



SYNTHÈSE

Le comité d'évaluation du plan de relance a été créé par la loi de finances initiale 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, ancien membre du directoire de la Banque centrale européenne, ce comité d'évaluation 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, Commissariat général au développement durable - 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 distingue France Relance des précédents plans d'investissement français, et la France de ses partenaires européens.

Dans sa lettre de mission¹ datée du 3 avril 2021, le Premier ministre demande au comité de concentrer ses travaux d'évaluation sur dix à quinze mesures du plan de relance, et indique 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 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.

¹ Voir [Annexe 1](#).

Pour ce premier rapport¹, le comité a choisi de se concentrer sur l'analyse macro-économique du plan de relance dans une perspective européenne (Chapitres 1 à 3), 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 industriel, le soutien à l'industrie du futur et le plan « 1 jeune 1 solution », (Chapitres 4 à 7). Un dernier chapitre présente les autres mesures qui seront évaluées ultérieurement par le comité, le recul et le délai imparti étant insuffisants à ce stade pour porter une première appréciation sur celles-ci. D'autres mesures pourront venir s'ajouter, dans la limite de la capacité d'examen du comité.

1. Présentation macroéconomique et comparaison européenne

Annoncé par le président de la République lors de son allocution du 14 juillet 2020, France Relance a pour vocation de prendre le relais des mesures de soutien financier aux entreprises mises en œuvre depuis mars 2020. Les objectifs de ce plan sont, d'une part, de soutenir la croissance économique pour retrouver le niveau d'activité d'avant-crise d'ici l'été 2022 et, d'autre part, de préparer la France aux enjeux de demain, en particulier à la transition écologique et à la transformation numérique.

100 milliards d'euros à engager d'ici fin 2022

Doté d'une enveloppe de 100 milliards d'euros, destinée à être engagée d'ici la fin 2022, le plan de relance est structuré autour de trois volets possédant chacun des objectifs propres : « Écologie » (30 milliards d'euros), « Compétitivité » (34 milliards) et « Cohésion » (36 milliards).

À la fin août 2021, 47 % de France Relance ont déjà été engagés, avec un taux d'engagement similaire pour chacun des volets (29 % de l'enveloppe a déjà été décaissée à cette même date). De premiers redéploiements ont été opérés dans le courant de l'année 2021 pour chacun des trois volets : ils se sont notamment traduits par la proposition d'ouverture de 1,2 milliard d'euros d'autorisations d'engagement au profit de la mission « plan de relance », inscrite au projet de loi de finances pour 2022. Afin de maintenir l'enveloppe du plan à 100 milliards d'euros, un schéma de redéploiement sera présenté en loi de finances rectificative de fin de gestion qui sera examinée par le Parlement en novembre 2021. Au vu des engagements et des redéploiements permis par la réactivité du pilotage de France Relance, l'objectif de 70 milliards d'euros engagés d'ici la fin d'année 2021 semble atteignable.

¹ Les données macroéconomiques et microéconomiques présentées ici ont été extraites au plus tard le 10 octobre 2021.

Une ampleur comparable à celle des plans de relance des principaux partenaires européens de la France (hormis l'Italie)

Avec 4,1 points de PIB de 2019, l'ampleur de France Relance est proche de celle des plans de relance allemand, espagnol et britannique. Le plan italien se distingue par une enveloppe de 12 points de PIB.

Pour les États membres de l'Union européenne (UE), trois sources de financement sont à distinguer :

- chacun des États membres peut recevoir des subventions de la Facilité européenne pour la reprise et la résilience. Leur montant total dépend de quatre critères, prenant en compte la situation d'avant-crise et la baisse d'activité subie en 2020 et 2021. De ce fait, parmi les quatre États membres étudiés dans ce rapport, l'Espagne et l'Italie recevraient les montants les plus importants de subventions européennes (5,6 et 3,8 points de leur PIB respectivement), suivi de la France et de l'Allemagne (respectivement 1,6 et 0,8 point de leur PIB) ;
- contrairement à l'Espagne, la France, l'Allemagne et l'Italie ont toutes contribué au financement de leur plan de relance. L'Italie autofinance son plan à hauteur de 14 %, contre respectivement 60 % et 78 % pour la France et l'Allemagne ;
- parmi les États membres considérés, seule l'Italie a annoncé recourir aux prêts de la Commission européenne, qui financeront plus de 50 % de son plan de relance.

