



SYNTHÈSE

Doté d'une enveloppe de 100 milliards d'euros, le plan « France Relance » a été annoncé par le président de la République lors de son allocution du 14 juillet 2020. Dans un contexte où la première vague de la pandémie de Covid-19 touchait à sa fin et où une seconde vague restait hypothétique, le plan de relance devait prendre le relai des mesures de soutien financier aux entreprises et s'étaler jusqu'en 2022. Le plan a été présenté officiellement par le ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance au Conseil des ministres du 3 septembre 2020.

Son ambition affichée est double. Le premier objectif, conjoncturel, est de permettre à l'économie de retrouver son niveau d'avant-crise avant la fin du déploiement du plan, soit d'ici l'été 2022. Le second objectif vise à améliorer la compétitivité des entreprises françaises et à préparer l'ensemble des acteurs économiques aux enjeux de long terme, notamment les transitions écologique et numérique.

Le comité d'évaluation du plan de relance a été créé par la loi de finances initiale (LFI) pour 2021, et installé au printemps 2021. Il prend la suite du comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19, avec une composition adaptée pour refléter les dimensions sociales et écologiques du plan de relance. Présidé par Benoît Cœuré jusqu'en janvier 2022, puis par Laurence Boone d'avril à juillet 2022, il inclut des représentants des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, des associations des régions, des départements et des maires de France, des organisations représentatives patronales et syndicales, de la Cour des comptes et des administrations (Direction générale du Trésor, Dares, CGDD), ainsi que trois personnalités qualifiées, MM. Philippe Bouyoux, Yannick L'Horty et Benoît Leguet. Le secrétariat du comité est assuré par France Stratégie et par l'Inspection générale des finances. Le souhait d'une évaluation indépendante et rapide constitue une double particularité – de France Relance sur les précédents plans d'investissement, et de la France sur ses partenaires européens.

Dans sa lettre de mission à Benoît Cœuré datée du 3 avril 2021, le Premier ministre a demandé au comité de concentrer ses travaux d'évaluation sur dix à quinze mesures du plan de relance, et indiqué que cette liste pourrait inclure les mesures suivantes : la rénovation énergétique des logements privés, la rénovation énergétique des bâtiments publics, les dispositifs de soutien à la demande de véhicules propres, la baisse des impôts

de production, les prêts participatifs, l'activité partielle de longue durée, le renforcement du dispositif FNE-Formation et la prime à l'embauche des jeunes.

Le comité a décidé d'élargir l'analyse de la prime à l'embauche des jeunes à l'ensemble du plan « 1 jeune 1 solution » et d'ajouter les mesures suivantes : le soutien à l'investissement et à la modernisation de l'industrie et le soutien à l'industrie du futur, la décarbonation de l'industrie, le soutien à l'hydrogène décarboné et l'investissement dans les protéines végétales. Dans sa lettre de mission à Laurence Boone datée du 28 avril 2022, le Premier ministre a pris acte de cet élargissement du périmètre d'analyse du comité, et a demandé un rapport intermédiaire pour l'automne 2022, et un rapport final pour l'automne 2023.

Le premier rapport, publié à l'automne 2021, se concentrait sur l'analyse macro-économique du plan de relance dans une perspective européenne, ainsi que sur une première évaluation *in itinere* de cinq mesures : la rénovation énergétique des logements privés, la rénovation énergétique des bâtiments publics, le soutien à l'investissement et à la modernisation de l'industrie, le soutien à l'industrie du futur et le plan « 1 jeune 1 solution ». Le comité concluait dans son avis que « l'objectif de court terme est en passe d'être atteint, mais la contribution spécifique de France Relance ne peut être estimée à ce stade », et il soulignait un risque : « l'objectif de relance à court terme doit être atteint sans négliger les objectifs de moyen terme ».

Un an plus tard, ce rapport essaie d'actualiser cette conclusion provisoire, d'abord à la lumière du nouveau contexte macroéconomique et de l'articulation entre le plan de relance et les autres plans de soutien à l'économie mis en œuvre par le gouvernement (Chapitres 1 et 2) ; ensuite en mobilisant de nouveaux éléments d'analyse pour chacune des mesures étudiées (Chapitre 3 à 12).

1. Panorama général

France Relance s'articule autour de trois piliers : « Écologie », « Compétitivité » et « Cohésion ».

- Le pilier « Écologie » (30 milliards d'euros), tout en soutenant la reprise économique, doit participer à l'atteinte des engagements environnementaux et climatiques pris par la France. Il comporte notamment des mesures de soutien à la rénovation énergétique, au secteur ferroviaire, à la production d'hydrogène décarboné, à la décarbonation de l'industrie, aux véhicules propres ou encore à l'agriculture et la biodiversité.
- Le pilier « Compétitivité » (34 milliards d'euros) participe à soutenir la relance économique du côté de l'offre en renforçant la compétitivité des entreprises. Il s'agit sur le court terme de soutenir les entreprises, notamment celles affaiblies par la crise, entre autres via le soutien aux investissements industriels. Sur le long terme, les mesures de ce pilier doivent

permettre de corriger certaines faiblesses du système productif français via notamment la baisse pérenne des impôts de production ou le soutien à l'innovation.

- Le pilier « Cohésion » (36 milliards d'euros) regroupe des mesures dont l'ambition est d'assurer la cohésion territoriale et sociale en engageant une relance homogène dans tous les territoires et pour toutes les générations. Ces fonds sont notamment destinés à sauvegarder l'emploi via l'activité partielle de longue durée, à accroître l'employabilité des jeunes avec le plan « 1 jeune 1 solution », à soutenir les territoires où les services publics sont les plus difficilement accessibles et à investir dans le système de santé.

À fin août 2022, le taux d'engagement du plan de relance s'élève à 89 % (pour un objectif de 100 % à fin 2022) et le taux de décaissement à 62 %. Les différences d'exécution des différents piliers sont modérées¹ (Tableau I).

Tableau I – Exécution budgétaire du plan de relance par volets à fin août 2022

Volet	Enveloppe initiale (en Md€)	Engagements à fin août 2022 (en Md€)	Taux d'engagement par rapport à l'enveloppe initiale	Décaissements à fin août 2022 (en Md€)	Taux de décaissement par rapport à l'enveloppe initiale
Écologie	30	28,2	94 %	15,0	50 %
Compétitivité (y compris baisse des impôts de production)	34	31,4	92 %	26,2	77 %
Compétitivité (hors baisse des impôts de production)	14	11,4	81 %	6,2	44 %
Cohésion	36	29,8	83 %	21,0	58 %
Total	100	89,4	89 %	62,2	62 %

Source : Direction du Budget

Le suivi et l'évaluation sont compliqués par l'intrication du plan de relance avec d'autres plans mis en œuvre par le gouvernement

Alors qu'à la crise sanitaire a succédé la crise issue de la guerre en Ukraine, le gouvernement a annoncé des plans successifs, des mesures d'urgence au Plan de résilience économique et sociale, en passant par les plans France Relance et France 2030. Dans ce contexte, le plan France Relance, lui-même hybride avec sa double

¹ Pour les décaissements, le volet « Compétitivité » se distingue par un taux d'exécution plus élevé lorsqu'on ne corrige pas de la baisse des impôts de production.

ambition conjoncturelle et structurelle, présente de nombreuses convergences avec chacun de ces plans, rendant complexe son suivi et son évaluation.

L'exemple de l'articulation avec le plan France 2030 est instructif. Au-delà des objectifs de court terme qui lui sont spécifiques, France Relance partage avec France 2030 l'objectif de plus long terme de transformation de notre économie. À ce titre, plus d'un quart du plan France Relance est destiné au soutien à l'investissement des entreprises, dont 11 milliards sont financés par le Programme d'investissements d'avenir (PIA) 4 et dédiés à l'innovation et la recherche. Les orientations stratégiques du plan de relance, telles que le développement de l'hydrogène vert et la décarbonation de l'industrie, l'accélération de la production de véhicules électriques et hybrides se retrouvent ainsi dans le plan France 2030. De manière générale, parmi les dix priorités stratégiques de France 2030, seule la thématique des « fonds marins » ne figurait pas dans le plan de relance. Il faut toutefois relever que France 2030 vise aussi à soutenir massivement l'innovation de rupture là où France Relance se restreint à la modernisation (et au verdissement) de l'appareil productif.

Sur les 54 milliards d'euros alloués à France 2030, 34 milliards correspondent au montant ouvert en LFI 2022 suite à l'annonce de ce plan, et 20 milliards correspondent à l'adjonction de crédits ouverts en LFI 2021 au titre du PIA 4, dont 11 milliards sont fléchés vers France Relance et pour partie déjà consommés et engagés à ce titre. La triple labellisation PIA 4, France Relance et France 2030 de 11 milliards d'euros de crédits présente un risque élevé de confusion entre les enveloppes. Ainsi, certains appels à projets financés par les crédits du PIA initialement fléchés vers France Relance apparaissent désormais comme labellisés France 2030. Par ailleurs, plusieurs dispositifs ou même appels à projets cumulent des crédits France Relance et PIA 4, ce qui ajoute un degré de complexité dans la distinction entre les deux.

Le recoupement partiel des dispositifs nuit à la lisibilité du plan de relance pour les chefs d'entreprise : près des deux tiers des dirigeants d'entreprise interrogés (64 %) déclarent connaître le plan de relance, mais ils ne sont que 14 % à déclarer savoir précisément de quoi il s'agit, et ils ne font pas de distinction dans les aides mises en place par l'État, citant en premier le prêt garanti par l'État (PGE), le fonds de solidarité ou l'activité partielle comme des mesures du plan de relance (ce qu'elles ne sont pas).

