n° 6220/SG du 23 octobre 2020 sur la territorialisation du plan de relance, les subventions seront attribuées aux régions pour des opérations liées au plan de relance de l'État, prioritairement en faveur de la rénovation thermique des bâtiments publics et des mobilités du quotidien.

Les projets éligibles sont portés par les conseils régionaux, sans qu'il soit nécessaire que ceux-ci disposent eux-mêmes de la maîtrise d'ouvrage.

2. Une consommation au 1^{er} octobre 2021 en deçà des objectifs fixés

Au 1^{er} octobre 2021, selon les informations fournies par le système d'information Chorus, la consommation s'élève à 493,3 millions d'euros en AE et 63,1 millions d'euros en CP, soit 82 % des AE ouvertes et 19,5 % des CP ouverts.

Ce niveau de consommation, en CP particulièrement, apparaît faible au regard des objectifs fixés dans l'instruction du 11 décembre 2020. En effet, celle-ci précise que les choix des projets de rénovation énergétique ou de mobilité doivent permettre « *le financement d'opérations dont le degré de maturité permet d'envisager un démarrage très rapide* ».

Par ailleurs, il est indiqué que, sauf exception pour des projets particulièrement importants ou complexes, les projets doivent pouvoir faire l'objet d'une notification des marchés au plus tard le 31 décembre 2021 et d'une **livraison prévisionnelle avant le 31 décembre 2022**. Or, étant donné le niveau d'ouverture de CP en 2021 et 2022 (370 millions d'euros au total), **230 millions d'euros devront être ouverts après 2022**.

II. LE PROGRAMME 363 « COMPÉTITIVITÉ »

Le programme 363 « Compétitivité » doit faire l'objet d'un peu moins de **550 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,8 milliards d'euros en crédits de paiement en 2022**.

Trois des six actions, à savoir les actions 02 « Souveraineté technologique et résilience », 04 « Mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises - modernisation des administrations régaliennes » et 05 « Culture », représentent 92 % des crédits de paiement demandés pour 2022.

Évolution des crédits par action du programme 363

(en millions d'euros et en %)

| | | LFI 2021 | PLF 2022 | Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (volume) | Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (%) |
|--|----|----------------|----------------|---|--|
| 01 – Financement des entreprises | AE | 904,0 | | - 904,0 | - 100,0 % |
| | CP | 757,0 | 147,0 | - 610,0 | - 80,6 % |
| 02 – Souveraineté technologique et résilience | AE | 1 497,0 | 140,0 | - 1 357,0 | - 90,6 % |
| | CP | 853,0 | 870,9 | + 17,9 | + 2,1 % |
| 03 – Plan de soutien à l'export | AE | 103,9 | | - 103,9 | - 100,0 % |
| | CP | 69,6 | 14,8 | - 54,8 | - 78,7 % |
| 04 – Mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises – modernisation des administrations régaliennes | AE | 1 812,7 | 407,2 | - 1 405,5 | - 77,5 % |
| | CP | 1 093,9 | 1 224,9 | + 131,1 | + 12,0 % |
| 05 – Culture | AE | 1 600,0 | | - 1 600,0 | - 100,0 % |
| | CP | 1 094,6 | 463,4 | - 631,2 | - 57,7 % |
| 06 – Commandes militaires | AE | | | | |
| | CP | 41,6 | 41,6 | 0,0 | 0,0 % |
| Total programme 363 | AE | 5 917,6 | 547,2 | - 5 370,4 | - 90,8 % |
| | CP | 3 909,7 | 2 762,7 | - 1 147,0 | - 29,3 % |

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

A. L'ACTION 01 « FINANCEMENT DES ENTREPRISES » : UNE AIDE COMPLÉMENTAIRE À CELLE APPORTÉE PAR D'AUTRES ACTEURS

Les crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2021 sur cette action sont de 904 millions d'euros en autorisations d'engagement et 757 millions d'euros en crédits de paiement. **En 2022, 147 millions d'euros sont demandés, uniquement en crédits de paiement.**

1. Le renforcement des fonds de garantie de Bpifrance Financement

Le plan de relance porte un volume important de crédits dédiés aux **fonds de garantie** de Bpifrance. Ainsi, **464 millions d'euros en autorisations d'engagement ont été ouverts en 2021 pour permettre d'abonder ces fonds.**

En 2022, 104 millions d'euros de crédits de paiement sont demandés pour couvrir une partie de ces autorisations d'engagement.

Les crédits débloqués dans le cadre du plan de relance doivent permettre de renforcer la quotité garantie par Bpifrance sur ses produits classiques, renforcer la volumétrie des garanties « transmission » et « création » ou encore renforcer l'offre verte de Bpifrance.

Par ailleurs, 3 millions d'euros sont également prévus en crédits de paiement pour soutenir les dépenses de Bpifrance engagées pour mettre en œuvre les dispositifs de relance.

2. Compensation de l'exonération du forfait social

Afin de financer l'exonération du forfait social résultant de l'article 207 de la loi de finances initiale pour 2021¹, l'action « Financement des entreprises » comporte un volet compensation de ce coût pour l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

L'exonération de forfait social est temporaire et porte, pour les années 2021 et 2022, sur les abondements de l'employeur complétant les versements volontaires du salarié sur un plan d'épargne entreprise pour acquérir des actions ou des certificats d'investissement émis par l'entreprise. Le projet de loi de finances pour 2022 prévoit l'ouverture de 40 millions d'euros pour ce dispositif.

Ce montant correspond à l'estimation initiale du Gouvernement lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021.

Ce dispositif d'exonération poursuit ainsi le double objectif d'encourager l'actionnariat salarié d'une part, et de renforcer les fonds propres des entreprises d'autre part.

3. L'abondement des fonds régionaux d'investissement

Alors que le volet « Abondement des fonds régionaux d'investissement » de la mission « Plan de relance » pour 2021 devait représenter **250 millions d'euros**, les crédits décaissés au 1^{er} octobre pour cette action ne se sont élevés qu'à 15 millions d'euros. Ces crédits doivent en principe être transférés au compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État », pour abonder un fonds de fonds régionaux géré par Bpifrance.

D'après les informations contenues dans le projet annuel de performances du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État », une partie des crédits non consommés (125 millions d'euros) sera

¹ [Article 207 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.](#)

reportée en 2022 sur le CAS et permettra un abondement sur un « fonds de fonds » régionaux, géré par Bpifrance.

Les fonds couverts par ce fonds de fonds visent généralement à accompagner les PME et les crédits apportés par l'État devraient permettre de renforcer leur effet de levier sur l'ensemble du territoire.

***B. L'ACTION 02 « SOUVERAINETÉ TECHNOLOGIQUE ET RÉSILIENCE » :
DES FINANCEMENTS TEMPORAIRES QUI NE DOIVENT PAS AMPUTER
LA CAPACITÉ D'ACTION PERMANENTE EN FAVEUR DE LA
RECHERCHE***

Les crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2021 sur cette action sont de 1 497 millions d'euros en autorisations d'engagement et 853 millions d'euros en crédits de paiement. **Pour 2022, le projet de loi de finances ouvre 140 millions d'euros en autorisations d'engagement et 871 millions d'euros en crédits de paiement.**

1. Le soutien à la recherche duale

En 2022, le plan de relance prévoit l'ouverture de 140 millions d'euros en AE et en CP au profit de la recherche duale.

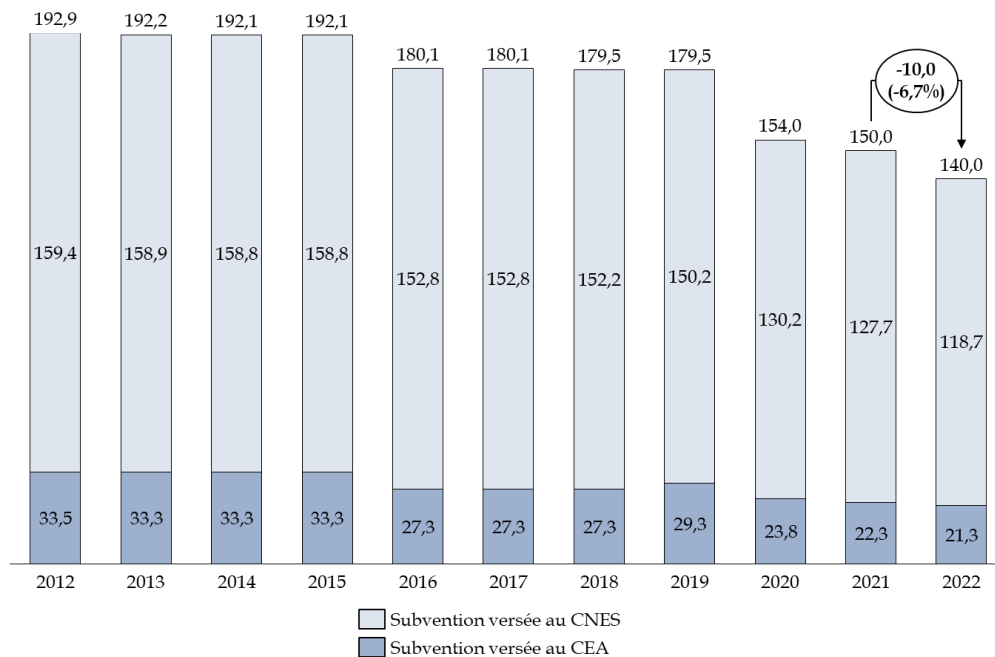
En pratique, il est prévu que la subvention versée au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et au Centre national d'études spatiales (CNES), qui transite habituellement par le programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) » de la mission « Recherche » **soit financée par des crédits inscrits sur la mission « Plan de relance » en 2022, à l'instar de ce qui a été fait en 2021.**

Placé sous la responsabilité du délégué général pour l'armement, le programme 191 concerne **des domaines de recherche dont les applications sont à la fois civiles et militaires**, avec le but de créer **des synergies entre ces deux champs**. Il vise à maximiser les retombées civiles de la recherche de défense et à faire bénéficier la défense des avancées de la recherche civile. Rattaché au ministère de la défense, ce programme est intégralement consacré aux subventions et dotations versées à deux opérateurs, le CNES et le CEA.

Depuis 2015, ce programme 191 a subi une attrition considérable de son budget. Après trois années de relative stabilité, un nouveau palier a été franchi en 2020, avec une baisse substantielle de 25,5 millions d'euros de la subvention versée au titre de la recherche duale.

Évolution des crédits portés par le programme 191 depuis 2012

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des annexes budgétaires

En 2022, le budget de la recherche duale serait à nouveau amputé de 10 millions d'euros (- 6,7 %), après une diminution de 4 millions d'euros en 2021, soit une baisse de près de 10 % en deux ans.

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

Pourtant, en dépit des jeux d'écriture retenus, la budgétisation réalisée en 2021 et en 2022 se borne à entériner les coupes budgétaires subies par le programme depuis 2020 (- 9 %).

Ainsi, l'inscription des crédits liés à la recherche duale dans la mission « Relance » en 2021 et en 2022 n'ayant affecté ni l'architecture budgétaire du programme 191, ni le niveau de la dotation allouée aux opérateurs, il est permis de s'interroger sur les motivations ayant présidé à ce choix budgétaire incongru.

Ce dernier permet, certes, de labelliser davantage de crédits « plan de relance », mais présente le double inconvénient de nuire à la lisibilité des moyens affectés à la recherche et de jeter un doute regrettable sur la pérennité de cette enveloppe budgétaire.

2. Le soutien à la filière spatiale

En loi de finances pour 2021, l'action 2 prévoyait également l'ouverture de 365 millions d'euros en AE et 200 millions d'euros en CP afin de soutenir les entreprises du secteur spatial en trésorerie et en fonds propres.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021, ce plan de soutien était encore en cours d'élaboration et les documents budgétaires précisaient uniquement qu'il avait vocation à stimuler la recherche et l'innovation des entreprises du spatial, dont la crise sanitaire a considérablement réduit la capacité d'autofinancement.

Selon les informations transmises au rapporteur spécial, **ce plan de soutien aurait été considérablement affiné au cours de l'année 2021**. Ainsi, les 365 millions d'euros dédiés au volet spatial ont été fléchés à hauteur de **165 millions d'euros en faveur des « Lanceurs » et de 200 millions d'euros sur un programme « Innovation France »**.

S'agissant des lanceurs, **l'enveloppe doit permettre de financer, en 2021, une souscription additionnelle de la France à l'Agence spatiale européenne (ESA)**, dont le montant reste à déterminer, correspondant aux surcoûts de la crise sanitaire.

Le programme « Innovation France » a donné lieu à la mise en œuvre de plusieurs dispositifs, lancés au premier semestre 2021 :

- un **volet « Vernon »**, visant à accélérer les investissements publics relatifs aux bancs d'essais des moteurs et à la transition écologique, sur le site industriel d'ArianeGroupe localisé à Vernon (Eure) ;

- un **volet A « Appels d'offres thématiques »**, consistant à acheter des prestations de recherche et développement (R&D), afin d'acquérir des technologies d'avenir d'innovation de rupture, présentant un risque important d'échec technique ;

- un **volet B « Appels à projets collaboratifs »**, destiné à soutenir des projets collaboratifs de recherche et développement industriel, en privilégiant les projets d'envergure, présentant un effet structurant pour la filière spatiale, et dont l'assiette des dépenses excède 5 millions d'euros ;

- un **volet C « Pitch days »**, consistant à acheter des prestations de R&D, dans chaque collectivité régionale associée au dispositif, auprès des start-ups et des PME pour la fourniture de services valorisant des données, produits ou infrastructures spatiales existantes ;

- un **volet D « Plan nanosatellites »**, visant à soutenir des projets permettant de structurer un écosystème français des activités nano-satellites. Ce dernier volet a vocation à être déployé en deux étapes : une première étape, initiée au premier semestre 2021, se déclinant en deux dispositifs distincts, à savoir un appel à projets « Accélération » pour la démonstration

ou la validation en orbite de charges utiles ou d'équipements pour nano-satellites, dont le développement est d'ores et déjà achevé, et un appel à manifestation d'intérêt « Forum français nano », pour rassembler les acteurs de l'écosystème nano-satellites et de collecter les besoins des différents acteurs, afin de proposer des dispositifs de soutien. La seconde étape, qui doit avoir lieu au second semestre 2021, a vocation à mettre en œuvre ces dispositifs.

Opérateur unique du plan de relance pour le soutien à la filière spatiale, **le CNES est chargé de la mise en œuvre de ces différentes actions, en s'appuyant sur son organisation interne.**

En 2022, **ce volet spatial devrait bénéficier de 165 millions d'euros en CP**, dont 65 millions d'euros au profit des « Lanceurs » et 100 millions d'euros sur « Innovation France », afin d'honorer les engagements pris en 2021.

3. Le volet « relocalisation »

Alors que les relocalisations ont fait l'objet, en loi de finances initiale, d'une ouverture de crédit de plus de 750 millions d'euros en autorisation d'engagement, le Gouvernement avait engagé, au 1^{er} octobre 2021, 682 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit un niveau assez satisfaisant au regard des autres actions de la mission.

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

Pour 2022, le projet de loi de finances initiale ouvre 393,9 millions d'euros en crédits de paiement, et aucune autorisation d'engagement supplémentaire.

a) La sécurisation des approvisionnements critiques

Sur les 501 millions d'euros en AE et 240 millions d'euros en CP prévus par le projet de loi de finances pour 2021, 391 millions d'euros en AE et 115 millions d'euros en CP ont déjà été engagés. Ces crédits visent à subventionner des projets industriels destinés à sécuriser l'approvisionnement de la France en certains biens jugés indispensables au maintien de sa souveraineté.

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

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

- les télécommunications.

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

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

Les candidatures des entreprises doivent être déposées sur le site internet dédié de Bpifrance et leur instruction est confiée à la direction générale des entreprises (DGE). Cependant, le rapporteur spécial déplore l'absence de travail d'identification préalable des "*intrants effectivement vulnérables grâce à des données micro-économiques*", relevé dans le rapport précité du comité de suivi et d'évaluation du plan de relance, présidé par M. Benoît Cœuré.

Ce travail préalable aurait sans doute permis de mieux cibler les crédits publics, au-delà d'une logique de filière, sur les intrants les plus vulnérables.

b) Le volet territorial des appels à projet

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

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

Le dispositif n'était cependant pas adossé à des crédits publics à même de jouer un rôle d'effet de levier sur l'investissement privé. L'action de l'État et des collectivités associées était ainsi concentrée sur la couverture numérique et mobile des territoires, sur la gestion du foncier et des écosystèmes, ainsi que sur le déploiement des stratégies à l'export. À ce jour, 146 territoires sont labellisés « *Territoires d'industrie* ».

Les entreprises qui souhaitent bénéficier des crédits du volet territorial des appels à projet doivent déposer leur candidature sur les espaces dédiés de chaque région. Les dossiers sont instruits par la préfecture de région, le conseil régional et les directions régionales de Bpifrance.

Sur les 251 millions d'euros en AE et 240 millions d'euros en CP ouverts en loi de finances initiale, 291 millions d'euros en AE et 142 millions d'euros en CP ont été engagés, des mouvements de crédits entre les actions étant intervenu en cours d'année.

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

4. La préservation de l'emploi de R&D

En loi de finances pour 2021, **une enveloppe de 300 millions d'euros en AE et 128 millions d'euros en CP a été ouverte pour créer ou préserver plus de 2 000 emplois de recherche** dans le cadre de collaborations de recherche entre les entreprises et les laboratoires publics. En 2022, **172 millions d'euros de CP sont prévus pour couvrir les AE votées.**

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

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

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

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

Préservation de l'emploi de R&D

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

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

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

- opérateurs de recherche ayant conclu des contrats d'objectifs et de performance avec le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI) ;

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

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

À la suite du recensement des projets de collaboration de recherche avec des entreprises, les premiers financements ont été notifiés aux structures de recherche le 21 avril 2021 et **la plateforme de dépôt des dossiers a été ouverte début mai 2021**.

À la mi-septembre 2021, **le dispositif concernerait plus de 100 structures de recherche, 600 personnels de R&D et 400 entreprises**. Parmi ces dernières figurent 60 % de petites et moyennes entreprises (PME) selon l'Agence nationale de la recherche.

À ce jour, selon les informations transmises au rapporteur spécial, **près de 54 millions d'euros ont été versés aux bénéficiaires sur les 128 millions d'euros de CP ouverts en 2021**.

Le coût total de cette mesure, de 300 millions d’euros en AE et CP, devrait à terme être remboursé par le Fonds européen de relance et résilience.

C. L’ACTION 03 « PLAN DE SOUTIEN À L’EXPORT » : DES OUVERTURES DE CRÉDIT LIMITÉES PERMETTANT DE COUVRIR LES ENGAGEMENTS

Les crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2021 sur cette action sont de 103,9 millions d’euros en autorisations d’engagement et 69,6 millions d’euros en crédits de paiement. **En 2022, 14,8 millions d’euros sont demandés, uniquement en crédits de paiement.**

1. Le renforcement des moyens dédiés à Business France

Créé le 1^{er} janvier 2015 et issu de l’absorption de l’Agence française pour les investissements internationaux par Ubifrance, l’opérateur **Business France** est chargé de promouvoir l’internationalisation de l’économie française.

Son financement relève de **plusieurs missions budgétaires**, sans que cette pluralité des sources de financement soit pleinement justifiée. En 2022, il devrait bénéficier d’une subvention de **85,12 millions d’euros sur la mission « Économie »** mais également de **4,8 millions d’euros sur le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d’aménagement du territoire »**, et de **3,7 millions d’euros sur le programme 149 « Compétitivité et durabilité de l’agriculture, de l’agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l’aquaculture »**¹. Ces subventions sont complétées par la facturation de certaines prestations, à hauteur de **105,9 millions d’euros en 2019**. La crise sanitaire a entraîné une contraction de ces recettes en 2020, en baisse d’environ 28,4 millions d’euros par rapport à la prévision initiale.

Les crédits de relance confiés à Business France

Les crédits ouverts au titre du plan de relance en faveur des actions de Business France sont consacrés :

- aux chèques « relance export » à hauteur de 33 millions d’euros. Ils visent à prendre en charge une partie des frais engagés par les PME et les ETI pour assurer leur visibilité à l’international. Au total, près de 15 000 prestations doivent ainsi pouvoir être subventionnées ;
- aux chèques « volontariat international en entreprise » (VIE) visant à financer forfaitairement l’envoi en mission d’un VIE par une PME ou une ETI. Le montant forfaitaire de la subvention de 5 000 euros devrait permettre de financer 3 000 missions, pour un montant total de 17,4 millions d’euros ;

¹ Au titre de la reprise, par Business France, des activités collectives de la Sopexa et de l’Adepta.

- au renforcement de l'information pour les PME et les ETI sur les opportunités et les perspectives à l'international, via des webinaires, des événements et des nouveaux contenus. 1,9 million d'euros est prévu pour financer ces activités ;
- à la promotion des marques françaises, avec 7,4 millions d'euros de crédits dédiés ;
- aux actions de communication sur l'export français à hauteur de 2,3 millions d'euros.

Pour 2021, ont été attribués à Business France 60,7 millions d'euros de crédits (en AE = CP). Au 31 juillet 2021, ces crédits sont engagés à hauteur de 17,5 millions, soit 29 % du total. Les fermetures de frontières ayant empêché le départ de nombreux volontaires internationaux en entreprises, seuls 32 % de l'enveloppe initiale avait été consommée à ce titre. Par ailleurs, les annulations massives de salons d'affaires internationaux dans le contexte de recrudescence de l'épidémie a conduit à ce que seulement 18 % de l'enveloppe dédiée soit consommée à la fin juillet.

En revanche, la quasi-totalité (92 %) de l'enveloppe dédiée à l'accompagnement individuel des entreprises avait été consommée à la fin juillet.

D'après les informations communiquées au rapporteur spécial, lors du Conseil stratégique de l'export (CSE) du 1^{er} septembre 2021, les subventions d'accompagnement de Business France feront l'objet de reports en 2022 afin d'accompagner les entreprises dans le contexte de réouverture des salons internationaux et la réouverture de plusieurs États.