Chacun des États membres de l'UE a présenté à la Commission européenne un plan national de relance et de résilience (PNRR) regroupant les investissements et les dépenses en quête de financement européen. Le PNRR précise aussi un ensemble d'objectifs associés à ces investissements. Dans le cas français, les investissements mentionnés dans le PNRR sont issus de France Relance ; les objectifs indiqués dans le PNRR sont ainsi cohérents avec ceux de France Relance.

Des orientations générales convergentes, des priorités différentes selon les États

Le parangonnage réalisé par le secrétariat du comité, sur la base notamment des informations transmises par les services économiques de la Direction générale du Trésor, indique que les contenus des plans de relance des pays européens partagent des thématiques communes : la rénovation énergétique des bâtiments, l'inclusion et la cohésion sociale, des mesures fiscales, des mesures en faveur de l'innovation et du développement des mobilités vertes. Le développement de l'hydrogène décarboné est compris dans tous les plans de relance à l'exception de celui du Royaume-Uni, dont la stratégie nationale en la matière ne prévoit pas d'investissements à court terme. Des

convergences apparaissent également entre les plans français et allemand en matière de politique d'innovation, tant en termes de poids – les dépenses s'élevant à 0,7 % du PIB dans les deux pays – qu'en termes d'objectifs, avec notamment le verdissement de l'économie et le soutien aux filières considérées comme stratégiques (l'intelligence artificielle, les technologies quantiques, la santé, etc.).

Les États ont retenu cependant des priorités différentes qui reflètent, pour partie, des situations économiques différentes avant-crise. Ainsi, l'Espagne soutient fortement la rénovation énergétique des bâtiments publics et privés (11 % de son plan contre 6,7 % en France et 1,6 % en Allemagne) ainsi que les transports, les mobilités vertes et le ferroviaire (19 % de son plan contre 8,7 % en France et 10 % en Allemagne). En matière de fiscalité, la France, qui se distinguait dès avant-crise par un niveau élevé des impôts de production¹, est le seul pays à inclure dans son plan une baisse de ces prélèvements (10 milliards d'euros par an). Le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Italie ont eu recours à des baisses temporaires de TVA et, uniquement dans le cas du Royaume-Uni, à la mise en œuvre de dispositifs de suramortissement des investissements.

Malgré ses limites², la classification des dépenses en termes de soutien à l'offre et à la demande a été souvent utilisée pour caractériser les plans de relance. En effet, ceux-ci visent à la fois à soutenir l'activité en sortie de crise sanitaire, à réparer les dommages infligés par celle-ci au tissu productif et à préparer la transition écologique. L'Espagne, l'Italie et l'Allemagne investissent majoritairement dans des mesures de demande³. Ces dépenses soutiennent le pouvoir d'achat des ménages⁴ ainsi que l'investissement public destiné notamment à la rénovation énergétique ou au ferroviaire. Le Royaume-Uni et la France privilégient quant à eux plutôt le soutien à l'offre, en appliquant des mesures de soutien aux compétences, à l'emploi et à l'innovation, ainsi qu'un allègement de la fiscalité des entreprises.

La France et l'Allemagne se distinguent par une vitesse de décaissement plus rapide

Les plans français et allemand se distinguent par leur vitesse de décaissement. La Direction générale du Trésor prévoit que le décaissement des mesures de France Relance

¹ En 2018, les impôts de production en France exprimés en points de PIB étaient deux fois supérieurs à la moyenne européenne.

² L'activité partielle de longue durée (APLD), par exemple, soutient à la fois l'offre et la demande, dès lors qu'elle préserve le pouvoir d'achat des salariés tout en conservant leurs compétences.

³ Selon la Direction générale du Trésor, respectivement 70 %, 59 % et 58 % de l'enveloppe financière de leur plan de relance.

⁴ Notamment grâce à une baisse des coûts de l'énergie, au versement d'allocations familiales, et à une baisse temporaire de la TVA.

ayant un impact sur le solde public se concentrera sur la période 2020-2022, période durant laquelle près de 80 % des montants alloués devraient être décaissés, soit 69 milliards d'euros. De même, il est prévu que 89 % du plan allemand soit décaissé d'ici la fin 2022, soit près de 112 milliards d'euros. Enfin, la majorité des fonds espagnols devraient être décaissés sur la période 2021-2023, alors que 72 % des fonds du plan italien le seraient sur la période 2023-2026.