Si cette confusion n'est pas de nature à remettre en cause l'efficacité des mesures, elle constitue néanmoins une difficulté supplémentaire pour l'évaluation de ces plans et pour le suivi de leur exécution. En effet, l'évaluation des effets macroéconomiques nécessite de pouvoir mesurer le surcroît d'investissement public et de dépenses publiques attribuable à chacun des plans.

L'objectif macroéconomique de court terme a été atteint

L'analyse de la situation conjoncturelle est évidemment loin d'être suffisante pour évaluer l'efficacité du plan de relance, mais elle permet de situer la France par rapport à ses principaux partenaires européens, de vérifier si l'objectif de court terme du plan de relance a été atteint, et d'évaluer dans quelle mesure le plan de relance reste adapté compte tenu des évolutions de la situation macroéconomique.

L'objectif du plan de relance était de retrouver à l'été 2022 le niveau de PIB d'avant-crise. Cet objectif a été atteint, le PIB s'établissant au troisième trimestre 2022 à 1,1 % au-dessus de son niveau du quatrième trimestre 2019. Cette situation est plus favorable que celle de l'Allemagne (+0,2 %), du Royaume-Uni (-0,4 %) et de l'Espagne (-2,0 %), mais moins que celle de l'Italie (+1,8 %) et des États-Unis (+4,2 %). Deux bémols doivent être apportés.

D'abord, le retour du PIB à son niveau d'avant-crise ne signifie pas que l'impact de la crise a été neutralisé, car la croissance perdue de l'économie – celle qui aurait été constatée en l'absence de crise – reste à rattraper. Quantifier cette perte suppose d'estimer l'évolution du potentiel productif de l'économie hors conjoncture, dit « PIB potentiel¹ » dont la mesure est sujette à débat. Pour la France, l'OCDE estime que la croissance économique aurait connu de 2019 à 2022 un déficit cumulé approchant les 3 %, par rapport à l'évolution du potentiel productif de l'économie (lequel n'aurait pas été affecté par la crise de 2020).

Ensuite, depuis le troisième trimestre 2021, l'activité a ralenti, le PIB n'ayant crû que de 1 % sur les quatre derniers trimestres. L'évolution du contexte international et les conséquences de la guerre en Ukraine laissent craindre une stagnation de l'activité dans les prochains trimestres.

Le contexte macroéconomique a complètement changé en deux ans : lorsque le plan de relance a été décidé, une forte augmentation du taux de chômage semblait certaine, on craignait la déflation, et les taux zéro semblaient installés pour longtemps. En 2022, l'inflation et le taux de chômage sont respectivement au plus haut et au plus bas depuis plus de vingt-cinq ans, et le resserrement de la politique monétaire est amené à se poursuivre pour une durée indéterminée. Par ailleurs, nos partenaires ont déployé depuis 2020 des politiques sur des thématiques ciblées par le plan de relance, qui sont à prendre en compte dans l'évaluation de certaines mesures de soutien à l'industrie. L'évaluation du plan de relance et des décisions de redéploiement ou de prolongation prises en 2022 doit aussi se faire au regard de ce contexte macroéconomique évolutif, qui appelle potentiellement des ajustements des politiques publiques.

¹ Le PIB potentiel d'une économie correspond à son niveau maximal de production soutenable, compatible notamment avec la stabilité des prix à long terme.

Situation macroéconomique : quelques points de repère

- L'emploi total au troisième trimestre 2022 est supérieur de 3,4 % à son niveau du quatrième trimestre 2019. La France est le pays de l'échantillon étudié où le dynamisme est le plus fort, l'emploi total étant même inférieur à son niveau d'avant-crise en Espagne et au Royaume-Uni. Les difficultés de recrutement sont à un niveau très élevé, au-delà de leur niveau de 2019.
- La situation médiane de la France en termes d'activité, et très favorable en termes d'emploi, fait que la productivité a davantage chuté en France. Dans l'industrie manufacturière par exemple, au deuxième trimestre 2022, elle reste 6 % inférieure à son niveau d'avant-crise, alors que l'écart est proche de zéro pour l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne.
- Le pouvoir d'achat des ménages stagnerait en 2022 d'après l'Insee (et même baisserait de 0,6 % en le rapportant au nombre d'habitants), malgré les politiques de soutien mises en œuvre, car les salaires peinent à suivre l'inflation. Le pouvoir d'achat par habitant resterait néanmoins orienté plus favorablement en France en 2022. Il devrait être de 1,4 % supérieur à son niveau de 2019, alors qu'il se détériorerait en Italie, Espagne et au Royaume-Uni pour se situer respectivement à -0,7 %, -6,9 % et -2,3 % inférieur à son niveau de 2019.
- Après une amélioration en 2021, où le solde courant a été positif, la situation extérieure de la France se dégrade à nouveau en 2022. Le déficit commercial sur les biens atteint des plus hauts historiques (39,8 milliards d'euros sur le seul troisième trimestre), en raison de l'envolée de la facture énergétique (33,6 milliards sur le seul troisième trimestre), mais la balance courante (qui inclut aussi les services et le solde des revenus de l'étranger) résiste (18,3 milliards de déficit au troisième trimestre), et la détérioration depuis 2019 est plutôt moindre en France (-0,9 point de PIB, contre par exemple -2,4 points pour le Royaume-Uni, -2,8 points pour l'Italie, -1,4 point pour l'Allemagne), certes par rapport à une position initiale moins favorable.
- Après s'être redressé en 2021 pour atteindre un plus haut niveau historique au deuxième trimestre 2021 sous l'effet des mesures de soutien aux entreprises et de la baisse des impôts de production, le taux de marge des entreprises françaises a baissé et atteindrait 32 % en moyenne en 2022 selon l'Insee, proche de son niveau de 2019 (corrige de l'année double du CICE).
- La dette des entreprises françaises a davantage progressé que celles de nos principaux partenaires européens depuis 2019, et reste en 2022 plus élevée qu'au Royaume-Uni, qu'en Allemagne, en Italie, en Espagne et qu'aux États-Unis. Cet accroissement résulte toutefois pour partie du succès du prêt garanti par l'État (PGE), qui a généré en contrepartie une augmentation de la trésorerie dans beaucoup d'entreprises.

- Selon les enquêtes auprès des entreprises, leur situation de trésorerie se dégrade nettement depuis le début de l'année 2022, dans les services mais surtout dans l'industrie qui est particulièrement touchée par la hausse du coût des matières premières et de l'énergie.
- Enfin, les défaillances d'entreprises progressent continûment depuis début 2022, mais restent très en deçà de leur rythme d'avant-crise.

2. L'analyse des dispositifs

Le rapport contient un chapitre dédié à l'évaluation de chacun des dispositifs sélectionnés par le comité¹. Le recul est encore insuffisant pour mener une évaluation complète. Les dispositifs ne sont pas encore pleinement déployés (hydrogène décarboné), ou ils sont déployés mais les investissements ne sont pas achevés (décarbonation de l'industrie, rénovation des bâtiments des collectivités locales), ou bien les données ne sont pas disponibles (baisse des impôts de production) ou encore partielles (MaPrimeRénov', APLDF/FNE-Formation), voire n'ont pas été transmises à temps au secrétariat (protéines végétales, fonds propres).

Même quand les données sont disponibles, l'évaluation est complexe : compte tenu de l'ampleur du plan de relance, et du grand nombre de mesures de nature très différente, certaines interagissent entre elles (par exemple les mesures en faveur de l'industrie) ; pour certains dispositifs, la distinction entre crédits courants et plan de relance n'est pas claire, *a fortiori* pour ce qui est de leur prolongation ; l'intrication des différents plans gouvernementaux soulignée *supra* ajoute de la complexité, en particulier pour les dispositifs en faveur de l'industrie ; les perturbations économiques post-Covid (problèmes d'approvisionnement, flambée des prix de l'énergie) rendent encore plus compliquée l'identification des effets des mesures (par exemple le soutien aux véhicules propres) ; enfin, certaines mesures ont un impact de moyen terme (comme la baisse des impôts de production ou les mesures du plan « 1 jeune 1 solution »), et ne sauraient être évaluées sur la base de leur première année de mise en œuvre². Ceci étant dit, pour la plupart des dispositifs, le secrétariat a pu disposer de suffisamment de données pour tirer de premiers

¹ La rénovation des bâtiments publics de l'État (dans le volet « Écologie ») et les mesures de soutien à l'investissement et à la modernisation de l'industrie ainsi que le soutien à l'industrie du futur (dans le volet « Compétitivité »), étudiés en détail dans le rapport de 2021, n'ont pas été analysés cette année, faute d'éléments nouveaux.

² Pour toutes ces raisons, quand le secrétariat a lancé sept appels à projets de recherche au printemps 2022, quatre sont restés infructueux.

enseignements utiles, qui permettent à tout le moins d'identifier des résultats positifs et des points d'attention. Ces principaux messages sont exposés ici¹.

2.1. Volet « Écologie »

Rénovation énergétique des bâtiments des collectivités locales²

L'enveloppe de 1,3 milliard d'euros consacrée à la rénovation énergétique des bâtiments des collectivités territoriales abonde deux dotations aux investissements des collectivités existant antérieurement au plan de relance – 650 millions d'euros pour le bloc communal (dotation de soutien à l'investissement local - DSIL) et 300 millions pour le bloc départemental (dotation de soutien à l'investissement des départements - DSID) – et prévoit en outre 300 millions de dotation régionale d'investissement (DRI). La sélection des projets s'opère autour de deux critères principaux : la capacité du porteur de projet à mettre en œuvre rapidement le projet ainsi qu'un critère de performance environnementale globale.