Pour 2022, **aucun nouveau crédit n'est demandé.**

2. Le renforcement des crédits dédiés à Bpifrance assurance export

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

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

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

(en milliers d'euros)

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Montant | 58 900 | 50 086 | 51 250 | 51 650 | 50 100 |

Source : documents budgétaires

Les différentes activités de Bpifrance Assurance export recouvrent en effet :

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

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

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

- **la garantie de change**.

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

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

Ainsi, en 2021, 13,6 millions d'euros en AE et 6,8 millions d'euros en CP ont été portés par l'action 03 « **Plan de soutien à l'export** » de la mission « Plan de relance », au profit de Bpifrance AE. Au 1^{er} octobre, la quasi-totalité de ces crédits avaient été consommés. **Sont ainsi demandés, pour 2022, les 6,8 millions d'euros correspondant au niveau des AE non couvertes par des CP en 2021.**

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

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

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

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

Le fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP) est un fonds destiné à financer des études de faisabilité ou des démonstrateurs au bénéfice d'autorités publiques étrangères dans les pays en développement. Les financements prennent **la forme d'un don ou d'une avance remboursable** permettant d'amorcer des projets devant ensuite être menés par des entreprises françaises, « *dans un double objectif de soutien à l'export et d'aide aux pays en développement* »¹.

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

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

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

Pour 2022, 8 millions d'euros en CP sont demandés pour 2022 afin de couvrir les engagements pris en 2021.

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

¹ [Site internet de la direction générale du Trésor.](#)

D. L'ACTION 04 RELATIVE À LA MISE À NIVEAU NUMÉRIQUE : UN FINANCEMENT POUR UN GRAND NOMBRE DE MESURES RELEVANT POUR PARTIE DE DÉPENSES ORDINAIRES DES MINISTÈRES

L'action 04 « Mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises - modernisation des administrations régaliennes » a été dotée par la loi de finances pour 2021 de 1,8 milliard d'euros en autorisations d'engagement et de 1,1 milliard d'euros en crédits de paiement.

Les crédits demandés pour 2022 sont de **407,2 millions d'euros en autorisations d'engagement** et de **1 224,9 millions d'euros en crédits de paiement**.

1. La complexité de la gestion des crédits en exécution...

Les crédits ouverts en loi de finances initiale ne rendent compte que d'une partie des crédits réellement consacrés à l'action 04.

En premier lieu, selon les réponses apportées au questionnaire budgétaire, l'action a bénéficié de **reports de crédits non consommés** en 2020, à hauteur de 113,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 70,1 millions d'euros en crédits de paiement.

En outre, l'action a fait l'objet, dans le cadre de la loi de finances rectificative du 19 juillet dernier, d'une **ouverture de crédits** de 534 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 392 millions d'euros en crédits de paiement, afin de financer les besoins liés aux dossiers déposés en 2020 et 2021 au titre du guichet « Industrie du futur ».

À l'inverse, une partie des crédits ont été **transférés vers d'autres programmes du budget général**, à hauteur de 67 millions d'euros en autorisations d'engagement et 46 millions d'euros en crédits de paiement à destination du ministère de l'intérieur¹, puis de 74 millions d'euros en autorisations d'engagement et 100 millions d'euros en crédits de paiement à destination de plusieurs ministères².

Le **montant total des crédits de l'action en gestion** peut donc être évalué à **2 319 millions d'euros en autorisations d'engagement** et **1 510 millions d'euros en crédits de paiement**.

Sur ce montant, les **crédits consommés** à la fin septembre 2021 étaient de **1 363 millions d'euros en autorisations d'engagement**, soit 58,8 %, et de **399 millions d'euros en crédits de paiement**, soit 26,4 %.

¹ Décret n° 2021-84 du 28 janvier 2021 portant transfert de crédits et rapport associé. Le rapport, prévu par l'article 56 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), n'a été publié au Journal officiel que le 15 octobre 2021, soit plus de huit mois après la publication du décret.

² Décret n° 2021-831 du 28 juin 2021 portant transfert de crédits et rapport associé.

2. ... reflète la logique de « saupoudrage » qui gouverne encore cette action dans les crédits demandés pour 2022

Les crédits demandés pour 2022 sont de **407,2 millions d'euros en autorisations d'engagement** et **1 224,9 millions d'euros en crédits de paiement**.

Les mesures portées par cette action sont extrêmement variées, allant de la poursuite du dispositif « Industrie du futur », dont l'objectif est la réindustrialisation pour 303,0 millions d'euros en 2022, à l'accueil de stagiaires au ministère de l'intérieur (2 millions d'euros), à des subventions diverses aux fédérations sportives (4 millions d'euros) et à la dépollution, imposée par une décision de justice, d'un site industriel (1,5 million d'euros).

Cette action constitue ainsi en 2022, comme en 2021, une sorte de **budget général de l'État en réduction**, permettant au Gouvernement d'éviter l'application de la règle de spécialité des crédits. Elle ne comporte toutefois pas de dépenses de personnel : les autorisations d'engagement nouvelles demandées pour 2022 se répartissent entre les dépenses de fonctionnement (29,1 %, contre 49,5 % en projet de loi de finances pour 2021), d'investissement (66,0 %, contre 26,4 %) et d'intervention (4,9 %, contre 24,1 %).

Décomposition des crédits de paiement de l'action 343-04

(crédits de paiement demandés pour 2022, en millions d'euros)

| | | | | | | |
|-----------------------------|--------------------------------------|-----------------------|--|--|--|----------------------------|
| Intérieur | | | Direction générale des entreprises | Transformation et fonctions publiques | | |
| Immobilier 170,6 | | | | Soutien à l'innovation et à la transformation numériques de l'État et des territoires 151,0 | Sac à dos numérique de l'agent public 140,7 | |
| Projets numériques 140,8 | Diverses mesures 39,5 | | | | | |
| | Héberg., aide au retour, CRA 34,2 | | | Interministériel | ANSSI | Éducation nationale |
| | Équip. 16,8 | Serv. rens... 16,3 | Appels à projets interministériels 84,8 | Renforc. socle num. État, 36,0 | Cont. pédag. 29,8 | |
| Industrie du futur 303,0 | | | France Num, 14,1 | Systèmes de détection et exploration 26,0 | Cont. adm. 17,5 | S |

ANSSI : Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information. CRA : centres de rétention administrative. Cont. pédag. : continuité pédagogique. Cont. adm. : continuité administrative. S : transformation numérique des fédérations sportives (4 millions d'euros).

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

Les **modes d'intervention** sont également de toutes natures : aide de guichet (subvention pour l'acquisition d'un bien inscrit à l'actif immobilisé dans le cadre du dispositif « Industrie du futur »), conseil aux petites entreprises (France Num), abondement des dépenses des ministères, accroissement des moyens d'un opérateur de l'État (ANSSI), soutien aux projets des collectivités territoriales.

De **nombreux appels à projets** ont été lancés sur plusieurs dispositifs relevant de l'action 04¹. Outre ceux portant sur des dispositifs ministériels, une enveloppe est réservée à des **appels à projets interministériels** (84,8 millions d'euros en crédits de paiement en 2022, ligne sur laquelle 115,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 30,0 millions d'euros de crédits de paiement ont été ouverts en loi de finances initiale pour 2021), sur lesquels le projet annuel de performances ne donne aucune information.

¹ Voir le site <https://www.economie.gouv.fr/plan-de-relance/appels-projets>.

Si **certaines mesures**, telles que celles qui relèvent du dispositif « Industrie du futur », **peuvent avoir un effet de relance sur l'économie**, d'autres apportent simplement un **complément aux dépenses courantes** des ministères et **leur rattachement à la mission « Plan de relance » est difficilement compréhensible**.

À titre d'exemple, des crédits de 19,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 34,2 millions d'euros en crédits de paiement sont demandés en 2022 afin de poursuivre l'action, commencée sur la même action en 2021, de **création de 500 places d'accueil pour des demandeurs d'asile** et de 1 500 places de **préparation au retour des demandeurs déboutés**. En outre, des crédits de 7,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement sont demandés pour financer **800 places provisoires d'hébergement** pour les bénéficiaires de la protection internationale. Si ces mesures peuvent être utiles afin d'améliorer l'accueil et l'orientation de certaines catégories de migrants par le ministère de l'intérieur, elles **devraient relever de financements de la mission « Immigration, asile et intégration »**, d'autant plus que la nécessité de maintenir au moins une partie de ces places pourrait nécessiter une réévaluation des crédits de cette mission dans les prochains projets de loi de finances.

Un grand nombre de ces dépenses relèvent en fait du « **saupoudrage** » dont la logique d'ensemble peine à être identifiée, par exemple lorsqu'il s'agit de financer l'acquisition de matériels numériques par le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports pour un montant de 51,3 millions d'euros, alors que les crédits de la mission « Enseignement scolaire » s'élèvent à 56,5 milliards d'euros¹. **Il sera donc difficile de proposer une évaluation des résultats** des nombreux dispositifs relevant de cette action.

E. L'ACTION 05 « CULTURE » : PLUS QUE DES MESURES DE RELANCE, UN SOUTIEN À UN SECTEUR ENCORE MENACÉ PAR LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE

Dédiée à la culture, l'**action 05** du programme « Compétitivité » était dotée de 1,6 milliard d'euros en AE et 1,094 milliard d'euros en CP en loi de finances pour 2021.

Cinq priorités structurent l'action :

- investir en faveur des patrimoines et pour l'emploi (614 millions d'euros en AE et 344,7 millions d'euros en CP) ;

- inciter à la consolidation et à la modernisation des filières stratégiques fragilisées par la crise (428 millions d'euros en AE et 329,5 millions d'euros en CP) ;

¹ Hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

- favoriser le renouveau du modèle de création et de diffusion artistique (426 millions d'euros en AE et 319,9 millions d'euros en CP) ;

- soutenir l'emploi artistique, redynamiser la jeune création et moderniser le réseau des établissements d'enseignement supérieur de la culture (113 millions d'euros en AE et 83 millions d'euros en CP) ;

- mettre en œuvre une stratégie d'avenir pour l'ensemble des industries culturelles et créatives (19 millions d'euros en AE et 17,5 millions d'euros en CP).

L'état d'exécution de cette action au 1^{er} octobre 2021 s'élevait à 1,063 milliard d'euros en autorisations d'engagement, soit 66,4 % des crédits prévus en loi de finances initiale, et de 849,6 millions d'euros en crédits de paiement, soit 77,6 % des sommes dégagées en début d'exercice.

Le **projet de loi de finances pour 2022** prévoit une ouverture de crédits de **463,4 millions d'euros** en crédits de paiement, aucune nouvelle autorisation d'engagement n'étant demandée.

Priorités de l'action 05 « Culture »

(en millions d'euros)

| | LFI 2021 | | PLF 2022 | |
|--|--------------|----------------|----------|--------------|
| | AE | CP | AE | CP |
| Plan d'investissement culturel en faveur des patrimoines dans les territoires et pour l'emploi | 614 | 344,7 | | 227,3 |
| <i>Soutien aux opérateurs patrimoniaux</i> | 334 | 231,7 | | 102,3 |
| <i>Accélération du chantier de restauration de Villers-Cotterêts</i> | 100 | 43 | | 60 |
| <i>Réinvestissement dans les monuments nationaux relevant du Centre des monuments nationaux</i> | 40 | 20 | | |
| <i>Plan « cathédrales »</i> | 80 | 30 | | 40 |
| <i>Soutien aux investissements réalisés par les propriétaires de monuments historiques n'appartenant pas à l'État</i> | 40 | 10 | | 15 |
| <i>Réinvestissement dans les autres équipements patrimoniaux appartenant aux collectivités territoriales</i> | 20 | 10 | | 10 |
| Consolidation et modernisation des filières stratégiques en termes de souveraineté culturelle lourdement impactées par la crise | 428 | 329,5 | | 98,5 |
| <i>Soutien de la filière cinéma et audiovisuel</i> | 165 | 165 | | |
| <i>Soutien de la filière presse</i> | 140 | 70 | | 70 |
| <i>Aide au secteur de l'audiovisuel public</i> | 70 | 65 | | 5 |
| <i>Plan filière livre</i> | 53 | 29,5 | | 23,5 |
| Renouveau et reconquête de notre modèle de création et de diffusion artistique | 426 | 319,9 | | 106,1 |
| <i>Soutien de la filière musicale</i> | 200 | 170 | | 30 |
| <i>Soutien aux opérateurs nationaux</i> | 126 | 81,9 | | 44,1 |
| <i>Relance de la programmation des institutions de spectacle vivant en région (musique)</i> | 30 | 23 | | 7 |
| <i>Relance de la programmation des institutions de spectacle vivant en région (théâtre, arts de la rue, danse, cirque)</i> | 30 | 20 | | 10 |
| <i>Fonds de transition écologique pour les institutions de la création en région sur deux ans</i> | 20 | 10 | | 10 |
| <i>Soutien au théâtre privé</i> | 10 | 10 | | |
| <i>Majoration de la dotation budgétaire du Centre national de la musique</i> | 10 | 5 | | 5 |
| Effort spécifique pour soutenir l'emploi artistique, redynamiser la jeune création et la modernisation des réseaux d'enseignement supérieur de la culture | 113 | 83 | | |
| <i>Rénovation du réseau des écoles de l'enseignement supérieur culturel et modernisation de leur outil pédagogique</i> | 70 | 50 | | 20 |
| <i>Programme de commande publique dans les domaines de la littérature, des arts visuels et du spectacle vivant</i> | 30 | 20 | | 10 |
| <i>Soutien aux artistes fragilisés par la crise et non pris en charge par les dispositifs transversaux</i> | 13 | 13 | | |
| Stratégie d'avenir pour l'ensemble des industries culturelles et créatives | 19 | 17,5 | | 1,5 |
| <i>Renforcement des capacités de garantie de l'IFCIC</i> | 14 | 14 | | |
| <i>Quartiers culturels créatifs</i> | 3 | 1,5 | | 1,5 |
| <i>Découvrabilité numérique</i> | 2 | 2 | | |
| Total | 1 600 | 1 094,6 | | 463,4 |

Source : commission des finances du Sénat

1. Une consommation des crédits en large partie tirée par les subventions versées aux opérateurs

Quatre dispositifs sont fléchés, au sein de l'action 05, vers le réarmement budgétaire des opérateurs des missions « Culture » et « Médias, livre et industries culturelles » : salles de spectacles, établissements patrimoniaux, Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) et Centre national de la musique (CNM) et sociétés de l'audiovisuel public.

Le montant total des crédits dédiés s'élevait ainsi en 2021 à 603 millions d'euros en AE (37,7 % des AE demandées au sein de l'action 05) et 446,6 millions d'euros en CP (40,8 % des CP demandés). Un financement de 10 millions d'euros (AE = CP) avait également été accordé à l'Association pour le soutien du théâtre privé (ASTP).

Comme l'avait relevé le rapporteur spécial lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021, ces crédits paraient à une situation d'urgence et palliaient avant tout une perte de recettes liée à la fermeture de ces établissements. Ils ne constituaient pas de réelles mesures en faveur d'une relance du secteur. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que ces dispositifs de soutien présentent des taux de consommation importants.

Taux de consommation des crédits dédiés aux opérateurs des missions « Culture » et « Médias, livre et industries culturelles » au 1^{er} octobre 2021

(en millions d'euros)

| | AE | Taux de consommation | CP | Taux de consommation |
|--|--------------|----------------------|--------------|----------------------|
| Opérateurs du patrimoine | 287,2 | 86,0 % | 240,7 | 103,9 % |
| Opérateurs de la création | 74,9 | 59,5 % | 74,9 | 91,5 % |
| Centre national du cinéma | 165 | 100 % | 165 | 100 % |
| Centre national de la musique | 175 | 100 % | 175 | 100 % |
| Sociétés de l'audiovisuel public | 68 | 100 % | 68 | 100 % |
| Association pour le soutien au théâtre privé | 10 | 100 % | 10 | 100 % |
| Total | 780,1 | 88,8 % | 733,6 | 99,7 % |

Source : commission des finances du Sénat, d'après les données Chorus

Le cas du **Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)**, qui s'est vu affecter 165 millions d'euros (AE = CP) en 2021 est assez révélateur. Une partie des crédits avait été avancée par le CNC au cours de l'exercice 2020 en vue d'aider les différents acteurs de la filière (63 millions d'euros environ). La dotation du plan de relance visait également à combler les pertes de recettes fiscales enregistrées par le CNC (60 millions d'euros).

Au final, le plan de relance a permis au CNC d'**assumer un rôle contracyclique** en élargissant sa capacité d'intervention. Il s'agit néanmoins **bien plus de mesures d'urgence que de mesures de relance** à proprement dit.

2. Une exécution 2021 pour partie marquée par la poursuite de la crise sanitaire

La consommation des crédits du plan de relance dédiés aux opérateurs du ministère de la culture ne saurait pour autant occulter les difficultés à mettre en œuvre d'autres dispositifs axés sur le soutien aux structures artistiques.

La fermeture des salles et leur réouverture progressive ont notamment ralenti la mise en place des mécanismes d'aide à la programmation musicale en région. Si 691 subventions ont pu être versées, le taux d'exécution atteignait seulement 52 % en AE et 50 % en CP au 28 septembre dernier.

Par ailleurs, si le Centre national de la musique a perçu 170 millions d'euros au titre du soutien à la filière musicale en 2021 et devrait percevoir 30 millions d'euros à ce titre en 2022, conformément à la répartition retenue en loi de finances pour 2021, la poursuite de la crise l'a conduit à décaler le reversement de ces sommes aux professionnels. Une trentaine de millions d'euros ont ainsi pu seulement être décaissés en 2021.

À l'inverse, les crédits dédiés aux mesures de soutien direct aux artistes – dont l'intégration au sein des mesures de relance peut être sujette à débat – ont, compte tenu de la poursuite de la crise, été largement consommés. 7 millions d'euros étaient ainsi mobilisés pour abonder le fonds d'urgence spécifique de solidarité pour les artistes et les techniciens du spectacle vivant et enregistré (FUSSAT) et 6 millions d'euros étaient consacrés au soutien des artistes fragilisés dans le domaine des arts visuels. Le taux d'exécution atteignait 94 % en AE et 93 % en CP.

3. Des crédits non utilisés en raison de procédures plus longues que prévues

Le Gouvernement a souhaité consacrer 30 millions d'euros sur 2021 et 2022 à un **programme de soutien à la conception et à la réalisation de projets artistiques** visant en particulier les jeunes créateurs. Ce programme de commande publique a pris la forme d'un appel à manifestation d'intérêt (AMI). La phase de candidature et de sélection des artistes a pris fin le 22 août 2021. La notification des projets était en cours de finalisation début octobre 2021. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que le taux d'exécution de cette enveloppe soit pour l'instant proche de 0 % en AE et CP.

Les phases de réalisation des œuvres et de leur présentation au public devraient intervenir d'ici décembre 2022.

La mise en place d'un **fonds de transition écologique** visant les **bâtiments des structures de spectacle vivant subventionnées en région** (institutions labellisées et réseaux de théâtre, danse, arts de la rue et cirque, ensembles, opéras, orchestres et festivals) témoigne également d'un **décalage entre les annonces et leur réalisation**. Cette enveloppe (20 millions d'euros en AE et 10 millions d'euros en CP en 2021) a été répartie entre les directions régionales des affaires culturelles, après examen des projets d'investissements proposés. Cette phase de sélection a débouché sur un retard en matière de consommation de CP. Ainsi, au 28 septembre dernier, le taux d'exécution atteignait 16 % en CP et 49 % en AE. 104 opérations d'investissement ont d'ores et déjà été retenues.

Le **fonds de transition écologique** mis en place au sein de la **filière presse** (16 millions d'euros en AE et 8 millions d'euros en CP en 2021) souffre des mêmes retards : l'appel à projet s'est terminé le 15 octobre dernier, les premières aides devant être attribuées à compter du 25 novembre 2021. Le taux d'exécution de cette enveloppe est donc également proche de 0 %.

4. La poursuite en 2022 des objectifs établis en loi de finances pour 2021, à un niveau moindre qu'initialement prévu

Le projet de loi de finances prévoit 463,4 millions d'euros de crédits de paiement pour l'action 05. Les crédits de paiement ne devraient donc pas atteindre 1 600 millions d'euros sur la période 2021-2022 mais 1 558 millions d'euros.

L'écart de 42 millions d'euros résulte de la diminution de la dotation accordée :

- au plan « Cathédrales » : - 10 millions d'euros ;
- au Centre des monuments nationaux pour les travaux de Villers-Cotterêts : - 17 millions d'euros ;
- aux propriétaires des monuments historiques n'appartenant pas à l'État : - 15 millions d'euros.

D'après la direction générale des patrimoines et de l'architecture du ministère de la Culture, ces crédits devraient être ouverts en 2023, alors même que l'échéancier des crédits de paiement figurant dans le projet annuel de performances de la mission « Plan de relance » ne prévoit pas d'ouverture de crédits de paiements au-delà de 2022.

La répartition des crédits en 2022 s'inscrit dans la continuité de celle élaborée en 2021, aucune réorientation n'étant opérée :

- 227 millions d'euros seront dédiés à l'investissement culturel et à l'emploi ;

- 106 millions d'euros seront appelés à financer le renouveau et la reconquête du modèle de création ;

- 30 millions d'euros viseront à la redynamisation de la jeune création, le soutien à l'emploi artistique et la modernisation du réseau des établissements d'enseignement supérieur ;

- 100 millions d'euros seront orientés vers la consolidation et la modernisation des filières stratégiques fragilisées par la crise.

S'agissant de la première priorité, le soutien est en fait exclusivement concentré sur les chantiers (plan « Cathédrales », Centre des monuments nationaux, Villers-Cotterêts, investissements dans les monuments n'appartenant pas à l'État) et la poursuite de l'aide budgétaire aux opérateurs nationaux. Il convient de rappeler, s'agissant des travaux, qu'un bilan devra être effectué fin 2022 sur l'impact de cette aide sur la montée des prix dans ce secteur. **Le rapporteur spécial rappelle en outre les réserves exprimées l'an passé sur le poids des restes à payer de la mission « Culture » visant ce type d'opération.** Le montant du solde des restes à payer atteignait 978,8 millions fin 2020, soit une progression de 41 % depuis 2016.