2. France Relance dans le débat

L'annonce en juillet 2020 de ce plan de 100 milliards d'euros a fait l'objet d'un débat plus nourri que celle des mesures d'urgence. Ce débat, dont les termes ont évolué avec la situation sanitaire, sociale et économique¹, a porté sur le dimensionnement du plan de relance et sur la pondération des objectifs poursuivis entre soutien à l'offre, soutien au pouvoir d'achat, cohésion sociale et respect de nos engagements climatiques.

Le plan de relance a une double ambition

À court terme, l'objectif affiché est de soutenir la croissance économique française afin de retrouver le niveau d'activité d'avant-crise d'ici l'été 2022. À cet effet, le plan de relance vise une augmentation rapide des dépenses et de l'investissement publics. À moyen-long terme, l'objectif est de soutenir la compétitivité et de préparer l'adaptation de la France aux enjeux futurs, via notamment la baisse des impôts de production et des mesures en faveur de l'innovation, de la transition écologique et de la transformation numérique.

La dualité de ces objectifs se retrouve dans le choix des mesures. Certaines d'entre elles visent sans ambiguïté à atteindre, de manière exclusive, l'un ou l'autre objectif² ; d'autres contribuent aux deux types d'objectifs, par exemple la rénovation énergétique et le soutien à l'investissement industriel. Pour ces deux mesures, l'évaluation *in itinere* présentée dans ce rapport permet de préciser la priorité relative accordée aux objectifs de court terme par rapport à ceux de plus long terme.

Mesurer l'impact macroéconomique du plan de relance est un exercice compliqué, compte tenu de son ampleur, de la profusion de mesures de nature différente et d'un environnement économique, social et sanitaire marqué par une incertitude très élevée. En outre, l'impact de France Relance est difficile à distinguer de celui des mesures qui l'ont précédé, notamment les mesures de soutien qui ont fait l'objet du rapport du comité d'évaluation et

¹ En particulier, les deux périodes de confinement supplémentaires décrétées à l'automne 2020 puis au printemps 2021, la prolongation des mesures d'urgence et le rebond de l'économie en juin 2020 puis à l'été 2021.

² Par exemple, le soutien à l'hydrogène décarboné participe essentiellement au second objectif.

de suivi de juillet 2021, et de celles qui ont été décidées ultérieurement à son lancement, notamment le plan France 2030 annoncé le 12 octobre 2021.

Selon la Direction générale du Trésor, Rexecode et l'OFCE, qui se sont livrés à cet exercice, l'impact macroéconomique *ex ante* du plan de relance se situerait entre 1 et 1,1 point de PIB en 2021 (en écart de niveau à un scénario sans plan de relance), entre 0,3 et 0,5 point de PIB en 2025 et entre 0,5 et 0,8 point en 2030¹. À court terme, ce seraient l'investissement public et les mesures en faveur de la demande qui soutiendraient la croissance, la baisse des impôts de production et les mesures de soutien à l'innovation prenant ensuite le relais.

Le dimensionnement du plan de relance : trop ou pas assez ?

Le plan de relance a suscité un vif débat entre économistes, notamment sur la question du dimensionnement et des objectifs poursuivis. Une réponse insuffisante face à l'ampleur de la crise aurait fait courir le risque d'un affaissement économique durable, alors qu'un soutien trop important aurait pu créer un risque d'endettement excessif ou de surchauffe. La dualité au cœur des objectifs du plan de relance – soutien de court terme à la demande et de moyen-long terme à l'offre – complique considérablement l'analyse. En effet, s'ils se matérialisaient suffisamment rapidement, les effets d'offre seraient de nature à atténuer les risques aussi bien d'endettement excessif que de surchauffe.

Pour bien comprendre le débat sur le dimensionnement du plan et son évolution, il faut en distinguer les différentes phases. Le débat a d'abord porté sur la bonne stratégie budgétaire à court terme, afin de soutenir l'activité économique et de revenir dès 2022 aux niveaux de PIB de 2019. À l'automne 2020, certains économistes doutaient que l'économie française puisse retrouver son niveau d'avant-crise d'ici l'été 2022. D'autres estimaient que France Relance était correctement dimensionné pour soutenir la croissance à court terme.