Au total, 6 212 projets de rénovation énergétique des bâtiments des collectivités locales ont été retenus, pour un total de travaux estimé à 3 milliards d'euros subventionnés à hauteur de 1,3 milliard d'euros (Tableau II). Les 5 361 projets financés par la DSIL représentent 86 % du total, mais seulement 56 % des travaux financés, car ils sont de bien moindre ampleur, et moins de 50 % des subventions versées, car le taux de subvention est également plus faible. Symétriquement, les 283 projets financés par la DRI représentent 4,5 % du total pour 24 % des travaux financés, et 33 % des subventions reçues.

Tableau II – Données clés sur les projets subventionnés

	DSIL	DSID	DRI	Total
Nombre de projets	5 361	568	283	6 212
Montant de travaux (en M€)	1 700	643	719	3 000
Montant de subventions (en Md€)	643	301	427	1,3
Taux de subvention apparent ⁽¹⁾	38 %	47 %	59 %	43 %

⁽¹⁾ Calculé ici en rapportant les subventions totales au montant des travaux.

Source : Direction générale des collectivités locales – projets retenus ; calculs France Stratégie

¹ L'atteinte des cibles (objectifs quantitatifs associés au déploiement du plan de relance) et des jalons (objectifs qualitatifs tels que l'entrée en vigueur d'une partie de la réforme de l'assurance chômage) qui conditionnent le remboursement partiel par l'Union européenne du plan de relance n'a pas été étudiée par le comité.

² Le soutien à la rénovation des bâtiments de l'État a fait l'objet d'une analyse détaillée dans le [premier rapport](#) du comité d'évaluation du plan France Relance (octobre 2021). Il n'est pas traité dans le présent rapport.

Les bâtiments scolaires sont les principaux bénéficiaires, pour chacun des niveaux de collectivités. Ils représentent 63 % de l'enveloppe totale, pour 39 % des projets, avec un taux de subvention proche de la moyenne.

Différentes stratégies d'allocation peuvent être observées au sein des régions¹. Certaines, comme la Bretagne ou les Pays de la Loire, ont alloué des subventions de manière relativement uniforme sur leur territoire, tandis que d'autres ont davantage ciblé les départements moins densément peuplés : l'Occitanie a privilégié son département le moins peuplé, la Lozère, avec 81 euros par habitant ; l'Auvergne-Rhône-Alpes a fait de même, privilégiant l'Allier avec une subvention de 90 euros par habitant, alors que son département le plus peuplé, le Rhône, a reçu 12 euros par habitant.

Les économies attendues de consommation énergétique, exprimées en pourcentage de la consommation avant travaux, ont été renseignées par les porteurs de projets pour environ le trois quarts des projets, représentant également le trois quarts du total des subventions². Sur cet échantillon, la grande majorité des subventions sont allées à des projets pour lesquels les économies annoncées sont substantielles : 85 % des projets (respectivement 76 % des projets) conduiraient, d'après les estimations annoncées, à des économies d'énergie d'au moins 20 % (respectivement 30 %), pour 85 % du total des subventions (respectivement 75 % des subventions). Au total, les économies d'énergie seraient de 43 %, ce qui est cohérent avec l'exigence fixée par la loi Elan (réduction de 40 % des consommations d'énergie d'ici 2030).

Cette moyenne masque naturellement des distributions contrastées : dans douze départements, au moins 30 % de leur subvention soutient des projets dont l'efficacité énergétique est inférieure à 20 % : l'Eure, la Marne, les Bouches-du-Rhône, le Puy-de-Dôme, la Somme, la Haute-Vienne, l'Oise, l'Indre, la Meuse, le Cher, le Loiret et la Corrèze.

Ces contrastes départementaux sont aussi observés en termes d'efficacité d'un euro investi : dans les départements de l'Aude, de Paris, du Gers et du Rhône, l'économie annuelle d'énergie est inférieure à 0,1 kWh par euro investi, alors que dans la Haute-Corse, l'Orne, le Maine-et-Loire, les Landes et le Loir-et-Cher, elle est égale à 1 kWh par euro investi.

Tous ces chiffres concernent des économies d'énergie attendues, qui nécessiteront d'être confirmées *ex post*, sur la base de données de consommation réelle, et qui gagneraient à être établies sur la totalité des projets.

¹ Les projets financés ont été arrêtés conjointement par les préfets de région et les présidents de conseil régional.

² Les économies exprimées en kWh ont été moins bien renseignées, pour un peu plus de la moitié des projets, représentant la moitié des subventions.

MaPrimeRénov'

Les dispositifs en faveur de la rénovation énergétique des logements sont nombreux. Le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) a été remplacé en 2020 par MaPrimeRénov', qui se traduit par des primes, définies par le type de geste en fonction des performances énergétiques théoriques associées, ciblées sur les ménages modestes et très modestes.

Dans le cadre du plan de relance, MaPrimeRénov' a subi plusieurs modifications à partir de janvier 2021 : elle a été élargie aux ménages aux revenus supérieurs¹, aux propriétaires bailleurs et aux travaux portant sur les parties communes de copropriétés. Des forfaits sont également introduits au profit des rénovations globales permettant de plus grandes économies d'énergie.

L'évaluation du plan de relance est ainsi particulièrement difficile, car cela nécessite de distinguer, dans la montée en charge du dispositif début 2021, ce qui provient du plan de relance et ce qui provient de la montée en charge du dispositif mis en place au 1^{er} janvier 2020.

En outre, à cette étape de notre évaluation, sans même vouloir distinguer l'apport spécifique du plan de relance, la contribution de MaPrimeRénov' aux trajectoires de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de consommations énergétiques ne peut pas être estimée précisément, même *ex ante*, car ni la source d'énergie initiale ni la superficie du logement ne sont précisées dans les dossiers de demande de subventions. En outre, et surtout, sans données de consommation réelle, après travaux, il n'est pas possible d'évaluer l'efficacité de la rénovation, ni même l'ampleur de l'éventuel effet rebond.

Ceci étant dit, il est possible de dresser d'ores et déjà une série de constats, en ayant en tête ces limites.

Même si MaPrimeRénov' est ouverte à l'ensemble des propriétaires, la modulation des aides en fonction du revenu fait que les ménages les plus modestes demeurent les principaux bénéficiaires de l'aide puisqu'ils représentent 68 % des demandes validées pour 83 % du montant total des primes en 2021, dont 45 % et 62 % pour les ménages très modestes. Ce ciblage rend plus probable un effet d'aubaine réduit.

Les objectifs quantitatifs assignés à MaPrimeRénov' ont été dépassés : alors que le plan France Relance visait 400 000 demandes de primes validées en 2021, 640 000 dossiers ont été validés en 2021, après seulement 117 000 en 2020. Les premières données sur le premier semestre 2022 semblent indiquer que le rythme de 2021 se maintient (315 000). MaPrimeRénov' peine toutefois à trouver son public dans les logements collectifs (qui représentent 4 % des rénovations subventionnées, pour 25 millions d'euros de subvention, alors qu'ils représentent 43 % des résidences principales).

¹ Précédemment au plan de relance, cet élargissement était prévu au 1^{er} janvier 2021, mais avec une exclusion des ménages appartenant aux déciles 9 et 10.

Le dispositif soutient essentiellement des rénovations mono-gestes avec 83 % des dossiers validés en 2021 (pour 55 % du montant des primes accordées). Cette part est certes en diminution, puisqu'elle était de 91 % en 2020, et atteint 78 % au premier semestre 2022, mais elle traduit une insuffisance de rénovations d'ampleur nécessaires pour atteindre l'objectif de diminution de la consommation d'énergie finale. Seuls 2 026 dossiers MaPrimeRénov' de rénovation globale¹ ont été validés, soit 0,3 % des dossiers validés en 2021 (pour un montant de 64 millions d'euros de travaux et 18 millions d'euros de subventions). Il faut dire que l'aide est faible eu égard au montant des travaux engagés (7 000 euros pour les ménages intermédiaires, 3 500 euros pour les ménages supérieurs).

Les ménages modestes réalisant une rénovation globale bénéficient du dispositif « MaPrimeRénov' Sérénité », qui a succédé à « Habiter Mieux Sérénité » préexistant au plan de relance. Au premier semestre 2022, plus de 16 000 dossiers ont été validés, pour un montant de 536 millions d'euros de travaux et 269 millions d'euros de subventions (soit une moyenne de 17 000 euros de subvention par dossier). On arrive ainsi au total à 5 % de rénovations globales lorsqu'on inclut MaPrimeRénov' Sérénité. Il est intéressant de noter que des travaux de rénovation ambitieux se traduisant par des gains d'énergie importants ne se concrétisent pas systématiquement par des sorties de passoires thermiques ou d'atteinte de bâtiments à basse consommation. C'est le cas des rénovations passant de G à F qui figurent parmi les travaux générant les plus grands gains énergétiques (à l'origine d'un gain moyen estimé de 332 kWh par an).

D'un point de vue géographique, il est à noter que la part de travaux subventionnés par MaPrimeRénov' au regard des résidences principales est positivement corrélée à la part des passoires thermiques. Certains départements se distinguent toutefois. Par exemple, les départements de Paris, du Val-de-Marne et des Hauts de Seine ont une part élevée de passoires thermiques mais très faible de recours à MaPrimeRénov', ce qui est à rapprocher de la difficulté de MaPrimeRénov' à trouver son public pour les logements collectifs.