Au 1^{er} octobre 2021, **le taux de consommation des crédits de paiement dédiés aux principaux chantiers restait faible.** Le cas est notamment patent pour le plan « Cathédrales ». Si ce dispositif a permis de lancer ou d'accélérer 52 opérations, dont 39 ont fait l'objet, à fin août 2021, d'une notification de marchés de travaux, seul 8,6 % des crédits de paiement étaient consommés un mois plus tard.

**Taux de consommation des crédits dédiés aux travaux
au 1^{er} octobre 2021**

(en millions d'euros et en %)

| | AE | Taux de consommation | CP | Taux de consommation |
|--|--------------|----------------------|-------------|----------------------|
| Plan « Cathédrales » | 24,3 | 30,3 % | 2,6 | 8,6 % |
| Château de Villers-Cotterêts | 100 | 100 % | 22 | 51,2 % |
| Autre équipements patrimoniaux | 8,6 | 43,0 % | 0,9 | 8,7 % |
| Monuments historiques n'appartenant pas à l'État | 40 | 23,3 % | 5,5 | 54,9 % |
| Rénovation du réseau des écoles de l'enseignement supérieur culturel | 27,8 | 39,7 % | 17,1 | 34,2 % |
| Total | 183,9 | 59,3 % | 48,1 | 33,6 % |

Source : commission des finances du Sénat, d'après les données Chorus

En ce qui concerne le soutien à la création, l'exercice 2022 devrait constituer un test quant à l'exécution des crédits dédiés, dans un contexte marqué depuis le deuxième semestre 2021 par une reprise progressive mais inégale de l'activité selon les secteurs.

Plusieurs raisons expliquent ainsi les pertes d'affluence dans les salles de spectacle : l'incertitude sanitaire, le départ d'une partie de la population des grandes villes ou des arbitrages économiques. Le ministère de la Culture apparaît optimiste quant à la consommation des crédits, qu'il s'agisse de ceux reportés au titre de 2021 ou du solde de 2022. **Cet optimisme peut néanmoins interroger sur le risque d'un maintien « sous assistance respiratoire » d'une partie des acteurs de la création en 2022, sans véritable retour du public.**

Le retour à la normale budgétaire devrait se traduire par une **baisse du soutien public en 2023** et pourrait entraîner une **multiplication des risques de faillites pour les structures du spectacle vivant.**

La consolidation et la modernisation des filières stratégiques en termes de souveraineté culturelle se concentrent quant à elles à 70 % sur le soutien à la presse. Une large partie de ces crédits vise à accompagner une vaste restructuration des imprimeries et s'apparente de fait davantage à un plan social qu'à un plan de relance.

Les crédits dédiés au fonds stratégique pour le développement de la presse, censés concourir à la modernisation de la filière, ne sont pas, par ailleurs, accompagnés d'une réflexion prospective sur les modalités du soutien public à la presse après 2022, au risque de ne pas permettre de poursuivre cet appui nécessaire à la révision de la stratégie industrielle des principaux organes de presse. En effet, le plan de filière tel que financé par le

plan de relance n'a pas donné lieu à une vaste révision des aides à la presse, afin que celles-ci accompagnent désormais la nécessaire transition numérique de l'ensemble des titres de presse. La fin du plan de relance ne devrait pas en effet coïncider avec la disparition des difficultés systémiques que rencontre le secteur depuis 2009.

F. L'ACTION 06 « COMMANDES MILITAIRES » : DES COMMANDES BIENVENUES POUR LA GENDARMERIE NATIONALE ET LA SÉCURITÉ CIVILE

L'action 06 « Commandes militaires » prévoit **l'ouverture de 41,6 millions d'euros en CP en 2022, afin de financer l'acquisition de dix hélicoptères H-160 par la gendarmerie nationale et de deux hélicoptères H145-D3 par la sécurité civile.** Ces CP complètent les crédits ouverts par la troisième loi de finances rectificative du 30 juillet 2020, à hauteur de 200 millions d'euros en AE et 20 millions d'euros en CP pour le programme 152 « Gendarmerie nationale », ainsi que de 32 millions d'euros d'AE et 28,8 millions d'euros de CP ouverts pour le programme 161 « Sécurité civile ».

La commande des dix hélicoptères H160 est une mesure fortement attendue par les forces de sécurité intérieure. La capacité de transport (jusqu'à 2 tonnes/11 personnels) et le rayon d'action de ce nouvel appareil permettront notamment aux gendarmes de renforcer leurs capacités de projection, en particulier en matière de contre-terrorisme. Les premiers appareils sont prévus d'être livrés dès 2023 dans le cadre de la préparation des Jeux olympiques de 2024.

III. LE PROGRAMME 364 « COHÉSION »

Le programme 364 « Cohésion » fait l'objet de **demandes de crédits en 2022 à hauteur de 555 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 4 446,4 millions d'euros en crédits de paiement.**

Les ouvertures de crédits de paiement concernent pour 70 % d'entre elles les dispositifs de soutien à l'emploi des jeunes.

Évolution des crédits par action du programme 364

(en millions d'euros et en %)

| | | LFI 2021 | PLF 2022 | Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (volume) | Évolution PLF 2022 / LFI 2021 (%) |
|--------------------------------------|----|-----------------|----------------|---|--|
| 01 - Sauvegarde de l'emploi | AE | 4 988,0 | | - 4 988,0 | - 100,0 % |
| | CP | 4 988,0 | 45,4 | - 4 942,6 | - 99,1 % |
| 02 - Jeunes | AE | 3 465,7 | 132,4 | - 3 333,4 | - 96,2 % |
| | CP | 4 179,4 | 3 154,2 | - 1 025,2 | - 24,5 % |
| 03 - Handicap | AE | 100,0 | | - 100,0 | - 100,0 % |
| | CP | 93,4 | 13,2 | - 80,2 | - 85,8 % |
| 04 - Formation professionnelle | AE | 1 476,0 | 411,6 | - 1 064,4 | - 72,1 % |
| | CP | 1 314,0 | 567,9 | - 746,1 | - 56,8 % |
| 05 - Recherche | AE | 428,0 | | - 428,0 | - 100,0 % |
| | CP | 286,0 | 142,0 | - 144,0 | - 50,3 % |
| 06 - Coopération sanitaire | AE | 50,0 | | - 50,0 | - 100,0 % |
| | CP | 50,0 | | - 50,0 | - 100,0 % |
| 07 - Cohésion territoriale | AE | 1 246,0 | 11,0 | - 1 235,0 | - 99,1 % |
| | CP | 369,0 | 438,4 | + 69,4 | + 18,8 % |
| 08 - Soutien aux personnes précaires | AE | 199,5 | | - 199,5 | - 100,0 % |
| | CP | 86,5 | 85,2 | - 1,3 | - 1,5 % |
| Total programme 364 | AE | 11 953,2 | 555,0 | - 11 398,2 | - 95,4 % |
| | CP | 11 366,3 | 4 446,4 | - 6 919,9 | - 60,9 % |

FDC et ADP : fonds de concours et attributions de produits.

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

A. L'ACTION 01 « SAUVEGARDE DE L'EMPLOI » : LE FAUX DÉPART DE L'ACTIVITÉ PARTIELLE DE DROIT COMMUN ET DE L'ACTIVITÉ PARTIELLE DE LONGUE DURÉE

L'action 01 « Sauvegarde de l'emploi » a été dotée de **5,0 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP)** par la loi de finances pour 2021.

Cette action devait permettre le financement de trois dispositifs :

- l'activité partielle de droit commun (APDC) à distinguer de l'activité partielle « Covid-19 » relevant de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire »¹ ;

- l'activité partielle de longue durée (APLD) ;

¹ Voir infra le commentaire des crédits de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire ».

- la formation des salariés en activité partielle *via* le FNE¹-Formation.

Compte-tenu de la prolongation des restrictions sanitaires en 2021, les crédits de cette action ont été consommés pour le financement de l'activité partielle de crise à hauteur de **4,2 milliards d'euros en AE et CP**. Pour cette raison, la **première loi de finances rectificative pour 2021** a prévu une ouverture de crédits du même montant.

En projet de loi de finances pour 2022, il est proposé d'ouvrir 45,5 millions d'euros de crédits nouveaux en CP.

1. La confusion observée en gestion entre les différentes formes d'activité partielle atteste du caractère discutabile de l'intégration de ces dispositifs au plan de relance

a) En 2021, trois types de dispositifs d'activité partielle ont coexisté

(1) L'activité partielle « Covid-19 »

L'activité partielle « Covid-19 » se caractérise par une majoration de l'indemnisation versée par l'entreprise au salarié, égale à 70 % du salaire brut, ainsi que de l'allocation versée aux entreprises qui n'implique pas de reste à charge (100 % de l'indemnisation, soit 70 % du salaire brut) jusqu'à un plafond fixé à 70 % de 4,5 SMIC.

Elle concerne les entreprises les plus directement affectées par la crise, soit :

- les établissements ayant fait l'objet d'une fermeture administrative ;

- les entreprises des secteurs dits « protégés » (tourisme, hôtellerie-café-restauration, sport, culture, *etc.*) ayant connu une très forte baisse de chiffre d'affaires (80 %) ;

- les établissements situés dans une circonscription territoriale soumise à des restrictions spécifiques (Guadeloupe, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Martinique, La Réunion) et ayant connu une forte baisse de chiffre d'affaires (60 %) ;

- les employeurs de salariés se trouvant dans l'impossibilité de travailler pour cause de vulnérabilité ou de garde d'un enfant vulnérable.

À compter du 1^{er} novembre 2021, seuls cette dernière catégorie d'employeurs pourra avoir recours à l'activité partielle « Covid-19 ».

¹ Fonds national de l'emploi.

(2) L'activité partielle de droit commun

L'activité partielle de droit commun (APDC) a vocation à se substituer à l'activité partielle « Covid-19 ». Elle ne marque pas un retour au dispositif d'activité partielle qui prévalait avant la crise car l'allocation versée à l'entreprise n'est plus forfaitaire (elle représentait alors un montant environ égal au SMIC) mais reste, comme pendant la crise, proportionnelle au salaire indemnisé.

Elle se caractérise par un **taux d'indemnisation de 60 % du salaire brut pour le salarié** (soit légèrement inférieur à celui qui prévalait avant la crise et dans le cadre du dispositif « Covid-19 ») et un **taux d'allocation pour l'entreprise de 36 % du salaire brut** jusqu'à un plafond fixé à 36 % de 4,5 SMIC, impliquant donc un **reste à charge pour l'entreprise** d'au moins 40 % de l'indemnisation.

À compter du 1^{er} novembre 2021, elle devra concerner l'ensemble des entreprises, à l'exception de celles employant des salariés se trouvant dans l'impossibilité de travailler pour cause de vulnérabilité ou de garde d'un enfant vulnérable.

(3) L'activité partielle de longue durée

L'activité partielle de longue durée (APLD) permet aux entreprises confrontées à une réduction d'activité durable de diminuer l'horaire de travail en contrepartie d'engagements notamment en matière de maintien de l'emploi.

La réduction de l'horaire de travail d'un salarié ne peut dépasser 40 % de l'horaire légal par salarié, sur la durée totale de l'accord. L'APLD peut être mise en place dans la limite de 24 mois, consécutifs ou non, sur une période de 36 mois consécutifs.

Elle permet au salarié de bénéficier d'un **taux d'indemnisation majoré par rapport au droit commun**, équivalent à celui du dispositif « Covid-19 », de 70 % du salaire brut. **L'employeur perçoit également une allocation majorée** à 60 % du salaire brut jusqu'à 60 % de 4,5 SMIC, soit avec un reste à charge de 15 %.

b) L'essentiel des crédits consommés sur cette action l'ont été en dehors du cadre du Plan de relance

Le rapporteur spécial avait déjà émis des doutes, lors de l'examen de la mission en projet de loi de finances pour 2021, **quant à la pertinence de l'intégration au plan de relance des dispositifs d'activité partielle.**

En effet, ces derniers s'apparentent avant tout à des dispositifs de soutien du tissu économique destinés à préserver l'emploi, dont l'efficacité fait au demeurant consensus parmi les économistes et a été de nouveau démontrée lors de la crise.

La confusion qui a eu lieu en gestion entre le dispositif « d'urgence » et les dispositifs « de relance » (APDC, APLD) a montré le caractère quelque peu artificiel de la distinction.

En effet, sur les **4,45 milliards d'euros de crédits consommés sur l'action au 1^{er} octobre 2021**, **4,2 milliards d'euros l'ont été au titre de l'activité partielle « Covid-19 »**, qui aurait dû initialement être financée sur la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », mais pour laquelle aucun crédit n'a été ouvert en LFI 2021.

Seuls 250 millions d'euros, soit environ 5 % des crédits de l'action seulement, ont été consommés au titre des dispositifs que celle-ci avait vocation à financer initialement : l'APDC, l'APLD et la formation des salariés placés en activité partielle.

Dans un rapport consacré à l'action du ministère du travail face à la crise sanitaire¹, la Cour des comptes a identifié les causes du retard dans le déploiement de l'APLD, en dépit de ses paramètres favorables par rapport à l'APDC :

- la complexité du dispositif, accrue par les modifications législatives et réglementaires successives intervenues en matière d'activité partielle, avec la multiplication des textes et des cas de figure ;

- la complexité de la négociation collective nécessaire à sa mise en œuvre.

Le choix du rétablissement intégral des 4,2 milliards d'euros utilisés au titre de l'activité partielle « Covid-19 » par une ouverture de crédits en loi de finances rectificative pour 2021 interroge également. Compte tenu de la forte amélioration de la situation économique et sanitaire, la nécessité d'un financement à cette hauteur de l'activité partielle sur la fin de l'année 2021 et l'année 2022 est douteux. **Le Gouvernement semble ici, encore une fois, vouloir faire primer l'affichage politique sur le réalisme budgétaire, avec l'objectif d'atteindre même artificiellement l'objectif de 100 milliards d'euros labellisés « relance ».**

2. Dans le projet de loi de finances pour 2022, les ouvertures de crédits demandées concernent uniquement la formation des salariés en activité partielle

En 2022, les ouvertures de crédits sont limitées à **45,5 millions d'euros en crédits de paiement** et concernent uniquement la formation des salariés des entreprises ayant recours à l'activité partielle *via* le FNE-Formation. La prise en charge à 100 % des coûts pédagogiques de

¹ Cour des comptes, « Préserver l'emploi : le ministère du travail face à la crise sanitaire », juillet 2021.

formation de ces salariés avait constitué un engagement du Gouvernement dès le début de la crise.

Pour mémoire, le projet de loi de finances pour 2021 avait prévu d'ouvrir 588 millions d'euros à ce titre en AE et en CP.

Dans son rapport précité, la Cour des comptes avait souligné les **risques d'effets d'aubaine du dispositif**, du fait d'un ciblage insuffisant (surreprésentation des cadres) et du financement de formations peu pertinentes, avec des risques d'optimisation de la part des organismes de formations (mises en avant des formations les plus chères du catalogue pour bénéficier de la prise en charge totale par l'État).

Il est cependant à noter que, **depuis le 1^{er} novembre 2020, le dispositif a été resserré**, avec une prise en charge par l'État limitée à 80 % pour les salariés en APLD et à 70 % pour les salariés en APDC. Il ne peut s'appliquer qu'aux salariés placés en activité partielle (et non plus à l'ensemble des salariés des entreprises ayant recours à l'activité partielle). Surtout, par le biais de conventionnement avec les opérateurs de compétences, le dispositif a été recentré sur les formations engagées dans une optique de reconversion professionnelle. **Ces évolutions paraissent de nature à réduire fortement les effets d'aubaine identifiés et partant à renforcer l'efficacité du dispositif.**

La Cour des comptes a également pointé **l'insuffisance des contrôles** de l'utilisation à bon droit du dispositif. **Une vigilance renforcée sera donc nécessaire en 2022, notamment en matière de contrôle a posteriori.**

B. L'ACTION 02 « JEUNES » : LE DÉPLOIEMENT D'UNE LARGE PALETTE DE MESURES EN FAVEUR DES JEUNES

L'action 02 « Jeunes » a été dotée **de 3,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 4,2 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)** par la loi de finances pour 2021.

Les mesures prévues par cette action traduisent notamment les engagements pris par le Gouvernement dans le cadre du plan « 1 jeune, 1 solution ». Elles concernent en premier lieu des dispositifs d'aide à l'emploi, mais financent également le service civique ainsi que des actions dans le domaine du sport, de la vie associative et de l'enseignement secondaire et supérieur.

Du fait du lancement de plusieurs actions du plan « 1 jeune, 1 solution » dès la fin de l'année 2020 (aides à l'embauche et à l'alternance, contrats aidés, emplois francs plus etc.) *via* des ouvertures de crédits en loi de finances rectificative pour l'année 2020 sur la mission « Travail et emploi », l'action a bénéficié en 2021 de **reports de crédits conséquents, s'élevant à 2,7 milliards d'euros en AE et 53 millions d'euros en CP**, soit

respectivement **89,2 % et 31 % des reports de crédits opérés au bénéfice de la mission « Plan de relance » en 2020.**

En **projet de loi de finances pour 2022**, les ouvertures de crédits demandés sur cette action s'élèvent à **132,4 millions d'euros en AE et 3,1 milliards d'euros en CP.**

1. Les mesures en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle des jeunes

a) *Une « profusion de mesures » dont la gestion a relevé du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion*

Les mesures en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle des jeunes, financées par l'action « Jeunes », peuvent être regroupées en **deux catégories.**

En premier lieu, il s'agit de **renforcements de dispositifs préexistants de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle, ici ciblés sur les jeunes** : contrats aidés dans les secteurs marchand et non-marchand, insertion par l'activité économique (IAE), Garantie jeunes, emplois francs, plan d'investissement dans les compétences (PIC), obligation de formation *etc.* Les crédits afférents ont fait l'objet de **transferts** en gestion au profit de la mission « Travail et emploi ». **Ces transferts représentent au total 1,3 milliard d'euros en AE et 651 millions d'euros.**

En second lieu, l'action finance des **dispositifs exceptionnels visant à faciliter l'entrée dans la vie professionnelle**, avec en particulier une **prime à l'embauche des jeunes de moins de 26 ans** en contrat à durée indéterminée (CDI) ou en contrat à durée déterminée (CDD) de plus de trois mois et des **aides exceptionnelles aux employeurs d'apprentis et en contrat de professionnalisation.** Ces dispositifs ont fait l'objet d'une **délégation de gestion** au ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, et plus spécifiquement à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

Comme son nom l'indique, le plan se caractérise par la volonté de déployer un large panel de dispositifs pour proposer aux jeunes un grand nombre de solutions adaptées à leur situation. **La Cour des comptes pointe cependant les risques d'éparpillement associés à cette « profusion de mesures »¹.**

En outre, comme l'ont relevé Emmanuel Capus et Sophie Taillé-Polian, rapporteurs spéciaux de la commission des finances pour les crédits de la mission « Travail et emploi », il existe, compte tenu de l'empilement des dispositifs et des acteurs chargés de les mettre en œuvre

¹ Cour des comptes, « Préserver l'emploi : le ministère du travail face à la crise sanitaire », rapport public thématique, juillet 2021.

sur le terrain, « un risque avéré de concurrence entre les dispositifs, source de pertes d'efficacité »¹.

b) Le déploiement des dispositifs : des cibles très ambitieuses, à la crédibilité parfois incertaine, et dont il est à ce stade difficile d'estimer l'effet sur l'emploi des jeunes

(1) Les dispositifs préexistants : des résultats variables

Des objectifs d'entrées dans les dispositifs très ambitieux ont été fixés. Si ceux-ci peuvent contribuer à créer une dynamique et à mettre en tension les services de l'État et les réseaux du service public de l'emploi (Pôle emploi, missions locales etc.), leur crédibilité dans certains cas reste incertaine.

D'après les données du rapport du comité de suivi et d'évaluation des mesures du plan de relance précité et des informations transmises au rapporteur spécial, **les résultats sont hétérogènes pour ce qui concerne les mesures de renforcement des dispositifs préexistants :**

- l'objectif de doublement des entrées en Garantie jeunes (soit 200 000 entrées) ne devrait pas être atteint, puisqu'on compte environ 110 000 entrées à fin septembre 2021 ;

- s'agissant des contrats aidés, les résultats sont bien meilleurs pour les entrées dans le secteur marchand (61 % de l'objectif de 50 000 entrées en contrats initiative emploi était atteint fin juillet 2021) que dans le secteur non-marchand (22 % seulement de l'objectif de 80 000 entrées en parcours emplois compétences était atteint à la même date) ;

- s'agissant de l'IAE, la cible de 35 000 entrées a été largement dépassée, avec déjà 52 900 jeunes à fin juillet 2021.

Il conviendra cependant d'attendre la fin de l'année pour se prononcer sur l'atteinte des cibles, car les entrées dans ce type de dispositif sont traditionnellement dynamiques à la rentrée.

¹ « Les missions locales : plus que jamais indispensables à l'heure de la Covid-19 », rapport d'information n° 27 (2021-2022) de M. Emmanuel Capus et Mme Sophie Taillé-Polian, fait au nom de la commission des finances, déposé le 6 octobre 2021.

(2) Les dispositifs exceptionnels : des dispositifs ayant rencontré un fort succès, et dont l'application a été prorogée

Des cibles ambitieuses avaient également été fixées s'agissant des dispositifs exceptionnels, qui représentent un volume de crédits total très conséquent (7 milliards d'euros¹) :

- la prime à l'embauche des jeunes (1,1 milliard d'euros) était associée à un objectif de 450 000 entrées, atteint à 99 % à fin juillet 2021 ;

- l'aide exceptionnelle aux employeurs d'apprentis (5,1 milliards d'euros) était associée à un objectif de 820 000 entrées, atteint à 61 % à la même date ;

- l'aide exceptionnelle aux employeurs en contrat de professionnalisation (0,8 milliard d'euros) était associée à un objectif de 132 000 entrées, atteint à 42 % à la même date.