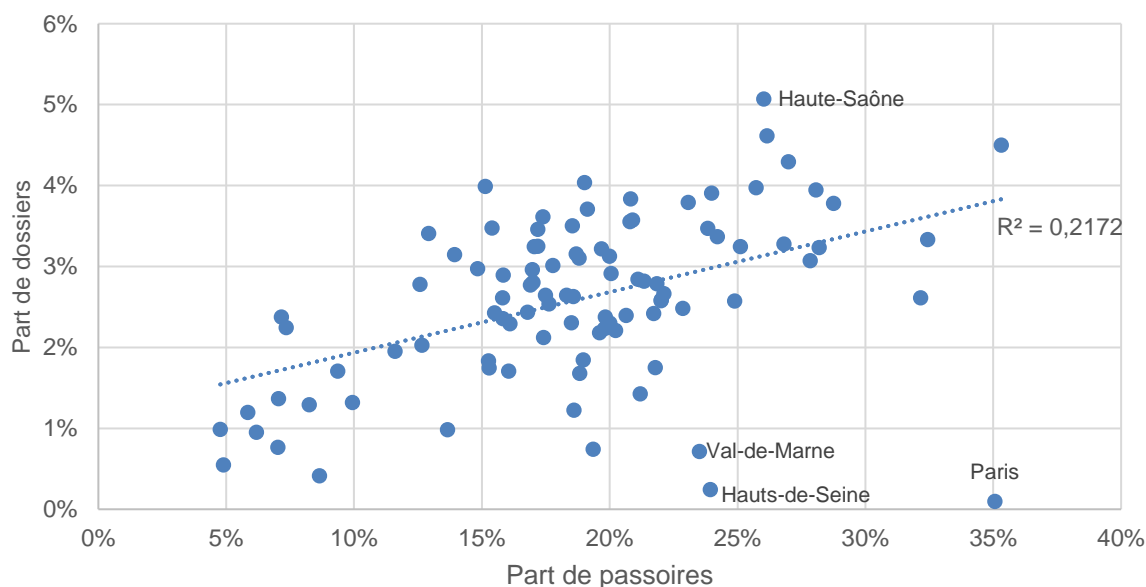
S'agissant des réductions d'émissions générées par les travaux subventionnés par MaPrimeRénov', il est à noter qu'en retenant les estimations de gain moyen par geste de l'Observatoire national de la rénovation énergétique (ONRE), les dossiers validés en 2021 dans le cadre de MaPrimeRénov' permettraient d'économiser 1,85 MtCO₂ chaque année, suivant la métrique du DPE (prise en compte des émissions directes et indirectes², sous des hypothèses conventionnelles de comportement). Il est tentant d'observer que cette diminution est proche de l'objectif annuel fixé pour le secteur résidentiel par la Stratégie nationale bas-

¹ Nous prenons en compte les dossiers ayant bénéficié du forfait rénovation globale ainsi que ceux ayant permis de sortir du statut de passoire thermique ou bien d'obtenir le statut de bâtiment basse consommation.

² Les émissions directes sont celles issues de la combustion de combustibles fossiles au sein des habitations. Les émissions indirectes sont liées à la production d'électricité consommée, à la production de chaleur distribuée par réseau et à l'extraction et au transport des combustibles.

carbone (SNBC) actuellement en vigueur mais, en plus de reposer sur des estimations de gain moyen par geste assez fragiles (qui en particulier ne tiennent compte ni de la source d'énergie initiale ni de la superficie du logement, qui ne sont pas précisées dans les dossiers de demande de subventions), cette comparaison souffre de deux biais importants. Le premier est que les objectifs sectoriels de la SNBC ne couvrent que les émissions directes. Le second est qu'ils concernent des réductions réelles d'émissions. Au-delà de la question de la qualité des travaux, ces dernières peuvent être inférieures aux baisses estimées de manière conventionnelle en raison de comportements de restriction des ménages modestes avant travaux, avec un écart d'autant plus fort que ceux-ci peuvent choisir d'augmenter la température de chauffe après travaux (effet rebond). Le recours à des données de consommation réelle apparaît donc nécessaire pour préciser la contribution des travaux aidés par MaPrimeRénov' aux objectifs de la SNBC. Ceci devrait être possible en 2023 grâce à la disponibilité de données individuelles portant à la fois sur la consommation d'énergie après travaux, et sur le recours à MaPrimeRénov'. Enfin, il ne suffit pas d'estimer les économies générées par les travaux subventionnés par MaPrimeRénov' pour évaluer l'efficacité de ce dispositif, car certains des travaux subventionnés pourraient avoir été déclenchés, même sans cette aide (ce que les économistes appellent l'« effet d'aubaine », *a priori* limité pour les ménages modestes).

Graphique I – Travaux subventionnés par MaPrimeRénov' en fonction du taux de passoires thermiques du département



Lecture : les travaux subventionnés par MPR (estimés par la part des dossiers par rapport au nombre de résidences principales du département) sont corrélés à la part des passoires thermiques de chaque département. Avec 23 396 passoires thermiques (soit 26 % des résidences principales du département), la Haute-Saône a soumis 4 557 dossiers MPR (soit 5 % des résidences principales du département).

Source : calcul du secrétariat du comité

Soutien aux véhicules propres

La SNBC adoptée début 2020 prévoit une interdiction de vente de véhicules thermiques neufs à partir de 2040 (interdiction qui sera avancée à 2035 dans la future SNBC en cours de préparation). Pour atteindre ces objectifs, plusieurs instruments coexistent dans la réglementation européenne et française.

D'abord, tous les pays européens sont soumis à des normes d'émission des véhicules motorisés, appelées normes Euros, qui évoluent et deviennent de plus en plus contraignantes. La réglementation européenne avait fixé pour 2021 une limite du taux moyen d'émissions de CO₂ des constructeurs à 95 g/km pour les voitures neuves particulières, sous peine d'amende. En avril 2019, l'Europe s'est également engagée sur une baisse supplémentaire de 37,5 % des émissions moyennes de CO₂ des voitures neuves à horizon 2030 par rapport à 2021, soit un nouveau seuil de 60 g/km.

Ensuite, la réglementation française (comme une grande majorité des pays membres de l'Union européenne) prévoit un système de bonus-malus à l'achat, et une prime à la conversion (lors de la destruction d'un véhicule de plus de 15 ans), qui ont été renforcés dans le plan de relance. 1,9 milliard¹ d'euros ont été inscrits sur la période 2020-2022, via trois mesures² :

- i) le renforcement du bonus écologique à l'achat ou à la location de longue durée d'un véhicule propre (985 millions d'euros), qui pour l'essentiel consiste en une augmentation de 1 000 euros du 1^{er} juin 2020 au 30 juin 2021 pour les véhicules électriques (de 6 000 à 7 000 euros), et de 2 000 euros pour les véhicules hybrides rechargeables (qui n'étaient initialement pas éligibles), ramenée à 1 000 euros au 30 juin 2021 ;
- ii) l'élargissement de la prime à la conversion (795 millions d'euros) à la restitution de véhicules Crit'air 3 ;
- iii) les aides au déploiement des bornes de recharge sur l'ensemble des aires de service du domaine public pour véhicules électriques (100 millions d'euros), avec l'objectif d'atteindre d'ici 2022 100 000 points de recharge pour véhicules électriques ouverts au public sur les autoroutes et le réseau routier national.

La part des véhicules électriques et des hybrides rechargeables dans les ventes de véhicules neufs en France a fortement augmenté en 2020 et 2021. Alors que ces véhicules ne représentaient que 2,1 % des ventes en 2018 et 2,8 % en 2019, ce chiffre est monté à 10,8 % en 2020 (soit une augmentation de 4,7 points pour les véhicules électriques et 3,3 points pour les hybrides rechargeables entre 2019 et 2020), puis à 18 % en 2021 (soit une augmentation de 3,1 points pour les véhicules électriques et 4,1 points pour les

¹ Ramenés ensuite à 1,6 milliard d'euros par redéploiement.

² Les aides étendues dans le plan de relance ciblent les voitures propres quel que soit leur lieu de production, contrairement à l'aide instaurée aux États-Unis dans l'Inflation Reduction Act en août 2022.

hybrides rechargeables entre 2020 et 2021). Sur le seul champ des véhicules électriques, la part de marché est passée de 1,9 % en 2019 à 9,7 % en 2021. Ces augmentations se sont donc produites simultanément au renforcement des mesures décrites précédemment (bonus et norme européenne en particulier) et à la politique d'offre des constructeurs (lancement de nouveaux modèles de voitures électriques et hybrides rechargeables). Il est toutefois prématuré d'attribuer aux mesures du plan de relance l'augmentation de la part de marché des véhicules électriques et hybrides à partir de 2020, pour plusieurs raisons¹.

D'abord, un dynamisme équivalent, voire supérieur, se retrouve dans tous les pays européens étudiés : en Allemagne, au Danemark, en Norvège et en Suède, la progression de la part des véhicules électriques est supérieure à 11 points entre 2019 et 2021, alors que pour l'Espagne, l'Italie, la France et les Pays-Bas cette hausse est comprise entre 2 points (Espagne) et 8 points de pourcentage (France). Au Royaume-Uni, la hausse est forte (+10 points de 2019 à 2021) alors que le bonus écologique avait été diminué de 3 500 à 3 000 livres en début d'année 2020.

Par ailleurs, cette augmentation de la part de marché en France est intervenue dès janvier 2020, avec une multiplication par près de quatre (au premier trimestre 2020 par rapport au dernier trimestre 2019) pour les voitures électriques (à 7,5 %), et par deux pour les véhicules et hybrides rechargeables dans la part des voitures particulières neuves (à 2,5 %), soit quelques mois avant le plan de relance, et alors que le dispositif du bonus écologique avait été restreint par rapport à 2019².

Enfin, l'augmentation de la part de marché des véhicules propres a continué depuis l'été 2021, alors qu'en particulier la hausse temporaire de 1 000 euros du bonus a été supprimée.