Il est cependant à noter que les dates d'extinction des dispositifs (mis en place en août 2020), qui étaient fixées à fin janvier 2021, ont été reportées au 31 mai 2021 pour la prime à l'embauche et au 31 décembre 2021 pour les aides exceptionnelles aux employeurs d'apprentis et en contrat de professionnalisation.

Le rapport d'évaluation du comité de suivi et d'évaluation porte par ailleurs un certain nombre de constats sur les dispositifs exceptionnels.

S'agissant de la prime à l'embauche des jeunes, il relève notamment que :

- le dispositif n'aurait pas permis un ciblage sur les jeunes peu qualifiés (la répartition par niveau de diplôme des jeunes entrés dans le dispositif est conforme à la distribution de ceux-ci dans les embauches de plus de trois mois) ;

- les petites et moyennes entreprises (PME) bénéficieraient légèrement plus du dispositif que les grandes entreprises relativement à leur poids dans les embauches.

S'agissant des aides exceptionnelles aux employeurs d'apprentis et en contrat de professionnalisation, le rapport observe une progression plus forte de l'alternance dans les entreprises de moins de 50 salariés, mais aussi pour des jeunes préparant un niveau bac+3 ou plus.

¹ Source : Rapport du comité de suivi et d'évaluation des mesures du plan de relance, présidé par M. Benoît Cœuré. Ce total agrège les autorisations d'engagement ouvertes à date au titre des exercices 2020 et 2021 sur les missions « Travail et emploi » et « Plan de relance ».

(3) Les difficultés à évaluer l'impact global du plan sur l'emploi des jeunes

Les jeunes, qui sont traditionnellement plus exposés aux fluctuations de la conjoncture économique, font partie des publics les plus durement frappés par la crise sanitaire. Du strict point de vue de l'emploi, la Dares¹ a publié en septembre 2021² un état des lieux attestant un impact de la crise plus fort pour les jeunes de moins de 30 ans que pour les classes d'âge plus élevé. **L'impact de la crise se fait spécifiquement ressentir sur :**

- **les jeunes sortis récemment d'études** : la part des jeunes en emploi sortis de leurs études en année N a diminué de 1,6 point entre fin 2019 et fin 2020, pour s'établir à 52,2 %, contre un recul de seulement 0,1 point pour les jeunes sortis d'études il y a au moins un an ;

- **les jeunes faiblement qualifiés** : la part des jeunes n'ayant validé aucun diplôme supérieur au brevet des collèges en emploi a diminué de 1,4 point, contre un recul de 0,5 point en moyenne.

Il en résulte **une progression importante du nombre de jeunes ni en études ni en emploi ni en formation (« NEET ») en 2020 (+ 4,6 %)**, qui s'établit à **1,5 million de personnes fin 2020³.**

Au deuxième trimestre 2021 en revanche, on observe un « retour à la normale », dans le contexte plus général d'amélioration de la situation sur le marché du travail : le taux de chômage des 15-24 ans, qui s'établit à 19,8 %, est même repassé sous son niveau d'avant-crise (21,2 %).

Le rapport précité du comité de suivi et d'évaluation souligne néanmoins la **difficulté à estimer l'impact du plan « 1 jeune, 1 solution » sur l'emploi des jeunes** : *« il est très délicat d'établir un lien entre ce retour à une situation « normale » sur le marché du travail et les mesures du plan '1 jeune 1 solution'. La portée très générale du plan rend en effet complexe une évaluation standard consistant à comparer des groupes traités à des groupes témoin »*. **Le rapporteur spécial ne peut donc que s'associer à la préconisation formulée par ce rapport tendant à ce que des évaluations précises des effets du plan à moyen-terme soient menées en temps utiles.**

c) Les seules nouvelles autorisations d'engagement concernent une mesure dont le rattachement au plan de relance est douteux

En PLF 2022, les crédits demandés au titre de ces dispositifs sont principalement des crédits de paiement destinés à couvrir les autorisations d'engagement consommées en 2020 et 2021.

¹ Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques.

² Dares, « Comment la situation des jeunes sur le marché du travail a-t-elle évolué en 2020 ? », Dares analyses n° 50, septembre 2020.

³ L'écart important avec les résultats présentés pour l'année 2018 dans l'encadré supra s'explique par le fait que la population prise en compte dans cette étude concerne les jeunes de 16 à 29 ans et non de 18 à 25 ans comme dans l'étude précitée.

Sont notamment concernés :

- les aides exceptionnelles aux employeurs d'apprentis (1,6 milliard d'euros en CP) et en contrats de professionnalisation (267,7 millions d'euros) ;

- les formations financées dans le cadre du PIC (233,6 millions d'euros) ;

- le financement des entrées en parcours emploi compétences (165,6 millions d'euros) ;

- le financement des allocations afférentes aux entrées en Garantie jeunes (116,1 millions d'euros) ;

- le financement des primes à l'embauche (94,7 millions d'euros).

Les seules nouvelles autorisations d'engagement demandées, à hauteur de 87,1 millions d'euros, concernent la revalorisation de la rémunération des jeunes stagiaires de la formation professionnelle. Cette mesure résulte de l'article 240 de la loi de finances initiale pour 2021, rattaché à la mission « Plan de relance ». L'article avait entendu remédier à une situation marquée de disparités dans les conditions d'accès à un stage rémunéré et surtout à des niveaux de rémunération très faibles (inférieures au seuil de pauvreté monétaire) et donc désincitative à l'entrée en formation.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021, le rapporteur spécial avait ainsi souligné que cette mesure, certes bienvenue, revêtait néanmoins « un caractère pérenne en imparfaite adéquation avec les principes du plan de relance [qui] a donc une fois de plus été [mobilisé] pour remédier (...) à un problème structurel de sous-financement »¹.

2. Les mesures dans le domaine du service civique, du sport et de la vie associative

a) Volet FONJEP

14,4 millions d'euros sont prévus en 2022 dans le plan de relance pour compléter les financements du fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP). Ce montant est le double de celui de l'année dernière.

Ce fonds, composé sous un statut associatif et paritaire, finance des emplois pour permettre aux associations de s'appuyer sur des personnels salariés, en sus des bénévoles, et ainsi de renforcer la structure et d'accompagner son développement. **Cette somme doit permettre de financer 2 000 « postes FONJEP » supplémentaires.**

¹ Annexe n° 32, au rapport général n° 138 (2020-2021) de M. Jean-François HUSSON, fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 novembre 2020.

Il faut toutefois noter que, même si le soutien au FONJEP au titre du plan de relance double de volume, les crédits destinés au fonds hors plan de relance, restent stables entre 2021 et 2022, à 37,5 millions d'euros, alors qu'ils avaient augmenté de 13,6 % entre 2020 et 2021. Dès lors, **la question de l'avenir des emplois FONJEP créés dans le cadre du plan de relance doit être soulevée.**

b) Volet Service civique

En réponse à la crise sanitaire, le Gouvernement propose de relever substantiellement l'objectif de jeunes en mission de service civique en 2021 et en 2022. Alors que le dispositif se stabilisait autour de 150 000 jeunes avant la crise, il a été proposé de porter le nombre de missions à 250 000 en 2021, puis à 200 000 en 2022.

201 millions d'euros sont consacrés au service civique dans le plan de relance en 2022. Il s'agit d'une diminution de 44,7 % par rapport à la somme prévue pour 2021 (368 millions d'euros), tandis que le soutien au service hors plan de relance reste stable entre 2021 et 2022 (498,8 millions d'euros).

L'introduction du soutien au service civique au sein de la mission « plan de relance » soulève de nombreuses interrogations. On peut ainsi formuler trois remarques :

- **s'il correspond à un traitement social du chômage des jeunes, le relèvement du nombre de missions de service civique ne saurait être considéré comme un outil de relance à proprement parler** et reflète une comptabilisation opportune de crédits au titre du plan de relance ;

- **la question de la réalisation d'un tel objectif sans affecter la qualité des missions proposées doit être soulevée ;**

- **l'augmentation, puis la diminution brutale des crédits, nuit au développement du service civique sur le long terme.** En effet, le service civique n'est pas un « stage d'observation », mais il correspond à une véritable mission au sein de l'établissement agréé. **Le service civique comprend ainsi des coûts fixes importants, en termes de formation et d'organisation, qui sont incompatibles avec la forte augmentation suivie d'une diminution du nombre de missions sur un temps court.**

c) Volet Sport

L'ensemble du plan de relance comprend 72,35 millions d'euros de crédits de paiement en 2022 au titre du soutien au mouvement sportif. Ces crédits se répartissent de la façon suivante :

- **25 millions d'euros dédiés à la rénovation thermique des équipements sportifs** - inscrits, pour mémoire, au sein du programme 362 « Écologie », sous le nom « Agence nationale du sport »¹ ;

- **20 millions d'euros pour l'emploi des jeunes dans le sport.** L'objectif de ce dispositif est de créer 2 500 emplois entre 2021 et 2022 ;

- **12 millions d'euros d'aides en faveur de l'emploi sportif et de la formations des jeunes aux métiers du sport**, dans le cadre du dispositif « Sesame ». Il faut relever un risque de redondance avec le dispositif de 20 millions d'euros pour l'emploi des jeunes précité ;

- **11 millions d'euros d'aide** pour les clubs et des fédérations ;

- **4 millions d'euros** pour la transformation numérique des fédérations sportives ;

- **350 000 euros** pour favoriser le développement des plateformes sportives digitales.

3. Les mesures dans le domaine de l'enseignement supérieur

a) Financement d'un fonds de garantie géré par Bpifrance

Un système de prêts garantis par l'État, d'un montant de 4 millions d'euros, est ouvert sur le programme 231 « Vie étudiante » de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Ouvert à l'ensemble des étudiants sans conditions de ressources ni caution parentale, le prêt est limité à 15 000 euros, pour une durée légèrement supérieure à 6 ans en moyenne, avec un remboursement différé de deux ans. Le risque de défaillance est garanti par l'État à hauteur de 70 %.

En pratique, si la gestion du fonds de garantie est confiée à Bpifrance, de nombreux réseaux bancaires offrent ce type de prêts (Caisses d'épargne et Banque populaire, Crédit mutuel, Crédit industriel et commercial, Société générale).

Depuis la création de ce dispositif, en 2008, plus de 60 000 prêts ont été accordés, pour un montant total de près de 574 millions d'euros.

En 2021, l'action « Jeunes » du plan de relance prévoyait un abondement de 16 millions d'euros à la garantie des prêts étudiants, portant à 20 millions d'euros en cumulé les crédits destinés à ce dispositif.

¹ Voir supra, présentation de l'action 01 du programme 362 « Écologie ».

En 2022, à nouveau, l'ouverture d'une enveloppe de 16 millions d'euros de CP permettra de maintenir à 20 millions d'euros la dotation allouée à Bpifrance au titre de la garantie des prêts étudiants.

Le nombre de bénéficiaires devrait ainsi être multiplié par cinq, passant de 12 000 à 60 000 étudiants, pour un montant de prêts réalisés qui augmenterait de 135 à 675 millions d'euros.

b) Création de places supplémentaires dans l'enseignement supérieur

En 2021, une enveloppe de 180 millions d'euros d'AE a été ouverte dans l'action « Jeunes », pour financer 30 000 places supplémentaires dans l'enseignement supérieur, dont 10 000 places pour l'année universitaire 2020-2021.

En 2022, cette action devrait bénéficier de 84 millions d'euros en CP.

4. Les mesures dans le domaine de l'enseignement scolaire

30 millions d'euros sont demandés pour la création de **nouveaux internats d'excellence** à destination notamment des jeunes de l'éducation prioritaire. Ces montants s'ajoutent aux 50 millions d'euros prévus en 2021 et aux 82 millions d'euros en PLF 2022 (en AE = CP) figurant dans la mission « Enseignement scolaire ».

Ils répondent à la création du plan « internats du XXIème siècle » lancé deux ans auparavant. Ce plan, prévu pour être déployé entre 2020 et 2022, vise à renforcer de 13 000 places les capacités actuelles d'accueil en internat.

Suite à un appel à projet, une commission nationale de sélection a retenu 54 projets, qui doivent permettre à la rentrée 2022 de réhabiliter plus de 3 000 places d'internat et d'en créer près de 1 500. Or, **seules 320 places supplémentaires ont été créées en 2021**, selon le tableau de bord de suivi du plan de relance. **À moins d'une franche et improbable accélération au cours du premier semestre 2022, il est douteux que cet objectif puisse être atteint.**

Comme l'année précédente, se pose la question de financer par le biais de la mission « Plan de relance » une partie d'un dispositif dont la revitalisation a été annoncée depuis le début du quinquennat et dont les dépenses impliquent le **recrutement de personnels et la mobilisation de moyens financiers pérennes**, qui seront supportés à terme par la mission « Enseignement scolaire ».

C. L'ACTION 03 « HANDICAP » : DES DISPOSITIFS D'AIDES À L'EMPLOI DES PERSONNES HANDICAPÉES QUI PEINENT À MONTER EN PUISSANCE

L'action 03 « Handicap » a été dotée de **100 millions d'euros en autorisations d'engagement et 93,5 millions d'euros en crédits de paiement par la loi de finances pour 2021.**

Le projet de loi de finances pour 2022 demande l'ouverture de 13,2 millions d'euros supplémentaires sur cette action, uniquement en crédits de paiement.

Cette action vise à financer deux dispositifs :

- un dispositif inédit d'aide à l'embauche des travailleurs handicapés ;

- un renforcement du dispositif existant d'« emploi accompagné ».

Le dispositif inédit d'**aide à l'embauche des travailleurs handicapés** vise à réduire le coût du travail pour les contrats d'embauche en CDI ou en CDD de trois mois et plus pour un salaire jusqu'à deux fois le SMIC conclus entre le 1^{er} septembre 2020 et jusqu'au 31 décembre 2021. Le montant de l'aide est de maximum 4 000 euros¹.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021, le rapporteur spécial avait émis des réserves sur la crédibilité des objectifs de montée en charge très ambitieux du dispositif, identifiant un **fort risque de sous-consommation de l'enveloppe initiale**, dotée de 85 millions d'euros en AE et en CP. **Ces craintes se sont avérées justifiées puisqu'au 1^{er} octobre 2021, seuls 16 millions d'euros en AE et en CP ont été consommés.**

L'emploi accompagné est un dispositif d'appui pour les personnes en situation de handicap, destiné à leur permettre d'obtenir et de garder un emploi sur le marché ordinaire du travail, mais également pour l'employeur, ce qui constitue une originalité du dispositif.

En 2021, le dispositif a été doté de 15 millions d'euros en AE et 7,5 millions d'euros en CP sur la mission « Plan de relance », doublant ainsi l'enveloppe qui lui est déjà allouée dans le cadre de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». **Le présent projet de loi de finances pour 2022 prévoit d'ouvrir le complément de CP, soit 7,5 millions d'euros.**

Pour autant, le dispositif fait également l'objet **d'une sous-consommation en 2021**, à moins d'une forte montée en puissance en fin d'exercice (**2,5 millions d'euros en AE et en CP au 1^{er} octobre 2021 sur le seul champ de la mission « Plan de relance »**).

¹ Décret n° 2020-1223 du 6 octobre 2020 instituant une aide à l'embauche des travailleurs handicapés.

Comme le rapporteur spécial avait eu l'occasion de le souligner lors de l'examen du PLF 2021, **le dispositif - dont l'intérêt est certain et les résultats prometteurs (54 % des personnes accompagnées ont trouvé un emploi dans le cadre du dispositif dans les six mois¹) s'intègre mal à la logique du plan de relance.** Il tend déjà à s'adresser à des publics très spécifiques, notamment atteints de troubles psychiques ou mentaux (89 % des personnes concernées²), en vue de lever des freins structurels à l'accès et au maintien dans l'emploi, souvent sans lien direct avec l'impact économique de la crise sanitaire. Un financement de l'ensemble des crédits sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » aurait constitué un choix plus lisible.

Au bilan, au 1^{er} octobre 2020, le taux de consommation de l'enveloppe votée en LFI 2020 se limite à 19 % en AE et 20 % en CP.

D. L'ACTION 04 « FORMATION PROFESSIONNELLE » : DE NOUVELLES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DEMANDÉES, QUI CONCERNENT DES MESURES DONT LE RATTACHEMENT AU PLAN DE RELANCE EST CONTESTABLE

L'action 04 « Formation professionnelle » a été dotée de 1,5 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1,3 milliard d'euros en crédits de paiement (CP) par la loi de finances pour 2021.

En projet de loi de finances pour 2022, il est proposé d'ouvrir 411,6 millions d'euros en AE et 567,9 millions d'euros en CP.

Au sein du programme 364, l'action se distingue par des ouvertures d'AE sur la quasi-totalité des lignes budgétaires. Elle concentre à elle-seule 74 % des AE demandées sur ce programme.

Ces AE nouvelles serviraient notamment à poursuivre l'effort de renforcement du **plan d'investissement dans les compétences (PIC)** engagé en 2021 au titre du plan de relance, permettant ainsi de financer :

- des appels à projets visant à moderniser, notamment dans une perspective de digitalisation, les structures et l'offre de formation professionnelle (103 millions d'euros) ;

- des programmes de formation dans des secteurs connaissant des difficultés particulières liées à la crise sanitaire, en particulier le secteur automobile (25 millions d'euros).

¹ Source : réponses au questionnaire budgétaire.

² Idem.

Néanmoins, la majeure partie de ces nouvelles AE devrait être allouée à des mesures dont le rattachement au plan de relance est moins évident :

- **le financement des revalorisations des stagiaires adultes de la formation professionnelle**, qui sont également concernés par le dispositif de l'article 240 de la loi de finances initiale pour 2021 décrit *supra*, qui s'apparente davantage à une mesure pérenne visant à remédier à une situation de sous-financement structurel ;

- **le financement d'une dotation de 175 millions d'euros à Pôle emploi**, visant à compenser la baisse de la contribution de l'Unédic à son financement en 2022. Cette contribution est en effet proportionnelle (11 %) aux ressources tirées des contributions à l'assurance chômage, qui ont fortement chuté en 2020 du fait de la crise sanitaire, sous le double effet de la chute de l'activité et du recours massif au dispositif d'activité partielle. Cette mesure est nécessaire pour que l'opérateur puisse poursuivre en 2022 ses missions dans des conditions normales et faire face aux enjeux actuels de la politique de l'emploi, notamment celui des difficultés de recrutements constatées depuis le milieu de l'année 2021. Elle s'apparente toutefois davantage à une mesure de soutien conjoncturel qu'à une véritable mesure de relance.

E. L'ACTION 05 « RECHERCHE » : UNE HAUSSE CONSÉQUENTE DES MOYENS DE L'AGENCE NATIONALE DE LA RECHERCHE

L'action 05 « Recherche » a été dotée de 428 millions d'euros en autorisations d'engagement et 286 millions d'euros en crédits de paiement par la loi de finances pour 2021. **Le projet de loi de finances pour 2022 prévoit l'ouverture de 142 millions d'euros en CP.**

Cette action, qui a vocation à être financée *in fine* par le Fonds de relance et de résilience (FRR), vise à **accélérer le redressement financier de l'Agence nationale de la recherche (ANR).**

La situation financière de l'ANR s'est en effet nettement dégradée au cours de la dernière décennie : **le budget global de l'Agence a chuté de 41 % entre 2010 et 2015**, passant de 858 millions d'euros à 489 millions d'euros. Conjugée à une hausse conséquente du nombre de projets présentés, cette diminution des crédits d'intervention de l'ANR s'est traduite par un **effondrement du taux de succès des appels à projets**. Ce dernier se situait toujours en dessous de 20 % en 2019, quand il atteint 35 % pour la Fondation allemande pour la recherche ou 40 % pour le Fonds national suisse.

Dans ce contexte, la loi de programmation de la recherche (LPR) a fait du redressement financier de l'ANR une priorité, en prévoyant une **hausse d'un milliard d'euros, sur sept ans, des financements compétitifs** qui lui sont dédiés. Ainsi, après une progression de 117 millions d'euros en

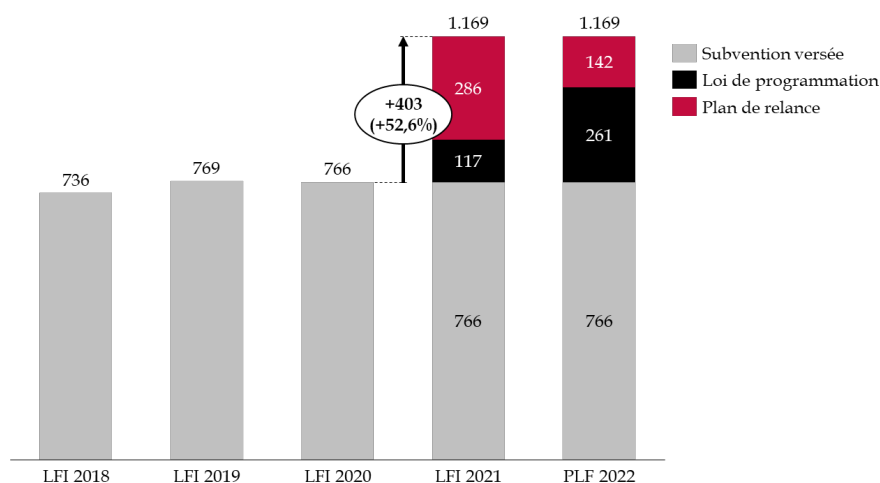
2021, le budget de l'ANR devrait augmenter à nouveau de 144 millions d'euros en 2022 au titre de la loi de programmation, soit une hausse de 217 millions d'euros par rapport à 2020.

Par ailleurs, dans le cadre du plan de relance, le Gouvernement s'est engagé à accélérer cet effort, en **doublant le montant des crédits supplémentaires alloués à l'ANR d'ici la fin du quinquennat**.

Au total, l'ANR bénéficiera en 2022 d'un montant stable par rapport à 2021, **en augmentation de 403 millions d'euros par rapport à 2020**.

Évolution du budget de l'ANR en 2021 et en 2022

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires.

Selon les informations transmises au rapporteur spécial, **cette hausse conséquente des moyens de l'ANR a permis d'augmenter les taux de succès aux appels à projets**, qui sont passés de 17 % en 2020 à 23 % en 2021. Ainsi, au 1^{er} septembre 2021, 1 570 projets ont pu être soutenus dans le cadre de l'appel à projets générique, soit 400 projets de plus que sur l'ensemble de l'année 2020.

En parallèle, **le taux du préciput est passé de 19 % en 2020 à 25 % en 2021**, ce qui représente un abondement financier complémentaire de 170 millions d'euros pour les laboratoires, contre 97 millions d'euros en 2020.

Enfin, **ces crédits supplémentaires ont rendu possible un renforcement du soutien à la recherche partenariale**, avec notamment une augmentation de plus de 30 % de l'abondement du programme Carnot, de l'ordre de 82 millions d'euros en 2021 contre 62 millions d'euros en 2020.

F. L'ACTION 06 « COOPÉRATION SANITAIRE » : UNE CONTRIBUTION À UN PROGRAMME INTERNATIONAL SANS LIEN AVEC L'OBJECTIF DE RELANCE

L'action 06 « Coopération sanitaire » a été dotée de 50 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement par la loi de finances pour 2021.

Ces crédits retracent une partie du financement de la France au partenariat *Access to COVID-19 Tools Accelerator* (ACT-A) qui est un programme initié par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en avril 2020 pour accélérer, au niveau international, la production et la diffusion d'un vaccin.

Financée par plusieurs États, organisations internationales et personnes privées (entreprises, associations...), l'initiative a bénéficié de 18,7 milliards de dollars de financement en octobre 2021, dont 335 millions de dollars versés par la France.

Ainsi, les crédits de l'action « Coopération sanitaire » ne représentent qu'une partie des moyens mobilisés par la France en 2021 en faveur d'ACT-A. Par ailleurs, **aucun crédit n'est demandé au titre de cette action en 2022**, alors même que 110 millions d'euros pourraient être ouverts au titre de la mission « Aide publique au développement ».

Cette situation confirme l'analyse du rapporteur selon laquelle **cette dépense n'avait pas le caractère d'une mesure de relance en 2021** et aurait dû être retracée, comme ce serait le cas en 2022, au sein des missions qui portent les crédits des contributions de la France aux organisations internationales.

G. L'ACTION 07 « COHÉSION TERRITORIALE » : UN ÉTAGE SUPPLÉMENTAIRE DANS LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT LOCAL

L'action 07 « Cohésion territoriale » a été dotée en loi de finances pour 2021 de 1 246 millions d'euros en autorisations d'engagement et 369 millions d'euros en crédits de paiement. **Dans le projet de loi de finances pour 2022, 11,0 millions d'euros en autorisations d'engagement et 438,4 millions d'euros en crédits de paiement sont demandés.**

1. Développement du numérique sur l'ensemble du territoire

Alors que les crédits du plan France Très haut débit (FTHD) font l'objet d'un programme dédié sur la mission « Économie », le Gouvernement a fait le choix d'intégrer les nouveaux moyens qui lui sont dédiés au programme « Cohésion » de la mission « Plan de relance » en 2021.

Le choix de cette maquette budgétaire rajoute un étage supplémentaire à la prise en charge par l'État du plan FTHD, alors que sa participation budgétaire était déjà largement critiquée pour son manque de lisibilité.

La participation de l'État, initialement fixée à 3,3 milliards d'euros d'ici à 2022, devrait ainsi être renforcée de 490 millions d'euros, dont 240 millions d'euros dédiés au déploiement et 250 millions d'euros liés aux usages. Ainsi, pour 2022, il est demandé une nouvelle ouverture de crédits à hauteur de 125 millions d'euros pour les usages et 50 millions d'euros pour alimenter le guichet RIP (réseaux d'initiative publique).

Le financement du plan France Très haut débit

Lancé en 2013, le plan France Très haut débit (FTHD) visait initialement à assurer la couverture de tout le territoire en très haut débit d'ici 2022, dont 80 % en fibre optique jusqu'à l'abonné. Le plan fixait aussi un objectif intermédiaire, et qui a été atteint, de 50 % des foyers couverts en très haut débit en 2017. L'objectif du Gouvernement associé aux nouveaux crédits déployés dans le plan de relance est de permettre la généralisation de la fibre jusqu'à l'abonné (FTTH) d'ici à 2025.

Sur le programme 343 « **Plan France Très haut débit** » de la mission « **Économie** », l'année 2021 est marquée par la montée en puissance des CP du plan FTHD puisqu'ils devraient atteindre 622 millions d'euros, alors qu'ils n'étaient que de 163 millions d'euros en 2019 et de 440 millions d'euros en 2020.

L'objectif : 100 % des locaux éligibles non plus en 2022, mais en 2025

Il convient de distinguer la « couverture » du territoire, qui fait référence au nombre de locaux *éligibles* au très haut débit et constitue la référence du plan FTHD, de l'accès *effectif* à une connexion à très haut débit, qui implique le raccordement des locaux et la souscription d'un abonnement. En outre, le débit constaté peut s'avérer différent du débit théorique, notamment avec les technologies intermédiaires.

Les modalités de financement

Le plan France Très haut débit représente plus de 20 milliards d'euros d'investissements sur la période 2014-2022, ainsi répartis :

- 6 à 7 milliards d'euros de financement privé dans la zone d'initiative privée, dite zone « AMII » (zone d'appel à manifestation d'intention d'investissement), qui couvre 55 % de la population et 3 600 communes, dont 106 communes classées en « zone très dense » (ZTD). Dans ces territoires, les plus peuplés et donc les plus rentables, les opérateurs s'engagent à déployer sur fonds propres des réseaux privés mutualisés ;

- 13 à 14 milliards d'euros dans la zone d'initiative publique, sous forme de « réseaux d'initiative publique » (RIP). Dans ces territoires moyennement ou peu denses, qui regroupent 45 % de la population, le déploiement se fait à l'initiative des collectivités territoriales et est financé à parité par les opérateurs privés et par des subventions publiques (État pour 3,3 milliards d'euros, collectivités territoriales, Union européenne). Les réseaux déployés sont publics et ouverts à tous les opérateurs. Le Gouvernement a choisi de compléter ce guichet dans le plan de relance par 240 millions d'euros.

Source : commission des finances

Comme l'a déjà souligné le rapporteur spécial l'an passé, sur le plan budgétaire, **la participation de l'État au plan France Très haut débit est toujours plus complexe**. Elle était, dans un premier temps, portée par le fonds national pour la société numérique (FSN)¹ pour un montant total de 900 millions d'euros, dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir (PIA). Les crédits restants, soit 2,4 milliards d'euros, sont inscrits depuis 2014 sur le programme 343 « Plan France Très haut débit » de la mission « Économie ».

Alors que 280 millions d'euros en AE ont été ouverts *via* le recyclage d'AE en cours d'exercice sur le guichet du réseau d'initiative publique², **le Sénat, à l'initiative de la commission des finances du Sénat, a été à l'initiative d'une dotation complémentaire de 30 millions d'euros portée par la troisième loi de finances rectificative pour 2021**.

Les ouvertures (ou réouvertures) d'autorisations d'engagement devraient ainsi atteindre 800 millions d'euros depuis février 2020, si l'on comptabilise les crédits dédiés aux usages. Il s'agit d'un effort important, que le rapporteur spécial tient à saluer.

Cependant, il y a lieu de demeurer attentif à ce que **ces crédits nouveaux soient débloqués le plus rapidement possible** pour permettre aux collectivités territoriales de candidater vite et de lancer leurs projets. D'après les réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial, la priorité ayant été donnée aux crédits du PIA, moins de la moitié des crédits ouverts sur le plan France Très haut débit en 2021 seront consommés cette année, le reste devant faire l'objet d'un report à 2022.

Le confinement ayant en outre engendré des coûts supplémentaires importants sur les chantiers de déploiement de la fibre, il serait nécessaire de disposer d'informations fiabilisées sur le niveau de ces surcoûts afin d'évaluer à moyen terme le montant des crédits devant être engagés pour parvenir à l'objectif de couverture intégrale du territoire d'ici à 2025.

Enfin, **les crédits ouverts en 2022 doivent financer le recrutement de 4 000 conseillers numériques France services**. Alors qu'aucun crédit ne devrait être prévu à ce titre au-delà de 2022, **le rapporteur spécial s'interroge sur la portée de ces recrutements, alors que le besoin d'accompagnement des publics fragiles sur les territoires est réel et ne saurait se résoudre par un renfort aussi ponctuel**, limité à l'année 2022. Le niveau particulièrement élevé du nombre de conseillers sur une période aussi restreinte ne peut que susciter des interrogations.

1 Géré par la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

2 Il s'agit de recyclage d'autorisations d'engagement déjà votées par le Parlement, appartenant donc à l'enveloppe globale de 3,3 milliards d'euros.

2. Soutien aux actions de développement local, dont outre-mer

Une partie des crédits 2021 pour la nouvelle génération de contrats de plan État-région (CPER) et des contrats de plan interrégional État-région (CPIER), qui relèvent du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » de la mission « Cohésion des territoires » sont désormais inscrits au plan de relance. Plus largement, c'est également le cas de nombreux dispositifs à destination des collectivités, en particulier gérés par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), **qui ont vocation à être portés à terme par la mission « Cohésion des territoires ».**

En gestion en 2021, 100 millions d'euros en AE et 27 millions d'euros en CP ont été transférés du programme 364 vers le programme 112. Ces crédits se sont ventilés de la façon suivante : 62 millions d'euros en AE et 11,8 millions d'euros pour les CPER ; 13 millions d'euros en AE et 10 millions d'euros en CP pour le programme « Fabrique des territoires » ; 8 millions d'euros en AE et 3 millions d'euros en CP pour d'autres programmes de l'ANCT et enfin 16 millions d'euros en AE et 2 millions d'euros en CP pour le plan de transformation et d'investissement pour la Corse (PTIC).

Concernant les CPER et CPIER, les crédits du plan de relance doivent financer essentiellement des projets déjà identifiés et prêts à démarrer, ce qui est la justification du placement de ces crédits dans la mission « Plan de relance » et non sur la mission « Cohésion des territoires ».

Comme indiqué l'année dernière, le choix de placer une partie des crédits CPER au sein de la mission « Plan de relance » n'est toutefois pas évident et nuit à la lisibilité de la politique contractuelle de l'État. En tout état de cause, étant donnée la différence de temporalité entre des contrats de plan s'étalant sur cinq ans et le plan de relance, l'intégralité des crédits devrait revenir au sein du programme 112 en 2023.

Évolution des crédits dédiés à la politique contractuelle de l'État avec les collectivités territoriales hors contrats de relance et de transition écologique

(en millions d'euros et en %)

| | LFI 2021 | | PLF 2021 (112 +Plan de relance) | | PLF 2022 (112 +Plan de relance) | | Évolution 2022/2021 hors plan de relance | | Évolution 2022/2020 dont plan de relance | | Évolution 2022/2021 dont plan de relance | |
|---|-----------|------------|---------------------------------------|------------|--|------------|---|--------------|---|-------------|---|-------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| <i>Contrat de projets État-Régions</i> | 66 | 101 | 144 | 121 | 144 | 137 | 0% | -17% | 33% | 36% | 0% | 13% |
| <i>Contrat de convergence et de transformation</i> | 5 | 0,8 | 5 | 0,8 | 5 | 2 | 0% | 200% | 21% | -41% | 0% | 200% |
| <i>Pactes territoriaux</i> | 3 | 0,5 | 3 | 0,5 | 12 | 3 | 265% | 465% | 11% | -55% | 265% | 465% |
| <i>Plan de transformation et d'investissement pour la Corse</i> | | | 11 | 3 | | | | | | | - 100% | - 100% |
| Total | 75 | 103 | 164 | 126 | 162 | 142 | 12% | -13 % | 31 % | 28 % | -1 % | 13 % |

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

En 2022, la ventilation de l'enveloppe de crédits de 8 millions d'euros en AE et 96,1 millions d'euros en CP est la suivante :

- 52,6 millions d'euros en CP pour les projets dans le cadre des CPER et CPIER ;
- 12 millions d'euros en CP pour les projets dans le cadre du PTIC ;
- 16,5 millions d'euros en CP pour le programme « Fabriques des territoires » ;
- 7 millions d'euros en CP pour les actions conduites dans le cadre de l'Agenda rural ;
- 8 millions d'euros en AE et en CP pour financer la remise en état d'infrastructures transférées à la collectivité de Polynésie.

3. Plan « Avenir Montagnes »

Le Premier ministre a annoncé en mai 2021 la création du plan « Avenir Montagnes » pour les territoires de montagne particulièrement affectés par la crise sanitaire.

En 2021, le plan devait bénéficier de **redéploiement de crédits internes à l'action « Cohésion territoriale » sur la mission « Plan de relance »**. En PLF 2022, **46,2 millions d'euros en CP et 116 millions d'euros sont prévus**. Ces crédits devraient être ensuite transférés au programme 112.

Ces montants sont destinés à financer, d'une part, le soutien à l'ingénierie des collectivités de montagne par l'ANCT et, d'autre part, au financement du fonds Avenir Montagnes Investissement abondé à parité par l'État et les régions.

Un protocole d'accord par région précisant une liste de projets et les engagements financiers de l'État, des régions, et, le cas échéant, des autres collectivités territoriales, a été établi en septembre 2021. **Ces protocoles d'accord seront ensuite réintégrés par voie d'avenant aux CPIER de massif 2021-2027.**

4. Développement et modernisation du réseau routier national et territorial et entretien des ouvrages d'art des collectivités territoriales

a) Le développement et la modernisation du réseau routier national bénéficieront de 250 millions d'euros répartis sur 2021 et 2022

D'après la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), **60 millions d'euros** d'AE devraient être consommées en 2022 pour le développement et la modernisation du réseau routier national, contre 85 millions d'euros en 2020 et 125 millions d'euros en 2021. Sur ces crédits en 2021, 90,1 millions d'euros en CP ont été dédiés aux infrastructures routières et ouvrages d'art nationaux.

La gestion de ces crédits devrait être assurée par l'AFITF en 2022 comme en 2021.

b) 100 millions d'euros sur deux ans pour le renforcement des ponts

100 millions d'euros sont prévus en 2021 et 2022 pour l'entretien des ouvrages d'art, dont **60 millions d'euros** pour ceux des collectivités territoriales et **40 millions d'euros** pour ceux du réseau routier national. D'après la DGITM, l'enveloppe totale de 40 millions d'euros d'autorisations d'engagement relative au renforcement des 7 ouvrages sur le réseau routier national non concédé sera intégralement mise en place en 2021. L'année dernière, 13 millions d'euros en CP ont été accordés aux ouvrages d'art des collectivités territoriales

Deux opérations ont été engagées en travaux à ce jour : le viaduc d'Autreville (Grand Est) et le pont de Kourou (Guyane) pour un montant total de 23,1 millions d'euros, les autres seront engagées au second semestre 2021 et en 2022.

Les crédits destinés aux collectivités territoriales devraient être gérés par la direction générale des collectivités locales (DGCL) et ceux destinés aux routes nationales par l'AFITF.

5. Une aide au développement d'une offre de tourisme durable

En 2021, la présente action portait 50 millions d'euros en AE pour soutenir le secteur touristique. Une **dotation de 15 millions d'euros en CP est prévue pour 2022**. Ces crédits visent en particulier à soutenir les restaurants en milieu rural et à améliorer le bilan énergétique des hébergements touristiques. Au cours de cette année et s'agissant de ce dernier aspect, 65 partenaires ont été sélectionnés pour une aide d'environ 4 millions d'euros et près de 600 diagnostics ont été réalisés chez des professionnels du tourisme. Concernant les établissements en milieu rural, 200 projets ont été déposés en 2021 dont une vingtaine seront sélectionnés pour environ 1,3 million d'euros.

H. L'ACTION 08 « SOUTIEN AUX PERSONNES PRÉCAIRES » : DES MESURES SANS LIEN VÉRITABLE AVEC L'OBJECTIF DE RELANCE, MAIS QUI PERMETTENT DE SOUTENIR DES INITIATIVES DES ASSOCIATIONS

L'action 08 « Soutien aux personnes précaires » a été dotée de **199,5 millions d'euros en autorisations d'engagement** et de **86,5 millions d'euros en crédits de paiement** par la loi de finances pour 2021 en soutien, à parts presque égales, d'un côté aux **associations luttant contre la précarité**, de l'autre à l'**hébergement** et au **logement temporaire**.

Certains crédits relevant de ces mesures ont été **transférés en exécution** vers le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission « Cohésion des territoires »¹ afin de financer :

- la réhabilitation des aires d'accueil des gens du voyage (8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1,2 million d'euros en crédits de paiement) ;

- l'humanisation des centres d'hébergement, hors actions menées par l'Agence nationale de l'habitat (4,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1,5 million d'euros en crédits de paiement) ;

- l'expérimentation de rachat d'hôtels et de constructions modulaires (4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1,2 million d'euros en crédits de paiement).

Les autres crédits, tout en restant dans le cadre du programme 364, ont fait l'objet d'une **convention de délégation de gestion** signée le 17 décembre 2020 entre le ministère de l'économie, des finances et de la relance et le ministère de la transition écologique, prévoyant qu'ils seraient délégués à la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), qui fait donc office d'ordonnateur.

¹ Décret n° 2021-84 du 28 janvier 2021 portant transfert de crédits.

L'état d'exécution de cette action, selon les données extraites du système d'information Chorus au 1^{er} octobre 2021, est de 77,5 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit 42,4 % des crédits prévus en loi de finances initiale et non transférés, et de 32,2 millions d'euros en crédits de paiement, soit 39,0 %. Cet état peut être considéré comme provisoire, dans la mesure où l'appel d'offres relatif aux associations de lutte contre la précarité (voir *infra*) a sélectionné des projets qui devraient conduire à consommer la totalité de l'enveloppe de 100 millions d'euros qui lui a été affectée.

Le **projet de loi de finances pour 2022** prévoit une ouverture de crédits de **85,2 millions d'euros** en crédits de paiement, aucune nouvelle autorisation d'engagement n'étant demandée.

1. Le soutien aux associations de lutte contre la précarité

Les crédits relevant de cette mesure étaient en 2021 de **99,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 49,5 millions d'euros en crédits de paiement**.

Un premier appel à projets a été lancé dès la fin 2020. Alors qu'il ne devait initialement porter que sur la moitié de l'enveloppe financière, le nombre et la qualité des projets déposés a conduit le ministère des solidarités et de la santé à consacrer la totalité de l'enveloppe au premier appel à projets (AAP). Le second appel à projets initialement prévu a donc été annulé, ce que confirme l'absence d'ouverture de nouvelles autorisations d'engagement sur la présente action. En raison de sa mise en œuvre accélérée, cette mesure représente **plus de 80 % des crédits consommés au niveau de l'action 08** sur les neuf premiers mois de 2021, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

Le projet de loi de finances prévoit de consacrer à cette mesure 28,2 millions d'euros en crédits de paiement en 2022.

741 projets ont finalement été sélectionnés, sur un total de 2 611 candidatures. 33 d'entre eux sont d'ampleur nationale et 708 de portée régionale ou infra-régionale. Les projets nationaux perçoivent un tiers de l'ensemble des financements, soit 33,5 millions d'euros¹.

Les projets tendent à développer des actions de nature variée, selon quatre thématiques : accès aux biens essentiels, accès aux droits, insertion et éducation. L'objectif de lutte contre la précarité alimentaire semble avoir été particulièrement valorisé par les instructions nationale et régionales : 164 projets, représentant près de 18 % de l'enveloppe consommée à ce stade, concernent exclusivement la lutte contre la précarité alimentaire. Au total, ce sont même 430 projets qui comportent exclusivement ou non la thématique « précarité alimentaire » (voir graphique *infra*).

¹ Réponses au questionnaire budgétaire.

Les associations de lutte contre la pauvreté ont salué la mise en place de ce fonds, qui a permis le financement de projets de développement et de modernisation structurants. Néanmoins, en termes de méthode, l'annulation du second AAP a pu être critiquée : en effet, sachant que deux AAP étaient à prévoir, certaines structures avaient fait le choix d'attendre le second pour approfondir la préparation de leur projet, et n'ont donc finalement jamais pu le présenter.

Répartition thématique des projets lauréats

| Thématiques | Nombre de projets retenus | Montants des AE 2021 (en euros) |
|--|---------------------------|---------------------------------|
| Accès aux droits | 58 | 5 358 691 |
| Accès aux droits, Familles | 7 | 883 860 |
| Accès aux droits, Familles, Insertion | 17 | 1 703 368 |
| Accès aux droits, Insertion | 100 | 15 741 720 |
| Familles | 21 | 1 371 557 |
| Familles, Insertion | 14 | 1 104 111 |
| Insertion | 94 | 12 411 688 |
| Précarité alimentaire | 164 | 17 991 625 |
| Précarité alimentaire, Accès aux droits | 78 | 10 815 153 |
| Précarité alimentaire, Accès aux droits, Familles | 10 | 1 616 042 |
| Précarité alimentaire, Accès aux droits, Familles, Insertion | 28 | 2 652 093 |
| Précarité alimentaire, Accès aux droits, Insertion | 73 | 16 954 823 |
| Précarité alimentaire, Familles | 9 | 1 023 154 |
| Précarité alimentaire, Familles, Insertion | 8 | 931 758 |
| Précarité alimentaire, Insertion | 60 | 8 843 923 |
| Total général | 741 | 99 403 567 |

Source : réponses au questionnaire budgétaire

2. Le développement de l'hébergement et du logement temporaire

Cette mesure prévoyait **100 millions d'euros** en autorisations d'engagement et **37 millions d'euros** en crédits de paiement en 2021, afin :

- d'une part, de construire de nouvelles structures d'hébergement en zone tendue et d'humaniser les centres d'hébergement et les accueils de jour sur l'ensemble du territoire ;

- d'autre part, de conduire des expérimentations en matière de rachat d'hôtels, de construction de logements modulaires et d'accélérer le traitement des foyers de travailleurs migrants ;

- enfin, de réhabiliter des aires d'accueil des gens du voyage.