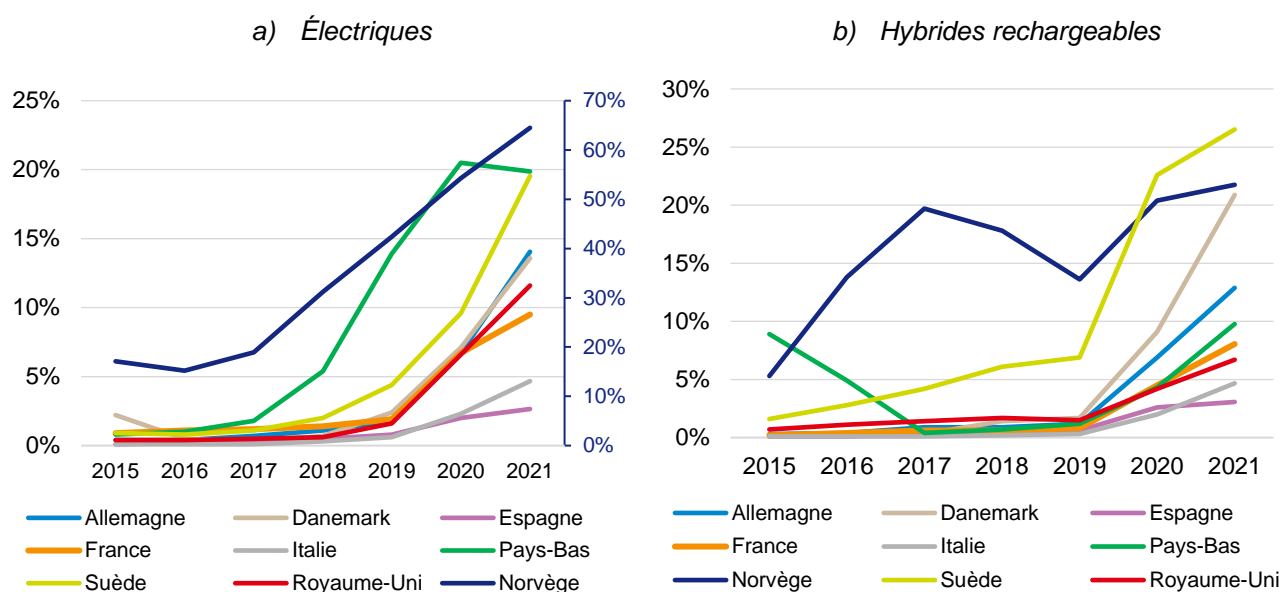
De manière générale, le coût relatif à l'achat des véhicules électriques par rapport aux véhicules thermiques est bien entendu un critère important pour le choix des ménages, mais ce n'est pas le seul. La disponibilité des recharges, les anticipations de prix de l'électricité et de l'essence, l'ampleur de la préférence pour le présent des ménages, sont des critères également importants, et il n'est pas acquis que l'augmentation temporaire du bonus de 1 000 euros (ou de 2 000 euros pour les véhicules hybrides) octroyée par le plan de relance explique la majeure partie de l'augmentation observée des parts de marché des véhicules propres.

Enfin, il est à noter que l'objectif de 100 000 points de recharge ne sera vraisemblablement pas atteint fin 2022 : au 1^{er} décembre 2022, la France comptait un total de 77 000 points de charge, soit une augmentation de 51 % sur les douze derniers mois.

¹ Le renforcement des normes européennes d'émissions mentionné *supra* pourrait expliquer en partie cette hausse de la part des véhicules électriques observée dès le début d'année 2020. Il a en effet contraint les producteurs automobiles à diminuer les émissions moyennes de leurs ventes neuves, notamment en améliorant leur offre de véhicules à faibles émissions.

² Via un durcissement pour les véhicules les plus chers.

Graphique II – Parts de marché des voitures individuelles électriques et hybrides rechargeables dans les pays européens, en moyenne annuelle



Note : sur le graphique de gauche, la Norvège se lit sur l'échelle de droite.

Source : EEA, ICCT

Décarbonation de l'industrie

D'ici à 2030, l'industrie devra encore accélérer le rythme de sa décarbonation tout en poursuivant l'objectif de relocalisation de la production. Pour relever ce double défi, France Relance mobilise spécifiquement 1,2 milliard d'euros d'aides. En complément des outils existants et en particulier du système européen d'échange de quotas d'émissions (SEQE), trois appels à projets (AAP), opérés par l'Ademe, soutiennent les investissements en faveur de l'efficacité énergétique et la décarbonation des procédés (INDUSEE et DECARBIND) ainsi que la chaleur renouvelable (BCIAT). Un guichet de soutien à l'investissement des projets d'amélioration de l'efficacité énergétique a été également mis en place pour les projets de moindre envergure. Par ailleurs, ce soutien aux investissements en faveur de la décarbonation sera prolongé par France 2030, qui alloue 5,6 milliards d'euros à cette thématique.

À fin juin 2022, les AAP en faveur de l'efficacité énergétique (INDUSEE et DECARBIND) ont permis de soutenir 140 lauréats, pour un montant de subvention total de 553 millions d'euros. Les projets ainsi financés devraient permettre une économie de 2,7 Mt eqCO₂ par an¹. Quant à l'appel à projets en faveur de la production de chaleur bas carbone (BCIAT)², il a donné lieu

¹ À partir des estimations réalisées *ex ante* par les porteurs de projets et contre-expertisées par l'Ademe.

² L'AAP BCIAT contient également un volet « Aide au fonctionnement » (OPEX).

au versement de 449 millions d'euros de subventions à l'investissement pour 89 projets. Cet appel à projets devrait permettre d'éviter 1,56 Mt eqCO₂ par an. Le secrétariat du comité ne dispose pas de données d'exécution relatives au guichet de soutien aux investissements de décarbonation opéré par l'Agence de services et de paiement.

Le montant des investissements de décarbonation subventionnés, s'élevant au total à 2,4 milliards d'euros, peut être mis en regard de l'estimation faite par l'Insee de l'ensemble des investissements annuels de l'industrie pour la protection de l'environnement (1,6 milliard d'euros, dont 0,4 milliard pour la limitation des gaz à effet de serre, en 2020). Par ailleurs, les projets financés dans le cadre de France Relance devraient contribuer à réduire les émissions annuelles de l'industrie d'environ 4,3 Mt eqCO₂, pour un objectif de réduction d'émissions fixé par la SNBC 2 à 30 Mt eqCO₂ en 2030 par rapport à 2019 (soit près de 15 % de l'objectif de baisse sur la période).

L'analyse statistique fait apparaître que le montant de la subvention rapporté aux tonnes de CO₂ évitées a été un critère prépondérant dans les décisions d'attribution. Ainsi, la conception des appels à projets, leur exécution ainsi que les crédits alloués ont permis de répondre à l'objectif d'un soutien rapide et massif à la décarbonation de l'industrie en sortie de crise.

La répartition des subventions par secteur des AAP DECARBIND et INDUSEE est concordante avec celle des émissions de l'industrie : les secteurs les plus émissifs – et en particulier les secteurs des minéraux métalliques et des matériaux de construction, de la chimie et du raffinage – sont les premiers bénéficiaires.

La rentabilité des projets lauréats des AAP DECARBIND et INDUSEE varie sensiblement entre les secteurs et au sein d'un secteur donné. Cette hétérogénéité s'explique notamment par la nature des projets qui diffèrent fortement d'un secteur à l'autre. De plus, la forte volatilité des prix des intrants fossiles et de la tonne de carbone sur le marché SEQE, et donc des gains associés au projet, pourrait conduire les porteurs des projets à ne se porter candidat qu'à condition d'anticiper une rentabilité élevée de l'investissement, en raison du risque pris. Cependant, cette analyse ne peut pas être conclusive quant aux risques de surfinancement en raison de données partielles sur les gains et les coûts associés aux projets lauréats.

S'agissant de la mesure de soutien à la chaleur bas carbone, une équipe de chercheurs de l'Institut des politiques publiques a évalué la rentabilité des projets de l'AAP BCIAT tant du point de vue de l'entreprise porteuse du projet que de celui de la société, en prenant en compte la baisse des émissions. Les lauréats sélectionnés n'apparaissent pas comme surfinancés si on retient les conditions de prix de la publication de l'appel à projets. Cependant, si on prend en compte la forte hausse des prix de l'énergie en 2021 et 2022, l'ensemble des projets auraient été rentables sans subventions et de nouveaux projets d'investissement pourraient se financer indépendamment du dispositif.

Rappelons enfin que ces premières analyses ne permettent pas de conclure quant à l'impact causal des dispositifs sur les investissements en faveur de la décarbonation et de la baisse des émissions.

Soutien à l'hydrogène décarboné

Pour répondre aux objectifs climatiques et décarboner les usages pour lesquels le recours direct à de l'électricité n'est pas possible, l'hydrogène, avec ses dérivés (ammoniac, méthanol, e-fuels), apparaît nécessaire. Suite à la présentation le 8 juillet 2020 de la stratégie hydrogène pour l'Union européenne, la France présente en septembre 2020 la Stratégie nationale pour le développement de l'hydrogène décarboné, avec la mobilisation de 7 milliards d'euros d'ici 2030, dont 2 milliards financés par le plan de relance dès 2021-2022.