Selon les informations recueillies par le rapporteur spécial, un appel à projets a permis de sélectionner 137 projets de **modernisation d'accueils de jour** (pour un montant de 18 millions d'euros) et 8 projets d'**humanisation de centres d'hébergement en outre-mer** (2 millions d'euros).

En outre 7 millions d'euros sont prévus en 2021 pour mettre en place des **sites d'hébergement spécifiques** à destination des personnes en situation de **grande marginalité**, 3 millions d'euros sont mis à disposition de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) pour renforcer le **programme d'humanisation des centres d'hébergement** et 10 millions d'euros doivent être consacrés, via un abondement spécifique du fonds national des aides à la pierre (FNAP), à la **construction de centres d'hébergement et de réinsertion sociale** (CHRS).

Ces mesures feront l'objet de 29 millions d'euros de crédits de paiement en 2022, avec un accent particulier sur l'amélioration de l'offre des centres d'hébergement en outre-mer.

Un appel à projets a également été conduit par la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) afin de développer, en alternative à l'hébergement dans des hôtels, des « tiers lieux alimentaires » permettant aux ménages de cuisiner leurs repas.

Enfin le plan de transformation des foyers de travailleurs migrants est abondé de 10 millions d'euros en 2022. Ces crédits abondent ceux de droit commun consacrés par le FNAP à ce plan.

La réhabilitation des aires d'accueil des gens du voyage fait également l'objet d'une augmentation des crédits de 10 millions d'euros sur deux ans.

L'ensemble des dépenses relevant de l'action 08 poursuivent un **objectif d'utilité sociale** certain, dont témoigne en particulier le succès de l'appel à projets permettant de soutenir des actions entreprises par les associations de lutte contre la précarité.

Pour autant, **le rapporteur spécial s'interroge**, comme il l'a fait l'an dernier, **sur leur rattachement au plan de relance.**

Il s'agit en effet de missions relevant des ministères : il aurait été plus simple d'inscrire ces crédits directement dans les programmes budgétaires de droit commun correspondants, en particulier le programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » et le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Cohésion des territoires », puisqu'ils sont mis en œuvre par les administrations en charge de ces politiques.

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

De façon originale, la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » a été créée par la première loi de finances rectificative pour 2020¹, en réaction aux contraintes sanitaires mises en place compte tenu de la situation épidémique due à la covid-19 et aux conséquences économiques qu'elles ont engendrées, en particulier le confinement. Après avoir consommé 41,8 milliards d'euros de crédits en 2020, elle a été dotée de 44,3 milliards d'euros au total en 2021.

Elle n'a donc vocation qu'à exister le temps nécessaire du soutien spécifiquement en place par l'État au bénéfice des entreprises et des ménages.

I. UNE OUVERTURE DE CRÉDITS LIMITÉE À 200 MILLIONS D'EUROS EN PROJET DE LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2022

A. COMPTE TENU DE LA SITUATION ÉPIDÉMIQUE ACTUELLE, LES DISPOSITIFS D'URGENCE NE SONT PAS RECHARGÉS FINANCIÈREMENT, À L'EXCEPTION DE L'ACHAT DE MATÉRIELS SANITAIRES

La mission « Plan d'urgence n'a été dotée que de 6,0 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2021.

Plusieurs mouvements de crédits de grande ampleur, notamment par report de crédits non consommés (28,8 milliards d'euros) et en loi de finances rectificative (6,3 milliards d'euros), ont porté ses crédits en **2021** à un niveau total de **44,3 milliards d'euros** en crédits de paiement, encore supérieur à celui de 2020.

La mission ne fait toutefois l'objet d'**aucune ouverture de crédits en 2022**, à l'exception du dispositif d'achat de matériels sanitaires pour un montant de 200 millions d'euros.

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

**Évolution des crédits de la mission
« Plan d'urgence face à la crise sanitaire »**

(en millions d'euros)

| | | Exécution 2020 | LFI 2021 | Crédits 2021 ¹ | PLF 2022 |
|--|----|-------------------|----------------|------------------------------|--------------|
| 356 - Prise en charge du chômage partiel et financement des aides d'urgence aux employeurs et aux actifs précaires à la suite de la crise sanitaire | AE | 17 806,2 | | 5 200,0 | |
| | CP | 17 806,2 | | 5 200,0 | |
| 357 - Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire | AE | 11 809,9 | 5 600,0 | 29 458,3 | |
| | CP | 11 809,3 | 5 600,0 | 30 101,4 | |
| 358 - Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire | AE | 8 304,0 | | 4 496,0 | |
| | CP | 8 304,0 | | 4 496,0 | |
| 360 - Compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements pour les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire | AE | 3 900,0 | | 4 000,0 | |
| | CP | 3 900,0 | | 4 000,0 | |
| 366 - Matériels sanitaires pour faire face à la crise de la covid-19 | AE | 0,0 | 430,0 | 461,1 | 200,0 |
| | CP | 0,0 | 430,0 | 527,9 | 200,0 |
| Total mission | AE | 41 820,1 | 6 030,0 | 43 184,3 | 200,0 |
| | CP | 41 819,5 | 6 030,0 | 44 325,3 | 200,0 |

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires et les restitutions Chorus

B. COMME EN 2021 OÙ LES CRÉDITS EMPLOYÉS N'ONT PROVENU QUE POUR UNE PART MINORITAIRE DE LA LOI DE FINANCES INITIALE, DES REPORTS DE CRÉDITS SONT À PRÉVOIR POUR 2022

Le **montant total des crédits ouverts** en 2021 sur la mission « Plan d'urgence » est de **43,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement** et **44,3 milliards d'euros en crédits de paiement**, dont principalement 6,0 milliards d'euros ouverts par la loi de finances initiale, 28,8 milliards d'euros issus de reports et 9,8 milliards d'euros ouverts par la loi de finances rectificative du 19 juillet 2021².

Des **mouvements importants entre programmes de la mission** ont en outre été réalisés par le décret d'avance du 19 mai 2021³, qui a annulé 7,2 milliards d'euros de crédits sur le programme 358 « Renforcement

¹ Montant total des crédits, y compris report de crédits non consommés en 2020, transferts et virements, fonds de concours, mouvements de crédits par décret d'avance et ouvertures nettes de crédits en loi de finances rectificative.

² [Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021](#) de finances rectificative pour 2021.

³ [Décret n° 2021-620 du 19 mai 2021](#) portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

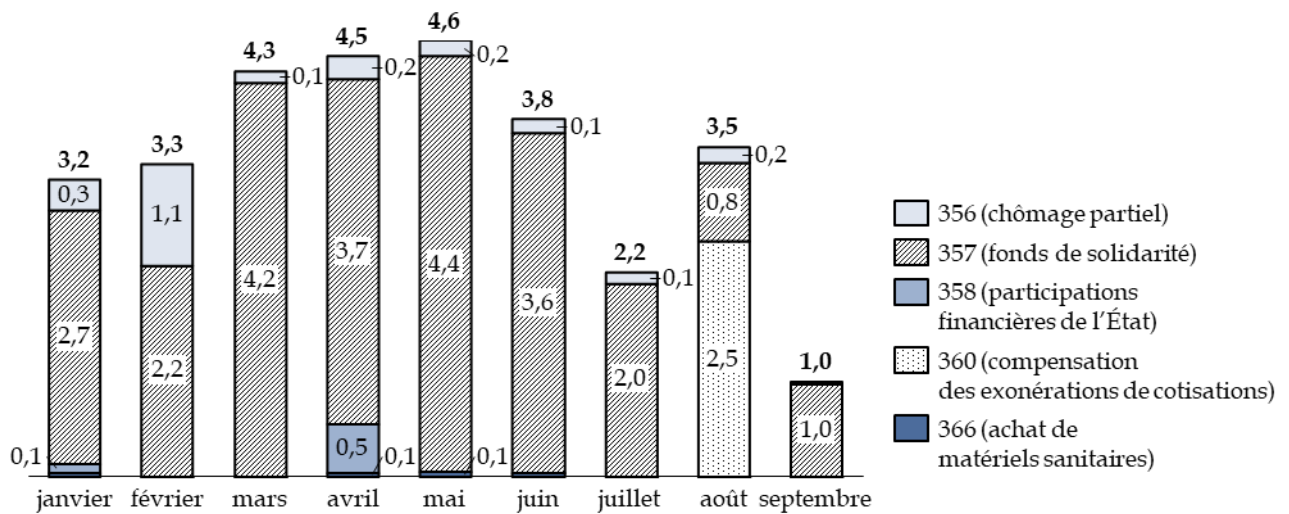
exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire » au profit des programmes 356 « Prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel à la suite de la crise sanitaire » (0,5 milliard d'euros) et 357 « Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire » (6,7 milliards d'euros).

Au 18 octobre 2021, le **montant total des crédits consommés** en crédits de paiement s'élève à **31,0 milliards d'euros**, soit 70,0 % des crédits ouverts.

Les dépenses, qui étaient de l'ordre de 4,5 milliards d'euros par mois au printemps 2021, **sont en nette diminution** mais étaient encore de **1 milliard d'euros aux mois d'août et de septembre** (hormis un versement ponctuel de 2,5 milliards d'euros à la Sécurité sociale au titre de la compensation des exonérations de cotisations sociales).

Évolution des dépenses de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » en 2021

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des données Chorus

À lui seul, le programme 357 « Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire » a consommé sur les neuf premiers mois de l'année 25,1 milliards d'euros en crédits de paiement, soit 81,1 % des crédits consommés pour 67,9 % des crédits ouverts¹.

¹ Crédits ouverts en lois de finances initiale et rectificative ou par décret d'avance, y compris le solde des mouvements de crédits (reports depuis 2020, transferts et fonds de concours).

Comme indiqué précédemment, en 2022, aucun crédit n'est demandé pour les programmes 356, 357, 358 et 360. Seul le programme 366 fait l'objet d'une demande d'ouverture de crédits, à hauteur de 200 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

1. Le chômage partiel a été principalement financé en 2021 par des crédits ouverts sur la mission « Plan de relance » (Programme 356)

Le financement du régime de chômage partiel défini pendant la période d'urgence, qui a fait l'objet de la création du programme 356 « Prise en charge du chômage partiel et financement des aides d'urgence aux employeurs et aux actifs précaires à la suite de la crise sanitaire » par la première loi de finances rectificative du 23 mars 2020, est emblématique de la gestion budgétaire peu orthodoxe de l'année 2021.

La loi de finances initiale pour 2021 n'a pas ouvert de crédits sur ce programme, mais a prévu un financement à hauteur de 4,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour deux dispositifs distincts d'activité partielle de droit commun (APDC) et d'activité partielle de longue durée (APLD), portés par le programme 364 « Cohésion » de la mission « Plan de relance »¹ et intégrés à ce titre dans l'enveloppe de 100 milliards d'euros du plan de relance.

Des crédits demeuraient toutefois disponibles à la fin 2020 sur le dispositif de chômage partiel d'urgence, pour un montant de 4,8 milliards d'euros. Ces crédits ont été reportés partiellement sur le même programme en 2021, pour 2,5 milliards d'euros, et pour le reste, soit 2,3 milliards d'euros, sur le programme 357 « Fonds de solidarité ». Le rapporteur spécial, également en sa qualité de rapporteur général, a déjà critiqué cette pratique de reports croisés qui nuit à la lisibilité du budget et de l'action publique, considérant que le fonds de solidarité ne poursuit pas le même objectif que le dispositif de prise en charge du chômage partiel². Le Sénat a ainsi prévu, en première lecture, une limitation des reports de crédits à 5 % des crédits de paiement ouverts sur l'ensemble des programmes du budget général dans le cadre de la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion publique³.

En outre, en réduisant le montant des crédits destinés au financement du chômage partiel, ces reports ont entraîné un manque de financement lorsque, au premier semestre, le dispositif de chômage partiel d'urgence, au lieu de disparaître comme il était prévu à la fin 2020, a

¹ Voir supra, présentation des crédits de la mission « Plan de relance ».

² Voir le rapport information n° 576 (2020-2021) de M. Jean-François Husson, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances sur le projet de décret d'avance.

³ Proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion publique, [texte adopté](#) le 27 septembre 2021.

continué à être mis en application dans les premiers mois de 2021 en raison d'une nouvelle phase d'intensification de la crise sanitaire.

Le Gouvernement a donc été conduit :

- d'une part, à **financer le chômage partiel d'urgence avec des crédits qui avaient été ouverts sur la mission « Plan de relance »** pour le financement de l'activité partielle de longue durée, pour un montant supérieur à 4 milliards d'euros ;

- d'autre part, à **compléter les crédits du présent programme 356 en deux temps** : 500 millions d'euros par le décret d'avance du 19 mai 2021, puis 2 200 millions d'euros par la loi de finances rectificative du 19 juillet 2021, dans les deux cas en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Le programme 356 a donc été doté de **5,2 milliards d'euros** en cours d'année 2021, sans pour autant financer la totalité du chômage partiel d'urgence. Sur ce montant, les crédits **consommés** au 18 octobre sont de **2,4 milliards d'euros**, soit 46,3 %.

Le programme n'a vocation à supporter que des dépenses réduites au cours des mois à venir et devrait donc présenter un taux élevé de crédits non consommés en fin d'année, de sorte que **les crédits ouverts en loi de finances rectificative pourraient rester en grande partie, voire en totalité, non consommés.**

Le projet de loi de finances ne demande **aucune ouverture de crédits en 2022** sur le programme 356.

Le projet annuel de performances indique que **certaines dépenses devraient toutefois être couvertes début 2022**, au moyen du report de crédits non consommés en 2021 :

- d'une part des dépenses au titre de l'activité partielle proprement dite, s'agissant d'heures chômées en 2022¹ mais également d'heures chômées antérieures n'ayant pas encore fait l'objet d'une indemnisation² ;

- d'autre part, le cas échéant, des dépenses au titre du dispositif de financement des congés payés créé par le décret n° 2020-1787 du 30 décembre 2020. Ce dernier dispositif a toutefois pris fin au 7 mars et l'ensemble des paiements semblent avoir déjà été réalisés.

¹ [*L'ordonnance n° 2021-1214 du 22 septembre 2021*](#) portant adaptation de mesures d'urgence en matière d'activité partielle a prévu la possibilité de maintenir, de manière partielle, le dispositif du chômage partiel d'urgence jusqu'à la fin 2022.

² Les employeurs disposent de plusieurs mois pour formuler les demandes d'indemnisation.

2. Le fonds de solidarité pour les entreprises a représenté la plus grande partie des dépenses d'urgence en 2021 (programme 357)

Créé à l'origine pour une durée de trois mois par une ordonnance du 25 mars 2020¹ et financé à hauteur de 750 millions d'euros par la première loi de finances rectificative du 23 mars 2020 précitée, le **fonds de solidarité** a été alimenté par des transferts d'autres programmes et des fonds de concours, mais sa prolongation a surtout nécessité des **ouvertures de crédits massives** dans les lois de finances successives, au point d'atteindre **19,8 milliards d'euros** de crédits de paiement ouverts en 2020 et une consommation de **11,8 milliards d'euros** la même année.

En 2021, la prolongation de la crise sanitaire et un nouvel épisode de confinement partiel ont conduit à **étendre de manière large les conditions d'accès** au fonds de solidarité, accroissant ses besoins de financement.

Les crédits ouverts par la loi de finances initiale, à hauteur de 5,6 milliards d'euros, ont été complétés par des mouvements divers depuis plusieurs programmes de la mission « Plan d'urgence » (reports massifs à hauteur de 14,5 milliards d'euros et avance par le décret précité du 19 mai 2021 pour 6,7 milliards d'euros), puis par une ouverture de crédits supplémentaires de 3,6 milliards d'euros dans la loi de finances rectificative du 19 juillet 2021², de sorte que **le montant total des crédits disponibles**, après prise en compte de certains transferts et virements, est cette année de **30,1 milliards d'euros**.

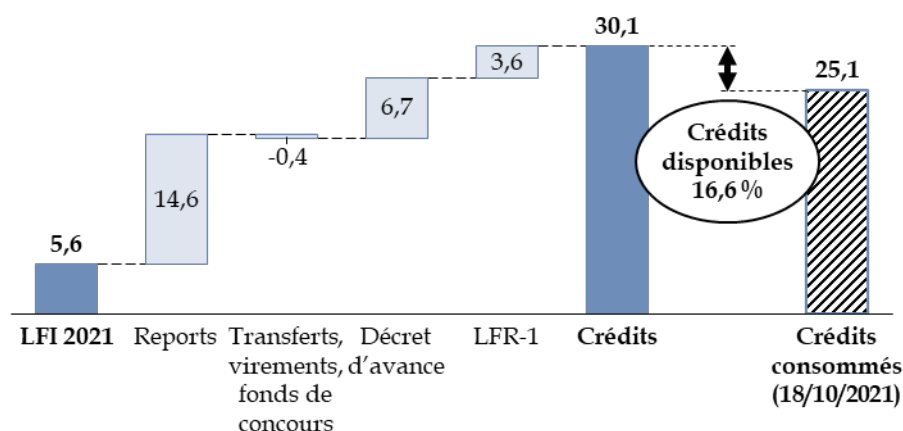
Sur ce montant, les **crédits consommés** au 18 octobre 2021 sont de **25,1 milliards d'euros** en crédits de paiement, soit 83,4 % des crédits ouverts.

¹ [*Ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020 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.*](#)

² [*Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.*](#)

Crédits ouverts et consommés sur le programme 357

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des données Chorus et des documents budgétaires

La consommation porte principalement sur le « **volet 1** », c'est-à-dire le dispositif créé par la première loi de finances rectificative pour 2020 et régulièrement modifié par la suite (23,4 milliards d'euros au 18 octobre, selon les données extraites de Chorus)¹, et de manière plus limitée sur les autres dispositifs, dont les trois principales extensions du fond instaurées en 2021 :

- compensation des charges fixes² : 807,8 millions d'euros, couvrant quatre périodes d'éligibilité entre janvier et août 2021 ;
- aide aux remontées mécaniques³ : 639,6 millions d'euros ;
- aide en faveur de certains commerces afin de tenir compte de leurs difficultés à écouler leurs stocks⁴ : 215,9 millions d'euros.

Il ressort du tableau de bord du fonds de solidarité, mis à jour par le Gouvernement, que le dispositif a bénéficié, au 14 octobre 2021, à un peu plus de 2 millions d'entreprises pour un montant total de 36,7 milliards d'euros. Le premier secteur aidé est celui de l'hébergement et de la restauration (12,7 milliards d'euros), devant le commerce (5,1 milliards d'euros).

¹ Une aide dite « volet 2 », attribuée par les conseils régionaux, a également été instaurée au cours de l'année 2020 et a entraîné des consommations résiduelles de crédits de paiement en 2021 (30,1 millions d'euros).

² [Décret n° 2021-310 du 24 mars 2021](#) instituant une aide visant à compenser les coûts fixes non couverts des entreprises dont l'activité est particulièrement affectée par l'épidémie de covid-19.

³ [Décret n° 2021-311 du 24 mars 2021](#) instituant une aide en faveur des exploitants de remontées mécaniques dont l'activité est particulièrement affectée par l'épidémie de covid-19.

⁴ [Décret n° 2021-594 du 14 mai 2021](#) instituant une aide relative aux stocks de certains commerces.

Compte tenu de la **diminution tendancielle des dépenses**, liées au retour à la normale de l'activité, ainsi que de la fermeture du fonds de solidarité à compter du 1^{er} octobre 2021, **il est prévu que les ressources restantes soit suffisantes** pour couvrir les besoins des trois derniers mois. Des reports pourraient toutefois être nécessaires pour régler des reliquats de droit au début de 2022.

En conséquence, le projet de loi de finances ne prévoit **aucune ouverture de crédits en 2022** sur le programme 357.

3. Le renforcement des participations financières de l'État n'a été que peu utilisé en 2021 (programme 358)

Le troisième dispositif prévu par la première loi de finances rectificative du 23 mars 2020 est porté par le programme 358 « **Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire** ».

Doté à l'origine de **20 milliards d'euros**, ce programme devait permettre à l'État, en cas de nécessité, de **soutenir des acteurs économiques d'intérêt stratégique et devenus vulnérables** en raison des conséquences économiques de la crise sanitaire, par la **prise de participations** (renforcement de fonds propres, quasi-fonds propres et titres de créances).

En 2020, 8,3 milliards d'euros ont été consommés, c'est-à-dire versés au compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » pour utilisation par l'Agence des participations de l'État (APE), sur quatre opérations :

- 4,1 milliards d'euros pour une souscription de l'État à l'augmentation de capital de la SNCF, intervenue le 15 décembre 2020 ;

- 3,0 milliards d'euros pour une avance en compte courant d'actionnaire consentie le 6 mai 2020 à la société Air France - KLM, deux versements ayant eu lieu en novembre (1,0 milliard d'euros) et en décembre 2020 (2,0 milliards d'euros) ;

- 150 millions d'euros au titre de la souscription par l'État de parts dans le fonds Ace Aéro Partenaires, créé en juin 2020 pour accompagner les PME et les entreprises de taille intermédiaire (ETI) françaises de la filière aéronautique. Ce fonds est également abondé par les grands donneurs d'ordre de la filière aéronautique française ;

- 1,1 milliard d'euros en prévision du règlement de la souscription à l'émission d'obligations à option de conversion ou d'échanges en actions nouvelles et existantes (OCEANES) d'EDF, intervenue le 8 septembre 2020.