Les 2 milliards d'euros du plan de relance s'articulent autour de quatre dispositifs :

- l'appel à projets « Écosystèmes territoriaux hydrogène » doté d'une enveloppe de 275 millions d'euros pour la période 2021-2023, dont 75 millions du plan de relance. Il finance des projets visant à favoriser le déploiement d'écosystèmes territoriaux regroupant des infrastructures de production d'hydrogène par électrolyse et de distribution d'hydrogène, ainsi que les différents usages de cette énergie. À ce stade, sept projets sont lauréats pour un total de 57 millions d'euros de subvention. Ils s'ajoutent aux 18 projets lauréats hors plan de relance de l'AAP (54 millions) ;
- l'appel à projets « Briques technologiques et démonstrateurs hydrogène » doté d'une enveloppe de 350 millions d'euros, labellisé conjointement France Relance et PIA. L'appel à projets est toujours en cours, étant ouvert jusqu'au 31 décembre 2022. Il vise à soutenir des travaux d'innovation permettant de développer ou d'améliorer les composants et systèmes liés à la production, au stockage, au transport d'hydrogène et à ses usages d'une part, et de soutenir, d'autre part, les projets de démonstrateurs ou de premières commerciales de la filière ;
- le Projet important d'intérêt européen commun (PIIEC) « Hy2Tech » (1,575 milliard d'euros, dont 1,275 milliard au titre du plan de relance et 0,3 milliard par le PIA). Il vise à soutenir la recherche et l'innovation, ainsi que le premier déploiement industriel, et cible particulièrement l'électrolyse et la mobilité. Il comptera 41 projets de 35 entreprises dont 10 entreprises françaises (Alstom France, Arkema, Elogen, Faurecia, Genvia, Hyvia, John Cockerill, Mc Phy, Plastic Omnium France et Symbio) ;
- le mécanisme de soutien à la production d'hydrogène décarboné (650 millions d'euros). Il n'est pas encore complètement défini mais il sera déployé par complément de rémunération dans le cadre d'un appel d'offres pour augmenter la production d'hydrogène bas carbone.

Avec le PIIEC sur l'hydrogène et l'AAP « Écosystèmes territoriaux hydrogène », le plan de relance cible l'électrolyse comme voie de production de l'hydrogène. Comme le souligne le récent rapport de la commission sur les coûts d'abattement présidée par Patrick Criqui¹, cette voie est porteuse de développements technologiques et industriels nouveaux autour de l'électrolyse, et donc d'un possible leadership industriel futur ; mais elle ne pourra être mise en œuvre en France, massivement et dans des conditions concourant effectivement à la décarbonation, qu'à la condition d'avoir très fortement développé les productions électriques décarbonées, ce qui amène *a minima* à l'horizon 2040, et d'avoir aussi développé des stockages pour amortir les variations de production. Bien que n'étant pas une condition nécessaire dans l'AAP Écosystèmes territoriaux, l'utilisation d'électricité décarbonée est incitée par une augmentation associée du taux de subvention. Le plan de relance ne finance pas, à ce stade, l'hydrogène bleu, qui consiste à capturer et à séquestrer le carbone issu du reformage du méthane. Même s'il convient de rester prudent compte tenu de l'absence aujourd'hui de déploiement à très grande échelle de cette technologie et des questions d'acceptabilité qu'un tel déploiement pourrait poser, elle ressort *a priori* comme une voie de décarbonation à moindre coût, pertinente dès le court terme par rapport au reformage du méthane sans capture. Enfin, les résultats de la commission Criqui mettent en exergue que l'hydrogène décarboné fournit les réductions d'émissions les plus élevées quand il est consacré aux usages « spécifiques » de l'hydrogène, c'est-à-dire principalement aux usages industriels actuels, ainsi qu'à la production d'acier primaire, aujourd'hui consommatrice de charbon. Pour une évaluation future, il faudra donc être attentifs aux projets lauréats de l'AAP « Briques technologiques et démonstrateurs hydrogène ».

Soutien à la filière « protéines végétales »

La France ne produit que la moitié des matières riches en protéines végétales nécessaires à l'alimentation de ses animaux (tourteaux de soja, de colza, de tournesol, etc.) et un tiers de celles tournées vers la consommation humaine. Pourtant, le secteur des protéines végétales revêt une importance stratégique. Le plan de relance constitue le levier financier pour impulser la Stratégie nationale en faveur du développement des protéines végétales. Initialement doté de 100 millions d'euros, le volet « Protéines végétales » de ce plan a été complété pour atteindre plus de 150 millions d'euros. Ces mesures de soutien s'inscrivent dans la continuité de la Stratégie nationale en faveur du développement des protéines végétales lancée en 2020 par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, succédant elle-même au plan « Protéines végétales » lancé en 2014.

¹ Criqui P. (2022), *Les coûts d'abattement. Partie 4 – Hydrogène*, rapport de la commission sur les coûts d'abattement, France Stratégie, mai.

À terme, l'objectif est de doubler les surfaces cultivées pour atteindre 8 % de la surface agricole utile, soit 2 millions d'hectares. À plus court terme, soit d'ici 2023, la stratégie vise à augmenter de 40 % cette surface. Il est attendu de ces mesures un triple impact en matière économique, environnementale et de santé publique.

Pour y parvenir, l'enveloppe budgétaire allouée par France Relance pour développer les protéines végétales est répartie en six dispositifs principaux :

- une enveloppe de 50 millions d'euros consacrée à la structuration des filières. L'appel à projets se divise en un volet collectif, accompagnant des projets collectifs structurants de filières portés par des opérateurs économiques, et un volet individuel encourageant les investissements matériels en aval qui répondent aux objectifs de logistique post-récolte ou de transformation à destination de l'alimentation humaine ou animale ;
- une mesure en faveur des investissements en exploitations et de l'achat de semences pour enrichir les prairies en légumineuses de 75 millions d'euros. Initialement dotée de 20 millions d'euros, cette mesure a fait l'objet de deux vagues supplémentaires, respectivement d'un montant de 22 millions d'euros et de 33 millions d'euros, compte tenu de la forte dynamique enregistrée lors de la première vague du Covid-19 ;
- un deuxième dispositif d'une enveloppe de 3 millions d'euros vise à soutenir la recherche variétale sur les légumineuses et à développer de nouvelles formes de protéines ;
- une enveloppe de 1,2 million d'euros consacrée à la campagne de promotion des légumineuses auprès des consommateurs ;
- une enveloppe de 2 millions d'euros consacrée aux subventions via Bpifrance des entreprises transformant et valorisant des protéines végétales ;
- enfin, une enveloppe de 20 millions d'euros allouée à la recherche et innovation par le financement du programme Cap Protéines.

Le secrétariat n'a pu analyser les projets retenus, ne disposant que des données budgétaires d'exécution, dispositif par dispositif¹. Au total, au 1^{er} novembre 2022, 144 millions d'euros ont été engagés, et 85 millions dépensés.

¹ De premiers envois de données projet par projet, par ailleurs partiels, ont été effectués en novembre 2022, trop tardivement pour être exploités.

2.2. Volet « Compétitivité »¹

Baisse des impôts de production

La baisse de 10 milliards d'euros des impôts dits « de production » se caractérise par sa nature pérenne (20 milliards d'euros sont comptabilisés dans le plan de relance, correspondant aux deux premières années de baisse, 2021 et 2022) et son effet *a priori* sur l'ensemble des entreprises. Conjuguée à la réduction progressive du taux d'imposition sur les sociétés (qui est passé de 33 % en 2017 à 25 % en 2022), elle a pour objectif de renforcer dans la durée la compétitivité des entreprises françaises et de favoriser l'implantation de sites de production, notamment ceux des entreprises industrielles.

Les impôts de production regroupent un ensemble de prélèvements obligatoires disparates. On peut distinguer schématiquement les impôts assis sur la production (la contribution sociale de solidarité des sociétés ou C3S – en l'occurrence, le chiffre d'affaires, ce qui est proche) ou la valeur ajoutée (la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises - CVAE), et les impôts assis sur les facteurs de production, et en particulier l'immobilier, (la taxe foncière, pour les entreprises propriétaires et la cotisation foncière des entreprises - CFE²). Tous ces impôts présentent la caractéristique d'être dus par des entreprises indépendamment de leur rentabilité (contrairement à l'impôt sur les sociétés). Pour le reste, ils ont des caractéristiques différentes : schématiquement, les impôts sur la production ont l'inconvénient principal d'introduire une distorsion dans l'organisation de la chaîne de valeur, en taxant différemment une entreprise selon son degré d'intégration verticale (c'est aussi le cas de la CVAE pour les plus petites entreprises, car le seuil d'entrée est calculé en fonction de son chiffre d'affaires). Les impôts sur le foncier conduisent à taxer l'entreprise en fonction du nombre de mètres carrés qu'elle occupe (et dont elle est propriétaire), ce qui constitue toutes choses égales par ailleurs une incitation à réduire son capital immobilier et les surfaces mobilisées, et contribue à diminuer l'attractivité de la France dans les choix de localisation, notamment pour les sites de production³.

Dans la littérature économique, ces impôts sur la production sont considérés comme particulièrement « distorsifs et nocifs à l'activité ». Compte tenu de ces incidences négatives sur la croissance française, et alors qu'ils se situent à un niveau élevé en France (3,1 % du PIB en 2019) par rapport à la moyenne européenne (1,7 % du PIB), le Conseil d'analyse économique a recommandé en 2019 de finaliser prioritairement la suppression de la C3S interrompue en 2017 et, dans un second temps, de programmer la suppression de la CVAE.

¹ Les mesures de soutien à l'investissement et à la modernisation de l'industrie et le soutien à l'industrie du futur, étudiés en détail dans le rapport de 2021, n'ont pas été analysés cette année, faute d'éléments à ce stade postérieurs à la réalisation des investissements subventionnés.

² Cet impôt, prélevé sur les entreprises, peut être comparé à la taxe d'habitation pour les ménages.

³ Cette incitation à économiser de l'espace pourrait *a contrario* être vue comme souhaitable dans une perspective écologique, si l'assiette de l'impôt concernait l'espace artificialisé par l'emprise au sol, ce qui n'est pas le cas.

La baisse des impôts de production dans le plan de relance a pris la forme suivante :

- réduction de moitié du taux d'imposition de la CVAE pour toutes les entreprises, quel que soit leur secteur d'activité, à travers la suppression de la part régionale ;
- réduction de moitié de la valeur locative des établissements industriels, servant de référence pour le calcul de la CFE et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ;
- baisse du plafonnement d'un point de pourcentage de la contribution économique territoriale (CET), fixant ainsi la somme cumulée de la CVAE et de la CFE à 2 % de la valeur ajoutée de l'entreprise afin de ne pas limiter les effets des deux premières mesures.

Inscrites dans la loi de finances pour l'année 2021, ces mesures entraînent des pertes de recettes fiscales estimées annuellement à 7,3 milliards d'euros pour la CVAE, 1,8 milliard d'euros pour la TFPB et 1,5 milliard d'euros pour la CFE – soit un coût brut de 10 milliards d'euros annuels compte tenu des effets combinés de ces mesures. En prenant en compte l'augmentation des bénéficiaires résultant de la baisse de ces impôts, et la hausse associée des recettes d'impôt sur les sociétés, ces mesures génèrent une diminution pérenne des ressources fiscales estimée à 8,2 milliards d'euros annuels.

Au total, l'industrie est le premier bénéficiaire de la réforme dans la mesure où il est le principal contributeur de la baisse des impôts de production entre 2019 et 2021 qui s'élève à 10,4 milliards d'euros¹. Il contribue à hauteur de 4,2 milliards d'euros (soit 40 %) à la baisse observée, une part plus de deux fois supérieure à son poids dans l'économie marchande ; par impôt, le secteur de l'industrie contribue à hauteur de 90 % de la baisse de la CFE entre 2019 et 2021, de trois quarts pour la TFPB et d'un quart pour la CVAE.

Même si la réduction des impôts sur la production n'a pas été ciblée vers les entreprises les plus affectées par la crise sanitaire, celle-ci a pu représenter un soutien bienvenu à l'activité économique. Ainsi, les entreprises appartenant au décile le plus touché par la crise sanitaire en 2020 ont bénéficié d'une baisse des impôts de production équivalente à près de 0,5 % de leur valeur ajoutée, proche de la moyenne de 0,6 % pour l'ensemble des entreprises.

Dans l'ensemble, cette réforme semble en mesure de répondre aux objectifs de long terme fixés par le Gouvernement en contribuant au renforcement de la compétitivité des entreprises françaises et en participant à l'attractivité de la France pour les investissements. Une évaluation microéconométrique à partir des données fiscales sera toutefois nécessaire pour mesurer l'effet causal de la mesure de baisse des impôts de production sur la rentabilité, la compétitivité des entreprises françaises et l'attractivité du territoire, et pour mettre en regard les bénéfices économiques de cette réforme et son coût budgétaire. Celle-ci devrait être rendue possible dès l'année prochaine grâce à la disponibilité des données fiscales pour les années 2021 et 2022. Cependant, la forte volatilité du contexte macroéconomique ainsi que

¹ À noter que cette diminution ne constitue qu'une estimation car la baisse des impôts de production constatée s'explique également pour partie par l'évolution de la conjoncture.

la concomitance de la réduction du taux d'impôt sur les sociétés constitueront des difficultés supplémentaires pour parvenir à identifier l'effet causal de la baisse des impôts de production. Par ailleurs, l'impact de cette réforme sur la structure des ressources des collectivités locales, avec une réduction de leur pouvoir de taux, et une réduction du lien entre activité économique locale et recettes fiscales au niveau régional, devrait être étudié.

Soutien aux fonds propres des entreprises

Suite à la crise de 2020, plusieurs enquêtes (dont celles de Bpifrance ou de la Banque de France) ont mis en évidence qu'une petite minorité des entreprises aurait des difficultés à respecter leurs échéanciers de remboursement du PGE à partir de 2022. Plus généralement, il était craint que les fonds propres de certaines PME et ETI aient été durablement affaiblis par la crise. Dans ce cadre, France Relance a créé trois mesures additionnelles ciblées de soutien aux fonds propres des entreprises, pour une enveloppe totale de 3 milliards d'euros.

- Le label « Relance », lancé le 19 octobre 2020, est un dispositif permettant aux PME et ETI d'accéder à des ressources financières en cas de difficulté avérée. Il permet l'identification et *a posteriori* la réorientation par les épargnants de leur épargne vers des placements les plus enclins à soutenir en fonds propres et quasi-fonds propres des PME et ETI françaises affectées par la crise. Ce label « Relance » est accordé à certains organismes de placement collectif dits OPC, dont les activités bénéficient à la relance des entreprises françaises. Il est octroyé jusqu'à fin décembre 2022 pour une période de quatre années.

Au 31 octobre 2022, 232 fonds Relance ont été recensés, dont 26 nouveaux fonds comptabilisés depuis le début de l'année 2022 pour un encours de 22,37 milliards d'euros. En comptabilisant les cibles de collecte et d'investissement des fonds en cours de lancement, à juin 2022, les fonds labellisés sont investis à plus de 73 % dans les entreprises françaises en fonds propres et quasi-fonds propres, et à 59 % dans les TPE, PME et ETI françaises. La totalité des fonds Relance ont contribué à près de 1 000 opérations d'augmentation de capital ou d'introduction en Bourse depuis le 31 décembre 2020.

- Un dispositif de prêts participatifs et d'obligations subordonnées, accessibles aux PME et ETI françaises entre mai 2021 et juin 2022, est mis en place afin de simplifier l'accès des entreprises économiquement viables à des financements, qui permettront une reprise de leur développement.

À mai 2022, les prêts participatifs Relance (PPR) ont atteint un montant de près de 868 millions d'euros. La plus grande partie de ces encours est allouée au secteur de commerce de gros et de détail (19,3 %) suivi de près par le secteur de l'industrie manufacturière (18,8 %). La majorité des PPR bénéficient aux ETI avec 62,7 % de l'actif du fonds, puis viennent les PME avec 34,8 % et les TPE avec 2,4 %. Le taux moyen pondéré du portefeuille de prêts s'établit à 4,6 %.

Du côté des obligations Relance, à début juin 2022, 38 entreprises – 16 ETI (283 millions d’euros) et 22 PME (128 millions d’euros) – y ont eu recours, pour un financement de 410 millions d’euros. Les investissements réalisés sont tournés pour la majorité vers les secteurs manufacturier (pour 22 %), de la construction (pour 16 %), et celui des activités spécialisées scientifiques et techniques (15 %).

- Enfin, le plan de relance appuyé par Bpifrance crée le fonds France Relance État-régions (FFRER). Doté de 250 millions d’euros, le FFRER permettra d’augmenter les capacités d’accompagnement des PME au niveau local. Aucune donnée n’est disponible au moment de la rédaction du rapport.

2.3. Volet « Cohésion sociale »

1 jeune 1 solution

Le plan « 1 jeune 1 solution » a été déployé à partir de l’été 2020 afin de pallier les effets de la crise sanitaire auprès des jeunes, dans un contexte où la crainte d’une forte augmentation du taux de chômage des jeunes était partagée par de nombreux économistes. En particulier, il a pour objectif de limiter le risque d’une augmentation du nombre de jeunes en situation d’exclusion et de précarité du fait de la crise du Covid-19. Il vient compléter et, surtout, amplifier des mesures préexistantes de soutien à l’emploi, à la formation et à l’accompagnement des jeunes.

Le plan se décline suivant trois grands volets.

- *Faciliter l’entrée des jeunes sur le marché du travail.* Parmi les mesures principales de ce volet se trouvent les aides exceptionnelles à l’apprentissage et au contrat de professionnalisation, les aides à l’embauche des jeunes (AEJ) et la relance des contrats aidés pour les jeunes, qui avaient été largement mis en extinction avant la crise sanitaire.
- *Accompagner les jeunes éloignés de l’emploi.* Ce volet se compose pour l’essentiel d’un nombre accru de places dans les dispositifs opérés par les missions locales et Pôle emploi, en particulier le Parcours contractuel d’accompagnement vers l’emploi et l’autonomie et la Garantie jeunes (pour les missions locales) et l’Accompagnement intensif des jeunes (AIJ, pour Pôle emploi).
- *Orienter et former les jeunes.* Ce volet est constitué d’un large ensemble de mesures, à la fois une augmentation des places de formation, notamment dans le cadre du Plan d’investissement dans les compétences (PIC), mais également des moyens supplémentaires pour une myriade de dispositifs de plus petite ampleur (internat d’excellence, cordées de la réussite, parcours personnalisés pour les 16-18 ans ne respectant pas l’obligation de formation, etc.).

Au troisième trimestre 2022, le taux d'emploi des jeunes a crû de 5,1 points par rapport à la fin 2019. Plus de la moitié de cette hausse serait liée à la progression de l'alternance, fortement subventionnée par le plan « 1 jeune 1 solution » : les embauches en contrat d'apprentissage ou de professionnalisation ouvrent droit, jusqu'au 31 décembre 2022, à 8 000 euros (ou 5 000 euros pour un mineur) jusqu'au niveau Master¹, pour l'ensemble des entreprises (mais sous conditions pour celles de plus de 250 salariés). La part des jeunes ni en emploi ni en formation, quant à elle, serait en légère baisse en 2022, mais ne serait pas aussi bien orientée que les indicateurs généraux pour les jeunes. Autrement dit, il semblerait que si dans leur ensemble les jeunes se trouvent dans une situation conjoncturelle assez favorable, il demeure un nombre encore assez important de jeunes éloignés du marché de l'emploi et en dehors de tout cadre de formation ou d'études, en dépit des efforts importants visant à augmenter le public pris en charge par les dispositifs d'accompagnement des missions locales ou de Pôle emploi, ou bénéficiant d'une formation.