Le lien des deux opérations concernant la SNCF et EDF avec les conséquences de la crise sanitaire semble, à tout le moins, indirect, ce que la Cour des comptes a d'ailleurs récemment souligné¹.

Concernant EDF, la communication du Gouvernement a insisté sur l'accompagnement de la stratégie de l'entreprise en matière de transition énergétique, comme l'incarne l'utilisation du terme d'OCEANES « vertes ». L'objectif de l'opération était ainsi de **financer le développement d'EDF dans les énergies renouvelables**, ce qui semble **peu en adéquation avec la justification des crédits exceptionnels** ouverts au titre du programme 358.

Cette appréciation se trouve de surcroît confortée par le fait que **la maquette de performances du programme ne renseigne pas les conséquences de l'opération sur la situation financière de l'entreprise**, contrairement à ce qui figure pour Air France-KLM et la SNCF.

De fait, la doctrine de l'État actionnaire mise en œuvre par le Gouvernement depuis 2017 a conduit à **obérer considérablement ses marges de manœuvre**. L'affectation au Fonds pour l'innovation et l'industrie les produits tirés des cessions effectuées, dont celui de la privatisation de la Française des jeux, a **privé le compte d'affectation spéciale de ressources nécessaires pour intervenir en cas de besoin**.

Les moyens d'action de l'État actionnaire ont ainsi dépendu de versements du budget général, tant pour le soutien exceptionnel face à la crise que pour le financement d'opérations courantes. Ainsi, la loi de finances rectificative du 19 juillet dernier a ouvert 2 milliards d'euros au sein du nouveau programme 367 de la mission « Économie » pour financer des opérations patrimoniales courantes. C'est pourquoi la loi de finances rectificative du 19 juillet 2021 a prévu, sur une initiative du Sénat, une information préalable des commissions des finances des deux assemblées en cas de mise en œuvre de cette procédure pour un investissement d'un montant supérieur à un milliard d'euros².

Alors que la loi de finances pour 2021 n'a pas ouvert de crédits nouveaux sur ce programme, les **crédits non consommés en 2020**, soit **11,7 milliards d'euros**, ont été **reportés à 2021**, mais, compte tenu du manque de perspective d'utilisation de cette enveloppe, le décret d'avance du 19 mai 2021 a **annulé 7,2 milliards d'euros** de ces crédits sur le programme 358, afin d'abonder les programmes 356 et 357 et de contribuer au financement, respectivement, du chômage partiel d'urgence et du fonds de solidarité.

¹ Voir [la note d'analyse de l'exécution budgétaire](#) du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » pour 2020.

² Le Sénat a également prévu la pérennisation d'une disposition similaire dans le cadre de la proposition de loi relative à la modernisation de la gestion publique, adoptée le 27 septembre 2021.

Le programme 358 a donc disposé, en 2021, de **4,5 milliards d'euros** de crédits, dont **672 millions d'euros seulement ont été consommés** jusqu'à présent :

- un montant de 516 millions d'euros a été versé à Air France - KLM en vue de la souscription à une augmentation de capital intervenue le 22 avril 2021 ;

- 105 millions d'euros ont été versés en prévision d'appels de fonds du fonds « Avenir automobile n° 2 », auquel l'État a souscrit le 25 janvier 2021 ;

- enfin, selon les informations extraites de Chorus, un versement de 50 millions d'euros, réalisé après la publication du projet annuel de performances et donc non documenté par celui-ci, a été réalisé au début du mois d'octobre 2021.

Le projet de loi de finances pour 2022 ne prévoit **aucune ouverture de crédits sur ce programme**.

Comme en 2021, **les crédits non consommés en fin d'exercice pourraient toutefois faire l'objet d'un report en 2022**. Il s'agit certes de préserver les capacités d'action de l'État pour soutenir les entreprises en difficulté. Néanmoins, en créant une « poche » de crédits disponibles en cas de besoin sur le budget général, contournant le compte d'affectation spéciale prévu à cet effet, le Gouvernement s'inscrit à rebours des principes budgétaires.

4. La compensation à la Sécurité sociale des exonérations de prélèvements a pu reprendre grâce à l'ouverture de crédits en loi de finances rectificative (programme 360)

Le programme 360 « Compensation à la sécurité sociale des allègement de prélèvements pour les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire » est un véhicule budgétaire mis en place par la troisième loi de finances rectificative du 30 juillet 2020¹ afin d'assurer à la sécurité sociale la compensation du coût de plusieurs dispositifs d'exonération et d'aide au paiement mis en place afin de soutenir les employeurs et les travailleurs indépendants.

Doté en 2020 de **8,2 milliards d'euros** au total, le programme 360 n'a consommé que **3,9 milliards d'euros** en 2020. Les crédits non consommés, soit 4,3 milliards d'euros, ont été reportés vers le programme 357 afin de contribuer au financement du fonds de solidarité.

¹ [Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020](#) de finances rectificative pour 2020.

Ce report croisé, outre son caractère contestable au regard des principes de spécialité et d'annualité budgétaires, a complètement vidé le programme 360 de ses crédits, le mettant dans l'impossibilité de compenser la sécurité sociale du coût des exonérations au titre de 2021.

La loi de finances rectificative du 19 juillet dernier a donc rétabli ces crédits, à hauteur de **4,0 milliards d'euros**, dont 2,5 milliards d'euros ont été consommés, c'est-à-dire transférés à la sécurité sociale, dès le mois d'août.

Le projet de loi de finances ne prévoit **aucune ouverture de crédit sur ce programme en 2022**.

5. L'achat de matériels sanitaires est le seul dispositif pour lequel des crédits nouveaux sont demandés en 2022 (programme 366)

La loi de finances pour 2021, suite à l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement présenté en nouvelle lecture, a créé le programme **366 « Matériels sanitaires pour faire face à la crise de la Covid-19 »**, doté de **430 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, afin de prendre en charge des **dépenses d'achat de masques de l'État**. Il permet de renouveler le stock stratégique de masques de l'État à fin de distribution à des agents de la fonction publique d'État et des personnes en situation de précarité ou fragiles.

Au 18 octobre 2021, le montant des **crédits consommés** est de **274,4 millions d'euros**.

Le projet de loi de finances demande l'**ouverture de 200 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, afin de couvrir l'éventuel besoin de masques grand public lavables.

Selon le projet annuel de performances, le stock stratégique serait de 120 millions de masques lavables à la fin 2021 et le besoin pour 2022 est estimé à 132 millions de masques, ce qui représente un coût de 162 millions d'euros sur la base d'un moyen unitaire de 1,23 euro. L'enveloppe de 200 millions d'euros couvrirait donc cet achat avec une certaine marge.

II. LE PLAN D'URGENCE A FAIT L'OBJET DE PREMIERS TRAVAUX D'ÉVALUATION

Compte tenu des dispositifs créés en cours d'année par une loi de finances rectificatives et des montants versés depuis mars 2020, une **évaluation précise s'imposait et devra se poursuivre** au cours des prochaines années afin d'en percevoir tous les effets.

Ainsi le **comité de suivi et d'évaluation** des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-91, présidé par M. Benoît Cœuré, a remis son rapport final en juillet 2021.

Comme l'indique le rapport lui-même, ce travail **relève plus du suivi** que de l'évaluation scientifique, aussi bien en raison du manque de recul que de la difficulté de comparer l'effet des mesures à une situation, certainement catastrophique sur le plan économique, où les entreprises n'auraient pas reçu d'aides.

Le travail a porté principalement sur quatre mesures, à savoir l'activité partielle, le fonds de solidarité, les prêts garantis et les reports de cotisations sociales, seuls les deux premiers étant financés par la présente mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire ».

Le comité note la **rapidité de mise en place** du dispositif, notamment en raison de leur simplicité dans leurs modalités d'origine. Le fonds de solidarité a toutefois vu ses réformes ultérieures nécessiter plus de temps de mise en œuvre en raison de la complexité croissante des critères d'éligibilité et du renforcement des contrôles.

Le comité estime que les dispositifs ont eu des **effets d'aubaine, mais modérés**. Il apparaît que les aides, dans l'ensemble, ont été plus importantes pour les entreprises les plus affectées par la crise.

Toutefois le comité met en garde contre les **risques d'illiquidité ou d'insolvabilité qui pèsent encore sur certains acteurs**, notamment des très petites entreprises, qui pourront nécessiter des traitements individuels.

À ce titre, le rapporteur spécial, également en sa qualité de rapporteur général, a réalisé un **travail de contrôle** au cours du premier semestre 2021, concernant la **sortie des prêts garantis par l'État (PGE)**. Il a été l'occasion de faire de premiers constats sur l'impact de ces prêts sur la situation financière des entreprises et leur trésorerie, avant de définir des recommandations pour permettre leur remboursement dans de bonnes conditions et éviter une sortie trop violente des aides qui conduiraient à la faillite des structures qui étaient saines avant la crise sanitaire.

**IDENTIFIER, ORIENTER, TRAITER :
HUIT RECOMMANDATIONS POUR RÉUSSIR
LA SORTIE DES PRÊTS GARANTIS PAR L'ÉTAT (PGE)**

Recommandation n° 1 : identifier les entreprises qui ne pourront pas s'en sortir sans accompagnement complémentaire en agissant au plus près des petites entreprises et en scrutant les signaux traditionnels de défaillance suspendus ou aménagés au plus fort de la crise - endettement social et fiscal, cotation du crédit.

Recommandation n° 2 : accélérer et amplifier le déploiement des plans d'apurement de dettes fiscale et sociale, afin d'améliorer la visibilité des entreprises sur leurs besoins de financement à court et moyen termes.

Recommandation n° 3 : mettre en place et promouvoir une structure territoriale de concertation des acteurs publics et privés, en transformant le CODEFI en comité partenarial de financement des entreprises en sortie de crise (COFISOC), afin de parvenir à un diagnostic partagé sur la réalité de la situation financière d'une entreprise en difficulté et définir des perspectives de redressement.

Recommandation n° 4 : accroître le recours des plus petites entreprises aux procédures collectives préventives, afin d'améliorer leurs chances de rétablissement, tout en diffusant plus largement les possibilités de prise en charge financière des coûts associés à ces procédures, mises en place par de nombreuses collectivités publiques.

Recommandation n° 5 : plafonner les prêts participatifs et les obligations « relance » à 3 millions d'euros pour les PME et à 7 millions d'euros pour les ETI, afin de ne pas désinciter à la levée de fonds propres.

Recommandation n° 6 : mettre en place, à titre temporaire, une déduction fiscale pour le capital à risque (« *allowance for corporate equity* »), afin d'inciter les entreprises à procéder à des augmentations de capital.

Recommandation n° 7 : maintenir, avec l'autorisation de la Commission européenne, la garantie de l'État en cas de restructuration d'endettement s'étendant au-delà de la limite de six ans prévue pour les PGE, afin d'inciter davantage à l'étalement des dettes d'une entreprise en difficulté.

Recommandation n° 8 : recourir plus largement à des décotes partielles de créances publiques, sur le principe d'un abandon à parité avec les créanciers privés, majoré pour tenir compte de l'intérêt social du maintien de l'entreprise en activité, afin de permettre le redressement d'entreprises viables mais menacées par leur surendettement.

Source : rapport d'information n° 583 (2020-2021) de Jean-François Husson, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances, déposé le 12 mai 2021

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 27 octobre 2021, sous la présidence de Mme Christine Lavarde, vice-président, la commission a examiné le rapport de M. Jean-François Husson, rapporteur général, sur les missions « Plan de relance » et « Plan d'urgence face à la crise sanitaire ».

Mme Christine Lavarde, président. – Nous en venons maintenant aux missions « Plan de relance » et « Plan d'urgence face à la crise sanitaire ».

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – Pour mémoire, ces deux missions ont été créées en 2020, en réaction à la crise sanitaire et pour répondre aux conséquences des contraintes imposées à l'ensemble des secteurs économiques.

Je commencerai par la mission « Plan de relance ». Elle a été créée par la loi de finances initiale pour 2021 avec 36,2 milliards d'euros d'autorisations d'engagement, soit plus du tiers du plan de relance de 100 milliards d'euros. Les mesures ont été regroupées dans trois grands programmes : le programme 362 « Écologie », le programme 363 « Compétitivité » et le programme 364 « Cohésion », afin de faciliter les réallocations de crédits, au risque de créer des programmes dont l'unité est peu perceptible.

L'objectif du Gouvernement était d'engager la totalité de cette somme dès 2021 et de la consommer progressivement, d'abord pour 21,8 milliards d'euros cette même année, puis les années suivantes. Les dépenses devaient servir à la relance de l'économie et présenter un caractère provisoire. Nous allons voir dans quelle mesure cela s'est confirmé, tout en présentant les montants ouverts cette année sur la mission.

En premier lieu, les crédits réellement gérés sur la mission « Plan de relance » en 2021 sont d'ores et déjà assez différents de ceux votés en loi de finances initiale.

Plusieurs dispositifs avaient été lancés dès 2020 sur des missions des ministères, comme le programme de soutien aux secteurs de l'aéronautique et de l'automobile, ou encore les mesures en faveur de l'emploi et de la formation. Les crédits non consommés, à savoir 3,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 0,3 milliard d'euros en crédits de paiement en 2020, ont été reportés sur la mission « Plan de relance » à laquelle ces programmes avaient été finalement rattachés par la LFI pour 2021.

Par ailleurs et en sens inverse, une cinquantaine de dispositifs présentés dans le cadre de la mission « Plan de relance » ont vu leurs crédits transférés, début 2021, vers une dizaine de missions du budget général, afin de faciliter leur mise en œuvre, pour un montant de 3,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 1,6 milliard d'euros en crédits de paiement.

À titre d'exemple, certaines mesures relatives à l'apprentissage et à l'emploi, lancées en 2020 sur la mission « Travail et emploi », ont vu leurs crédits non consommés reportés en 2021 sur la mission « Plan de relance », tout en revenant par la voie des transferts sur la mission « Travail et emploi ». Ces circuits de financement complexes réduisent singulièrement la lisibilité des actions menées.

Quel premier bilan tirer de cette mission s'agissant des actions menées ? Un an après, comme vous le verrez dans mon rapport, de nombreuses actions ont été lancées, notamment à travers des appels d'offres dont certains sont achevés et d'autres sont toujours en cours.

Certains dispositifs ont rencontré un succès incontestable : par exemple MaPrimeRénov', pour la rénovation énergétique des logements privés, qui demeure bien ciblée sur les ménages modestes, même s'il reste difficile d'en mesurer l'effet en termes d'amélioration de la performance énergétique des logements. De même le fonds « friches », qui soutient des projets locaux de réhabilitation, a consommé en une fois l'ensemble des crédits prévus pour deux ans.

D'autres actions ont consommé peu de crédits. C'est d'abord le cas des nouveaux régimes d'activité partielle de droit commun et de longue durée, prévu par le programme 364. Je vous rappelle que les crédits prévus pour cette action, 4,2 milliards d'euros, ont été utilisés en début d'année pour réalimenter le dispositif de chômage partiel d'urgence, car la mission « Plan d'urgence » manquait de crédits. Nous avons critiqué cette pratique peu conforme à l'autorisation budgétaire, qui avait conduit à recharger les crédits du programme 364 par la loi de finances rectificative du 19 juillet. Il apparaît à présent que ce régime d'activité partielle relevant du plan de relance a été très peu utilisé.

D'autres actions peinent également à se concrétiser : la consommation des crédits est très en retard sur les prévisions, par exemple, pour la rénovation énergétique des bâtiments publics, pour le volet agricole du plan de relance, pour le secteur de la culture.

D'une manière générale, la rapidité de mise en œuvre des actions, telle qu'on peut la mesurer par le taux de consommation des crédits, n'est pas aussi élevée que le laisse entendre la communication gouvernementale. Il ressort des indicateurs de performance que le Gouvernement lui-même prévoit désormais que 20 % des autorisations d'engagement et plus de 30 % des crédits de paiement ne devraient pas être consommés à la fin de l'année.

Sur le fond, la critique que je formulais il y a un an demeure valable : un grand nombre d'actions soutenues dans le cadre de la mission « Plan de relance » n'ont pas le caractère de dépenses temporaires et auront de fait un impact sur les dépenses courantes des années à venir. Par ailleurs, leur effet sur la relance de l'économie est souvent douteux.

La rénovation thermique, par exemple, est une politique nécessaire, mais il ne s'agit pas d'une action provisoire. Le soutien budgétaire de l'État demeurera durablement nécessaire : en témoigne le transfert du financement de MaPrimeRénov' au programme 174 de la mission « Écologie, mobilité et développement durables » dès l'année 2022. D'autres programmes inscrits au plan de relance vont également faire l'objet d'une pérennisation, à l'instar de celle du fonds « friches » qui a déjà été annoncée par le Président de la République. Le succès même de ces dispositifs pousse à leur prolongation, car ils correspondent à des besoins durables et déjà identifiés avant la crise.

En outre, il me paraît difficile de qualifier de « mesures de relance » celles qui, nombreuses et certes nécessaires, soutiennent en fait certains secteurs ou catégories de travailleurs en période d'urgence. C'est le cas des mesures en faveur du secteur de la culture ou des mesures importantes en faveur de l'emploi et de la formation.

Je rappelle également que le plan de relance finance divers programmes d'achat de fourniture ou d'entretien de bâtiments relevant des ministères, notamment de l'intérieur et de l'éducation nationale. Ces dépenses ne sont ni de relance, ni provisoires.

Au total, la mission « Plan de relance », extrêmement hétérogène, soutient indéniablement des dispositifs ayant un véritable impact économique, par exemple pour le développement industriel. Pour autant, dans bien des cas, on a le sentiment que le Gouvernement a réuni des dépenses de toutes natures sous ce label afin de parvenir à formaliser une enveloppe totale de 100 milliards d'euros pour le plan de relance.

En 2022, les autorisations d'engagement nouvelles prévues sur la mission « Plan de relance » sont de 1,2 milliard d'euros. Elles concernent une demi-douzaine d'actions, notamment les dépenses immobilières et numériques du ministère de l'intérieur (407 millions d'euros), les moyens de formation (237 millions d'euros) et une dotation à Pôle emploi (175 millions d'euros). L'effet de ces dépenses en termes de relance de l'économie est toujours aussi incertain, mais les montants sont réduits par rapport à la taille totale de la mission.

En crédits de paiement, les ouvertures de crédits se situent à un niveau beaucoup plus important avec 12,9 milliards d'euros en 2022, afin essentiellement de couvrir les engagements pris en 2021. On peut toutefois prévoir que les crédits réellement consommés en 2022 seront nettement plus élevés que ces montants : les sous-consommations de 2021 conduiront probablement à des reports d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement.

Compte tenu de ces éléments, il apparaît que la mission « Plan de relance » a globalement pu « distribuer les milliards » qui ont permis de soutenir certains secteurs particulièrement touchés par la crise - culture, automobile - et de mettre en œuvre certaines politiques

d'envergure : verdissement des véhicules, rénovation thermique des bâtiments, etc. Comme l'an dernier, on peut critiquer l'inventaire à la Prévert de cette mission et constater qu'elle s'apparente à un « budget de rattrapage ». Se confirment également nos craintes d'une mise en œuvre plus lente qu'annoncée compte tenu d'objectifs initialement inatteignables, ainsi que la complexité de gestion des crédits avec une mission hétérogène touchant à des politiques publiques par ailleurs menées dans d'autres missions.

Compte tenu principalement du fait que, d'une part, de nombreux mouvements de crédits sont annoncés sur la mission dans le cadre du projet de loi de finances rectificative sans que je dispose d'informations concrètes, et que, d'autre part, il n'est pas à exclure que l'examen à l'Assemblée nationale ne conduise à des évolutions, je vous proposerai de réserver notre vote sur cette mission.

S'agissant de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », je vous indiquais l'an dernier que le projet de loi de finances ne prévoyait aucune ouverture de crédits, les dispositifs d'urgence devant trouver une fin prochaine. On sait ce qu'il en est advenu : la reprise de l'épidémie à l'automne 2020, puis au printemps 2021, a conduit à alimenter cette mission par tous les moyens imaginables : ouverture de crédits de 6 milliards d'euros en nouvelle lecture du projet de loi de finances pour 2021, reports de crédits croisés pour 28,8 milliards d'euros par arrêté entre janvier et mars 2021, décret d'avance réallouant 7,2 milliards d'euros au fonds de solidarité et au financement du chômage partiel le 19 mai et enfin loi de finances rectificative du 19 juillet à hauteur de 9,8 milliards d'euros.

La mission a été dotée de 44,3 milliards d'euros au total en 2021. Le Gouvernement annonce une sous-consommation en fin d'année de 7,8 milliards d'euros.

En 2022, seule une ouverture de crédits de 200 millions d'euros est demandée pour l'achat de matériels sanitaires. Les autres dispositifs sont en effet en extinction, et des reports de crédits non consommés devraient suffire à régler des reliquats de dépenses.

Compte tenu de ces éléments, je vous proposerai un avis favorable sur les crédits de cette mission, en espérant que nous n'aurons pas besoin de la réalimenter en cours d'année.

Mme Christine Lavarde, président. – Dans son rapport sur le plan France Relance, Benoît Cœuré fait les mêmes constats que vous, notamment sur l'évaluation. Le Gouvernement a-t-il défini en amont les moyens permettant de parvenir à une évaluation ? Pour évaluer, il faut en effet collecter des données avant, pendant et après l'exécution de la politique.

M. Roger Karoutchi. – Je ne peux que constater que l'on nous vend plusieurs fois les mêmes crédits ! Les crédits sont ouverts, transférés, gelés puis dégelés, etc. Ils figurent tantôt dans les programmes d'investissement

d'avenir (PIA), tantôt dans le plan de relance, etc. Il faut que les opérations de communication cessent ! Pour parvenir à 100 milliards d'euros, le Gouvernement a repris des crédits qui avaient déjà été votés par ailleurs. En quoi l'hébergement d'urgence en Île-de-France relève-t-il du plan de relance ? Dans le secteur culturel, beaucoup de crédits du plan de relance proviennent en fait d'autres politiques, et on en arrive à labelliser « relance » des actions comme la climatisation des salles de théâtre !