Cette situation, qui ne pouvait être anticipée il y a deux ans, pourrait appeler à des politiques ciblées davantage sur les moins qualifiés, là où les mesures du plan « 1 jeune 1 solution » qui ont été prolongées, dont l'aide exceptionnelle à l'alternance (de février à juin puis décembre 2022), l'ont été sans modification des conditions d'éligibilité.

À titre d'exemple, les apprentis préparant un diplôme ou un titre de niveau bac +3 ou plus, pour qui *a priori* les difficultés d'insertion sont moindres en comparaison de celles des jeunes moins qualifiés, contribuent à hauteur de la moitié de l'augmentation des entrées en apprentissage de 2019 à 2021, qui s'élève à un peu plus de 100 % sur la période. À l'inverse, les jeunes préparant une formation de niveau équivalent au CAP n'ont contribué qu'à hauteur de 13 points à la progression de l'apprentissage. L'aide exceptionnelle, dont les engagements s'élèveraient à un maximum de 3,4 milliards d'euros pour 2020, 5,1 milliards pour 2021 et 5,8 milliards pour 2022², a ainsi bénéficié en partie à un public qui présente des taux d'insertion plus élevés, pour qui l'effet de l'apprentissage sur l'emploi devra être estimé³.

L'AAP conclu avec l'Institut des politiques publiques, dont les résultats doivent être disponibles pour le second semestre 2023, permettra, d'une part, d'identifier, dans la dynamique de l'apprentissage depuis 2019, ce qui est imputable au plan de relance, et, d'autre part, de quantifier l'effet de l'apprentissage à la fois du point de vue des entreprises employeuses et de celui de la trajectoire professionnelle ultérieure des jeunes entrés en apprentissage.

¹ Générant ainsi un reste à charge mensuel pour l'employeur de 95 euros pour un apprenti de 18 à 20 ans (272 euros de 21 à 25 ans).

² Source : DGEFP. Les chiffres correspondent à l'engagement maximum de l'État si tous les contrats vont à leur terme. Les prévisions de dépenses totales par cohorte, tenant compte notamment des ruptures de contrats, sont estimées à respectivement 2,8 milliards d'euros, 4,2 milliards d'euros et 4,8 milliards d'euros sur la période.

³ Il peut être noté que le développement de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur peut contribuer à le rendre plus désirable pour les niveaux de qualification plus faibles. Par ailleurs, il est possible que l'apprentissage dans l'enseignement supérieur puisse aider des étudiants d'origine sociale modeste à financer leurs études.

APLD/FNE-Formation

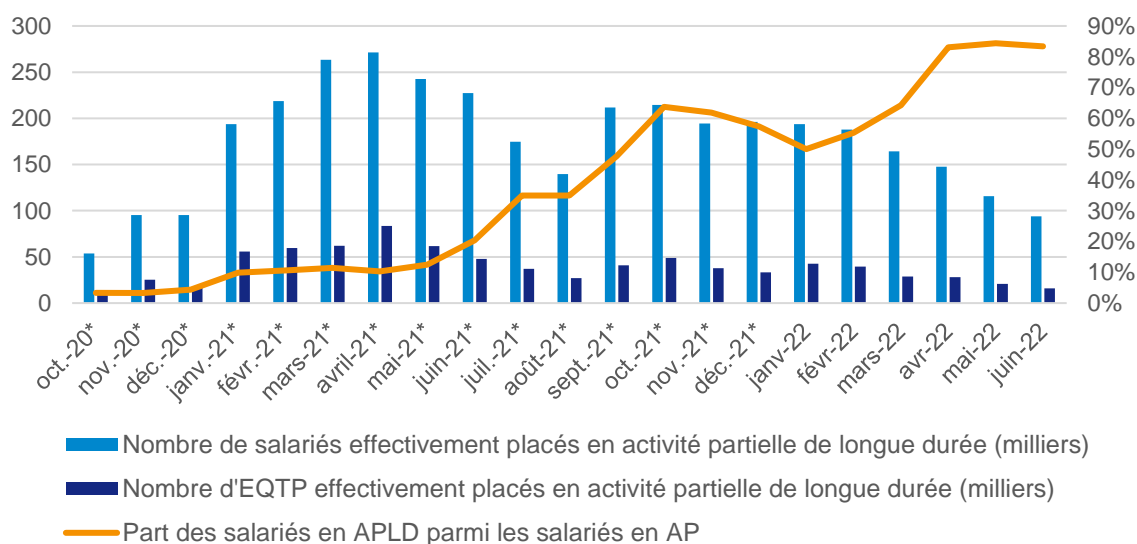
Instaurée à l'été 2020 pour prendre la suite de l'Activité partielle (AP) déployée en urgence, dans un contexte où la sortie de crise sanitaire s'esquissait et alors que ses conséquences économiques étaient concentrées dans un nombre résiduel de secteurs, l'Activité partielle de longue durée (APLD) est plus restrictive que l'AP : elle est conditionnée à un accord d'entreprise ou de branche, et elle est normalement plafonnée à 40 % de la durée de travail du salarié. En revanche, le reste à charge pour l'entreprise est de 10 % seulement alors que celui de l'activité partielle a été progressivement relevé pour atteindre 24 % à l'été 2021. Dans une volonté de mettre à profit les heures chômées pour former les salariés aux enjeux futurs de l'entreprise, le FNE-Formation a été réactivé pour prendre en charge les frais de formation. Les cas de recours au FNE-Formation ont été étendus en 2021 aux entreprises en difficulté, en mutation ou en reprise d'activité et les formations financées ont dû être structurées autour de parcours de formation.

Deux ans après, les constats suivants peuvent être dressés.

- 1,5 milliard d'euros de crédits a été mobilisé pour l'APLD à fin juin 2022, sur les 6,6 milliards d'euros inscrits au plan de relance. Cette sous-consommation s'explique en partie par le fait que le régime d'AP de droit commun est resté généreux plus longtemps qu'anticipé du fait de la multiplication des vagues de Covid-19 jusqu'en 2021. La part des salariés en APLD parmi les salariés en AP est ainsi restée proche de 10 % jusqu'au printemps 2021, avant de fortement croître lorsque le régime d'AP de droit commun a été restreint, pour se stabiliser autour de 50-60 % durant l'automne et l'hiver 2021-2022, et de plafonner jusqu'en juin 2022 (dernière date disponible) autour de 85 %.
- De juillet 2020 à juin 2022, 679 000 salariés ont été placés au moins une fois en APLD pour un total de 121 millions d'heures. De début 2021 au début du printemps 2022, le nombre mensuel de salariés en APLD est resté quasiment en permanence au-dessus de 150 000 (avec un pic au-dessus de 250 000 au printemps 2021), mais il semblait sur une tendance baissière au printemps 2022 (passant en dessous de 100 000 en juin 2022).
- L'industrie est surreprésentée dans le recours à l'APLD, et en particulier les matériels de transport (secteur représentant 24 % des salariés concernés par l'APLD depuis 2020), ce qui explique une surreprésentation des établissements de plus de 500 salariés, des hommes, cadres, et salariés expérimentés. Le montant de l'allocation versée à l'entreprise est inférieur à 10 euros de l'heure pour plus de la moitié des salariés.
- Les accords collectifs au niveau des entreprises couvrent 75 % des personnes placées en APLD, plus de 80 % des montants indemnisés, et environ la moitié des entreprises ayant effectué une demande d'indemnisation. Une première analyse de l'ensemble des accords de branche conclus sur l'APLD fait ressortir des niveaux d'engagements variables en matière d'emplois, d'effort de solidarité des dirigeants ou de majoration des indemnités.

- Au regard des systèmes d'information disponibles, il n'a pas été possible à ce stade de mener une analyse détaillée croisant le recours à l'APLD et au FNE-Formation. Il apparaît toutefois que depuis 2020 (jusqu'à juin 2022), près de 1,1 milliard d'euros ont été engagés au titre du FNE-Formation par les opérateurs de compétences (Opco), pour près de 30 millions d'heures de formation. La dépense relevant spécifiquement d'entreprises recourant à l'APLD depuis 2021 s'élève à près de 93 millions d'euros pour 3,1 millions d'heures de formation. Environ 115 000 salariés d'entreprises recourant à l'APLD ont bénéficié d'une formation financée via le FNE-Formation, à comparer avec les 679 000 salariés ayant été placés au moins une fois en APLD¹.
- Tout comme l'APLD, le FNE-Formation est largement tourné vers l'industrie, l'Opco du secteur a représenté 40 % des stagiaires financés par le plan de relance, et 72 % des stagiaires en APLD.
- Début 2021, la durée des formations financées via le FNE s'allonge du fait du renforcement de la logique de parcours de formation, la durée moyenne s'établissant entre 30 et 40 heures tout au long de 2021, après 18 heures en 2000. Il est toutefois à noter que dès l'été 2021, cette durée recule à la faveur du nouveau contexte économique de reprise, pour s'établir à 25 heures au printemps 2022.

Graphique III – Nombre de salariés et d'EQTP placés en APLD et évolution par rapport à l'ensemble des salariés placés en activité partielle



Sources : demandes d'indemnisations SI APART, DSN ; estimation Dares

¹ À noter toutefois que ces deux chiffres ne sont pas strictement comparables. D'une part, des salariés d'entreprises ayant recouru à l'APLD peuvent avoir bénéficié d'une formation financée par le FNE-Formation sans être eux-mêmes placés en APLD. D'autre part, des salariés en APLD ont pu se voir offrir une formation par leur entreprise, sans que celle-ci ne sollicite le financement du FNE-Formation.