En ce qui concerne la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », notre mission commune d'information sur l'évaluation des mesures en matière de confinement a étudié la situation de l'outre-mer : en réalité, beaucoup des crédits annoncés sont des crédits qui ont été transférés, reportés, gelés, puis dégelés, etc. On a le sentiment que l'on joue à la roulette avec les crédits. Ils ont été inscrits dans un programme, en sont sortis, puis sont repris dans un autre. Finalement, les acteurs attendent toujours les fonds ! Il est temps de cesser l'affichage et la communication.

M. Patrice Joly. - En effet, on ne peut pas faire le reproche au Gouvernement de ne pas savoir communiquer ! On a l'impression qu'il se livre à un jeu de bonneteau permanent avec les crédits budgétaires. Mais nul n'est dupe.

Sur les 100 milliards d'euros du plan de relance, 10 milliards d'euros sont consacrés aux collectivités territoriales ; le Gouvernement nous a dit en juin que la moitié des sommes avait été engagée ; mais on a l'impression que le compte n'y est pas toujours et que le taux d'exécution est inférieur. Les collectivités modestes n'ont pas toujours été en mesure de monter plusieurs projets faute de disposer d'une ingénierie suffisante. Les difficultés d'accès au dispositif MaPrimRénov' ont-elles été résolues ? Le fonds « friches » a suscité des déceptions, car il est modestement doté, alors que les besoins sont importants.

M. Vincent Segouin. - Dispose-t-on d'indicateurs de performance qui nous permettent de suivre ce que rapporte un euro investi au moyen d'un endettement accru ? La balance commerciale est tellement déficitaire qu'il doit être assez facile de savoir si cette stratégie est efficace ou non...

Nous avons auditionné hier le ministère de l'agriculture sur le plan de relance : il faut savoir que les indicateurs de compétitivité portent sur le bien-être animal, mais absolument pas sur l'investissement dans la transformation, qui manque terriblement en ce moment. Je peine à croire que les investissements soient pérennes.

M. Michel Canévet. - Le plan de relance comporte un certain nombre de lignes relatives au bâtiment. On le sait, quand le bâtiment va, tout va...

On peut se réjouir que MaPrimeRénov' fonctionne assez bien. On voit aussi que la réhabilitation des friches a obtenu un grand succès ; cela répondait à une forte attente des collectivités territoriales.

En revanche, la rénovation des bâtiments publics connaît un retard. Celui-ci est-il dû à des procédures administratives trop lourdes ou à la situation du marché de l'habitat - en l'occurrence le carnet de travail surchargé des entreprises ?

M. Rémi Féraud. - On ne peut être contre le plan d'urgence, mais les manques que nous dénonçons depuis des années, notamment le manque de mesures d'urgence en faveur de la jeunesse, n'ont jamais été comblés.

Ne restent cette année que des crédits nouveaux pour l'achat de matériels sanitaires, sans que l'on ait de garanties sur l'usage de ces crédits si ces matériels n'étaient pas immédiatement indispensables. S'agit-il de reconstituer un stock stratégique de masques ? On sait à quel point celui-ci a dramatiquement manqué au début de la crise sanitaire...

Concernant le plan de relance, il a été dit que le montant de 100 milliards d'euros était tellement exagéré qu'il relevait surtout de la communication. Des questions restent en suspens dans votre présentation, monsieur le rapporteur spécial : vous affirmez que le Gouvernement pourrait choisir de reporter à 2022, plutôt que d'annuler, une partie des crédits non consommés en 2021. Nous ne disposons pas de plus d'information. Le Gouvernement a-t-il avancé dans sa réflexion ?

Pensez-vous que l'on puisse espérer une meilleure efficacité en 2022 en matière d'écologie ? Le nombre de passoires thermiques a très faiblement baissé en 2021. Y aura-t-il véritablement une accélération de leur résorption en 2022 ?

Enfin, vous n'évoquez pas la place des territoires comme acteurs de l'élaboration du plan de relance des collectivités locales. Ce dernier me paraît hypercentralisé. Les territoires sont informés, mais pas associés à la définition du plan de relance. Cela n'explique-t-il pas la faiblesse du montant de ce dernier ?

M. Hervé Maurey. - Je ne suis pas très surpris du taux, très élevé, de crédits non consommés : le rapport spécial sur le budget consacré aux mobilités que j'ai rédigé l'année dernière avec Stéphane Sautarel a montré que certains investissements prévus dans le plan de relance n'étaient pas mûrs. Je pense notamment à un projet de navire, dont la conception n'avait même pas débuté. Quelle autre raison à cela, si ce n'est d'afficher des projets ? Je rappelle que, lors du plan de relance de 2008, on avait veillé à retenir des projets qui étaient prêts, pour que la relance soit immédiatement effective.

J'abonde dans le sens de Roger Karoutchi : certains crédits ne sont pas spécifiquement destinés à la relance et auraient dû figurer dans le budget des missions de droit commun. Je puis dire, là aussi en ma qualité de rapporteur spécial, que des crédits ont permis, en 2021, de tenir des engagements pris dans le cadre de la loi d'orientation des mobilités.

Enfin, le montant de 100 milliards d'euros résulte de toute évidence d'un chiffrage marketing. Avez-vous une idée du vrai coût du plan de relance ?

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – Pour ce qui concerne l'évaluation du plan de relance, je prends l'exemple, dans le rapport, de MaPrimeRénov : le dispositif touche bien le public visé, mais la performance énergétique des travaux menés – importants en monnaie sonnante et trébuchante – n'est pas du tout suivie. En revanche, des objectifs de performance énergétique concernant les bâtiments publics sont intégrés. 86 % des travaux financés par MaPrimeRénov' sont des travaux monogestes. La rénovation globale concerne 0,1 % des travaux soutenus. Sur 1 235 dossiers, dont la moitié – 621 exactement – sont engagés ; en gros, il y en a six par département. Il n'y a pas aujourd'hui de suivi de l'efficacité de la dépense publique. On injecte des milliards d'euros sans en étudier l'efficacité sur la résorption des passoires thermiques.

Je rappelle que l'objectif du Gouvernement est de faire sortir, en 2021, 81 000 logements du statut de passoires thermiques, sur un total de 4,8 millions. Or, d'après la prévision actualisée, on devrait arriver à 2 500 logements... Autrement dit, de nombreux dossiers passent « entre les mailles du filet » et sortent du statut de « passoire thermique » sans que l'information soit disponible dans les dossiers des demandeurs.

Monsieur Karoutchi, il faudra revenir en loi de règlement sur la mission « Plan d'urgence », à la lumière notamment des travaux de la mission d'information du Sénat relative au covid. Je souscris à votre constat d'un recyclage de crédits à des fins de communication dans le plan de relance, de difficultés de bonne lisibilité et d'appréciation de l'efficacité de l'action gouvernementale et d'une confusion des genres et des budgets. Le Gouvernement fait de l'esbroufe face à l'opinion...

Monsieur Joly, je pense comme vous que l'on a aujourd'hui une connaissance très imparfaite des conséquences territoriales du plan de relance. D'abord, en tant que commissaires, nous sommes tous parfaitement légitimes pour interroger l'État en département ou en région sur les dispositifs d'accompagnement de France Relance et leurs résultats, notamment sur les acteurs économiques. Il me paraît important de regarder aussi dans chacune des missions, des secteurs d'activité, les sommes investies et les effets économiques, notamment sur l'emploi. *A priori*, sous réserve de vérification, les soutiens sont intervenus vite et à hauteur significative pour les entreprises.

Monsieur Segouin, les indicateurs ne permettent pas toujours de mesurer la performance et l'efficacité de la dépense publique, qui viennent en soutien dans le cadre d'un plan de relance et d'accompagnement. Cela doit nous interroger.

Monsieur Canévet, les retards en matière de rénovation publique sont principalement dus à la lourdeur des procédures. Un peu plus de 4 000 dossiers de rénovation publique ont été identifiés par les services de l'État. On sait le temps qu'il faut pour lancer les démarches... J'espère que le retard ne sera pas accentué du fait du renchérissement et, parfois, des carences de matériaux. Les flambées des prix nécessitent des réajustements, raison pour laquelle les collectivités publiques ont appelé les entreprises à tenir les enveloppes dans la mesure du possible et l'État à être à la fois diligent et compréhensif.

Monsieur Féraud, je pense qu'il y a effectivement besoin d'améliorer les solutions pour l'accès à l'emploi des jeunes, et qu'il y a plus globalement un sujet de formation et de qualification professionnelle ainsi que d'adéquation entre la situation de l'emploi et les solutions d'emploi disponibles aujourd'hui.

Les 200 millions d'euros du plan d'urgence en 2022 concernent notamment les matériels de protection pour les personnels et la reconstitution du stock. Il est nécessaire de se doter d'un plan stratégique et de réfléchir à sa mise en œuvre pour ne pas être de nouveau pris de court.

Sur le volet écologique, on peut penser que le Gouvernement s'y prend beaucoup mieux pour les bâtiments publics et que l'on devrait avoir une meilleure efficacité de la dépense publique, avec un meilleur suivi des investissements. Je reste néanmoins vigilant, l'étiquetage énergétique dont les bâtiments publics doivent normalement faire l'objet n'étant plus réalisé depuis un certain temps.

Vous avez stigmatisé une forme de verticalité de la décision. Depuis le début, le Sénat, par la voix de ses rapporteurs, mais également par la vôtre, dénonce cette imperfection et ce dialogue inabouti. Le Gouvernement délivre ses choix, avant de demander aux territoires de participer au financement. Je pense que ce n'est pas la meilleure manière de travailler avec les collectivités locales.

M. Bernard Delcros. – Je ne suis pas surpris des retards pris par les investissements dans les bâtiments publics. Ces retards sont souvent liés aux notifications des subventions attachées au plan de relance sur les rénovations énergétiques. Ils sont aussi liés au fait que les dossiers sont examinés à l'échelle départementale, alors que c'est le préfet de région qui est responsable de l'attribution. Je pense que l'on pourrait peut-être simplifier les choses. Les délais tiennent également aux difficultés, liées aux questions de personnel et d'approvisionnement, que peuvent avoir les entreprises à répondre aux marchés publics. Les procédures sont un peu longues.

Il est important que l'on puisse mesurer l'impact du plan de relance sur les territoires. Au-delà des éléments d'information que nous pouvons recueillir, nous devons avoir une vision globale, à l'échelle nationale, de cet

impact dans l'ensemble des secteurs concernés. Notre commission doit continuer à travailler sur ce sujet.

Mme Sophie Taillé-Polian. - Un certain nombre de crédits sont insuffisants au regard des dossiers déposés et de l'importance des projets à mener. Certes, les enveloppes de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) ont été augmentées, mais de nombreuses collectivités n'ont pu conduire que peu de projets, voire pas du tout. Les collectivités sont à la peine aujourd'hui pour lancer des chantiers vraiment importants de rénovation énergétique des bâtiments publics. Les plans d'investissement sont en cours de finalisation ; ils peuvent encore être ajustés, mais les choses seront bientôt lancées et les investissements seront peut-être en deçà des besoins parce qu'il n'y aura pas eu d'aide de l'État, alors même que les travaux à réaliser sont absolument indispensables - je pense également aux travaux d'accessibilité. Il faudra peut-être déconcentrer très largement des crédits concernant les bâtiments publics.

Des chiffres assez alarmants viennent de sortir sur la situation du secteur de la culture, faisant notamment état d'un problème de fréquentation. Les crédits culture non consommés doivent-ils être reportés ? La ministre devrait peut-être s'interroger sur la nature des dépenses et les réorienter.

Enfin, le plan d'urgence ne serait-il pas le bon endroit pour inscrire le chèque « indemnité classes moyennes », qui nous est présenté comme une aide ponctuelle ? Les montants seraient loin des 200 millions d'euros prévus...

M. Vincent Capo-Canellas. - Dans nos départements, un certain nombre de projets concernant des bâtiments publics, qui avaient jusque-là été recalés, ont réussi à passer. C'est plutôt la relance de la filière du bâtiment qui a été recherchée. Ces financements que l'on a trouvés tout à coup montrent bien qu'il y a eu des effets d'opportunité. Ils auraient peut-être pu tout simplement relever des missions habituelles du projet de loi de finances.

Le rapporteur spécial a évoqué la filière aéronautique et la complexité de son financement. Pour ma part, j'ai relevé que des crédits de recherche et développement pour l'avion vert figuraient dans le plan de relance, mais que leur gestion était déléguée au Conseil pour la recherche aéronautique civile (CORAC), qui réunit les acteurs de la filière et les pouvoirs publics. D'autres mesures figurent dans le plan d'urgence, avec la création d'un fonds. D'autres encore relèvent de Bpifrance, notamment des mesures de soutien à l'export. J'ai trouvé aussi un fonds d'accompagnement public à la diversification, à la modernisation et à la transformation environnementale, doté de 300 millions d'euros. Visiblement, un soutien aux efforts de recherche et développement pour l'avion vert serait financé par ailleurs...

Nous allons essayer de faire un effort de synthèse sur les actions qui ont été menées dans chaque secteur, mais le financement de l'aéronautique montre toute la difficulté de l'exercice qui est le nôtre : nous ne parvenons plus à reconstituer l'action de l'État en faveur d'un secteur particulier. Nous devons, chaque fois, mener un travail d'archéologie. Peut-être faudrait-il demander au Gouvernement de nous présenter des données agrégées par secteur.

M. Emmanuel Capus. - J'ai bien entendu les remarques du rapporteur spécial sur le caractère extrêmement divers des mesures incluses dans le plan de relance et sur le fait qu'y figurent des mesures pérennes. Je partage ces remarques de bonne gestion comptable.

Quel est l'impact des politiques publiques sur la relance ? La croissance s'élève à 6 %. À quoi cette reprise est-elle due ? L'action qui a été menée durant la crise a-t-elle ou non eu un impact ? Avouons que nous ne nous attendions pas forcément à une reprise aussi forte...

Derrière le scepticisme affiché par certains, il faudrait peut-être des indicateurs permettant de connaître l'impact des politiques publiques de financement qui ont été menées et de savoir dans quelle mesure elles sont responsables de la croissance, relativement satisfaisante, que nous connaissons.

Les fonds européens vont bientôt être débloqués. Nos voisins européens ont-ils fait mieux ou moins bien que vous ? La comparaison permettrait peut-être de relativiser certains de nos commentaires.

M. Arnaud Bazin. - Je reprends l'exemple de Roger Karoutchi sur l'installation d'une climatisation dans un théâtre : si l'installation va bénéficier à l'économie française, il n'y a guère de doute sur le fait que le matériel va être importé du Japon, de la Chine ou encore d'Allemagne.

Avons-nous les moyens de tracer la répartition du bénéfice de l'argent mobilisé entre l'économie française et celle des pays étrangers ?

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. - Vous êtes nombreux à avoir souligné la question du mélange des genres, entre plan d'urgence, plan de relance, programme d'investissements d'avenir, plan France 2030...

La mission « Plan de relance » révèle une forme d'habillage de crédits de droit commun dont on ne disposait pas hier pour les missions classiques. Sous couvert de la crise sanitaire, on déverse sur le sable une pluie des milliards.

Sur la question de l'évaluation du plan de relance, avec le président Claude Raynal et Sylvie Vermeillet, nous participons au comité Cœuré, au travers duquel nous exerçons notre capacité critique, mais nous n'en sommes qu'au début. Nous aurons besoin d'être très offensifs et de suivre attentivement les évaluations à venir.

Monsieur Delcros, je crois évidemment qu'il revient à la commission des finances de regarder comment on peut conduire un travail collectif approfondi sur le sujet de l'expertise territoriale. Les équations financières sont hors norme et inhabituelles. Il faut éviter une politique qui privilégierait trop la communication pour saturer l'espace public et qui se révélerait décevante en termes d'efficacité de la dépense publique. On sait que l'État n'est pas aussi riche que ses différentes annonces le laissent paraître. Bien évidemment, il faut que cet effort ait des effets sur l'économie de manière générale et que ces derniers soient durables.

Madame Taillé-Polian, ce n'est pas dans le cadre de la mission « Plan de relance » que l'on peut ajouter des crédits supplémentaires pour les territoires au travers de la DSIL ou de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) : c'est dans le cadre de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Revenons à un peu d'orthodoxie budgétaire, à rebours de la foire aux crédits que l'on connaît depuis l'an dernier.

La culture, qui risquait de s'effondrer, a été énormément soutenue. On se rend compte, en cette sortie de crise sanitaire, que les questions de l'accueil au public et des conditions d'exercice d'un certain nombre de métiers posent des difficultés. Je souscris à l'idée qu'il faudra être très attentif, et le sujet de la culture a plutôt tendance à rassembler largement les sensibilités dans notre hémicycle.

À propos du chèque « indemnités classe moyenne », que j'appelle « indemnité carburant inflation », pour que l'on n'oublie pas que c'est d'abord le phénomène des « prix à la pompe » qui conduit à une tension et à une attention particulière des gouvernants, je considère qu'il ne fait pas partie de la mission « Plan d'urgence ».

Monsieur Capocanellas, sur les bâtiments publics, je répète que la relance est venue habiller des besoins anciens. Christine Lavarde me soufflait que ses crédits allaient être utilisés, à Nanterre, pour un bâtiment dont les fenêtres n'ont pas été ouvertes depuis quarante-sept ans...

Il est vrai que, sur la question de l'aéronautique, un certain nombre de véhicules budgétaires sont utilisés ; c'est aussi peut-être une manière d'attendre un plan d'investissement à la hauteur pour le projet d'avion bas carbone - ce serait plutôt à horizon 2030-2035, si tout va bien, d'après le président d'Aéroports de Paris. Il en va de même pour le secteur au soutien automobile : la mutation ne peut pas être menée à marche forcée.

Monsieur Capus, il faudra tirer des enseignements : s'il s'avère que des crédits qui n'étaient pas disponibles pour certaines politiques « de droit commun » et qui ont été habillés en crédits relance ne sont pas efficaces, il faudra pouvoir le dire. De la même manière, il faudra souligner ce qui aura bien fonctionné.

Par rapport à nos voisins européens, comparaison n'est pas raison... La croissance est au rendez-vous, et personne ne saurait contester que l'État a largement soutenu, par la dépense publique, les activités économiques de manière générale et qu'il a contribué au maintien du pouvoir d'achat des Français malgré la crise. Cependant, ce soutien devra se traduire par une croissance solide et durable.

Il est trop tôt pour évaluer l'effet catalyseur et démultiplicateur, l'effet d'entraînement sur l'appareil économique et industriel de ce qui aura été donné aux acteurs économiques, notamment en termes de création d'emplois – j'ai horreur du mot « ruissellement », qui donne l'impression que les milliards tombent naturellement... C'est ce que l'on devra mesurer à travers le comité Cœuré et le travail que nous pourrons conduire. On pourrait même imaginer que nous menions un travail assez fin d'évaluation et d'expertise, en lien avec la commission des affaires économiques, pour avoir la meilleure appréciation possible dans le temps, même si j'ignore pour le moment comment on peut le formaliser.

Monsieur Bazin, je souhaite que la France cesse de perdre des emplois industriels et qu'elle retrouve une certaine vitalité. Le Président de la République est très ambitieux, mais cela ne suffit pas. La situation est complexe. Dans l'économie mondialisée, nous souffrons de handicaps structurels qui nous brident et nous rendent moins performants. Il faut enrayer ce mouvement. Des secteurs d'activité ont été intégrés dans le plan France 2030, mais nous devons être attentifs à la mise en œuvre de ce dernier.

De la même manière, nous restons attachés aux enjeux de territorialisation, mais nous devons répondre à une autre difficulté : la complexité de nos concitoyens, qui aspirent à des emplois industriels près de chez eux, mais pas juste à côté. L'acceptation d'un certain nombre d'enjeux et de nuisances liées aux implantations industrielles pose aussi des difficultés. Il faut réaliser de vrais efforts de pédagogie en faveur du bien commun.

La commission a décidé de réserver son vote sur les crédits de la mission « Plan de relance ».

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire ».

*

* *

Réunie à nouveau le mercredi 10 novembre 2021, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a examiné les crédits de la mission « Plan de relance » précédemment réservés.

M. Claude Raynal, président. – Nous poursuivons avec l'examen des crédits de la mission « Plan de relance ».

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – Le 27 octobre dernier, nous avons adopté les crédits de la mission « Plan d'urgence » et réservé le vote des crédits de la mission « Plan de relance » dans l'attente, d'une part, des éventuelles modifications que pourrait adopter l'Assemblée nationale et, d'autre part, des précisions sur les redéploiements de crédits que devait apporter le projet de loi de finances rectificative (PLFR).

L'Assemblée nationale a voté les crédits sans les amender. Le PLFR, déposé le 3 novembre, demande l'ouverture de 2,3 milliards d'euros, uniquement en autorisations d'engagement (AE), au titre des redéploiements au sein du plan France Relance, répartis sur trois programmes de la mission.

Nous pouvons émettre quelques doutes sur la capacité des services à réaliser tous ces engagements d'ici à la fin de l'année : il est possible qu'une partie de ces autorisations d'engagement soit reportée à 2022. Cette question concerne surtout le collectif budgétaire. Il s'agit, par ailleurs, pour l'essentiel, de ré-abonder des dispositifs existants.

Je rappelle que, dans le PLF pour 2022, les ouvertures de crédits sont de 1,2 milliard d'euros en AE et de 12,9 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), et sont consacrées à la poursuite des dispositifs ouverts et lancés.

L'année dernière, nous avons adopté la mission en étant favorables à la démarche mais nous avons assorti ce vote de nombreux amendements. Aujourd'hui, je pense qu'elle doit aller à son point d'aboutissement sans qu'il soit vraiment possible ou réaliste de proposer d'autres orientations. Il me paraît donc nécessaire de voter ces ouvertures de crédits et je vous propose donc un avis favorable.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Plan de relance ».

*

* *

Réunie enfin le jeudi 18 novembre 2021, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits des missions « Plan de relance » et « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » sans modification.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2022.html>