La reprise économique ayant été plus rapide que prévu, le débat s'est focalisé sur la bonne stratégie à adopter pour favoriser le retour non seulement au niveau d'activité mais surtout à la tendance d'avant-crise. Pour cela, certains économistes ont proposé des mesures additionnelles afin d'éviter une perte durable d'activité.

Le débat sur les conséquences du plan de relance sur la soutenabilité de la dette a été peu animé en France, où un consensus semblait s'être formé sur le faible coût de la dette et sur la possibilité d'accroître ponctuellement l'endettement pour répondre à la crise. Certains ont toutefois rappelé que les risques associés à une dette publique élevée

¹ En tenant compte de la baisse pérenne des impôts de production.

demeuraient, notamment une exposition accrue aux crises futures du fait de marges de manœuvre budgétaires réduites, ainsi qu'une possible augmentation des taux d'intérêt.

Un risque de surchauffe non anticipé en France

En 2021, compte tenu de la reprise mondiale plus forte qu'attendu et des tensions sur l'offre qui l'accompagnent, le débat a évolué et porté tant sur la contribution du plan de relance au desserrement des contraintes relatives à l'offre que sur les effets de long terme de la crise sanitaire sur le niveau d'activité et la croissance potentielle. Le risque de surchauffe n'était pas évoqué dans le débat public français en 2020, les économistes anticipant alors tous une hausse substantielle du taux de chômage. Ce débat est apparu aux États-Unis début 2021 suite à l'annonce du plan du président américain Biden de 1 900 milliards de dollars. Il s'est amplifié avec les difficultés d'approvisionnement apparues au niveau mondial dans le courant de l'année, ainsi qu'avec les tensions sur les prix de certaines matières premières. En Europe, compte tenu du niveau encore élevé du chômage et de tensions salariales qui demeurent faibles, le risque de surchauffe est considéré comme limité et les tensions sur les prix sont considérées – notamment par la Banque centrale européenne – comme temporaires.

Quel équilibre entre les mesures d'offre et de demande ?

La crise sanitaire ayant affecté simultanément la capacité productive de l'économie française¹ et la demande de biens et de services², le bon équilibre entre les mesures de soutien à l'offre et à la demande a fait l'objet d'un vif débat. Celui-ci peut sembler en partie artificiel, beaucoup de mesures jouant à la fois sur l'offre et la demande³.

Avec la forte reprise de l'activité, les voix en faveur d'un soutien plus important de la demande se sont raréfiées, tandis que les tenants de mesures d'offre additionnelles divergent sur leurs priorités. Certains économistes insistent sur l'investissement public (innovation et formation), alors que d'autres proposent des baisses additionnelles d'impôt de production. La dimension redistributive du plan de relance a aussi été débattue, certains économistes estimant que le plan ne soutenait pas suffisamment les ménages les plus vulnérables.

¹ Notamment par les fermetures administratives d'écoles, d'administrations, de certains commerces et d'une partie des lieux de restauration, d'hébergement et de loisir, par les ruptures dans les chaînes d'approvisionnement, par l'impact sur la productivité des mesures de distanciation sociale.

² Du fait, par exemple, de la sur-épargne de ménages et de la consommation contrainte par les fermetures administratives et par les restrictions de déplacement.

³ Voir l'exemple cité *supra* de l'APLD.

Quelle contribution du plan de relance au respect de nos engagements climatiques ?

Le plan de relance consacre l'un de ses trois piliers à la transition écologique. Dans le PNRR français, les mesures environnementales représentent 50 % des investissements, pour lesquels la France sollicite des financements européens. Cette part dépasse le taux minimal de 37 % exigé par la Commission européenne pour verser les financements européens soutenant la relance.

La France consent un effort supérieur à celui de ses partenaires européens en matière écologique d'après le FMI¹. Néanmoins un débat existe sur le montant réel de l'enveloppe allouée à la transition écologique, ainsi que sur la nécessaire cohérence entre les trois piliers de France Relance, certains considérant qu'en particulier des mesures du volet Compétitivité pourraient freiner l'atteinte d'objectifs relatifs à la transition écologique. Le Haut Conseil pour le climat² indique aussi que les deux tiers de France Relance soutiendraient l'activité économique sans en modifier les pratiques, que certaines aides du plan de relance ne seraient pas conditionnées à l'atteinte d'objectifs environnementaux et que la part des activités fortement émettrices de gaz à effet de serre dans l'économie française risquerait ainsi de se maintenir sur le long terme. Quant à la réussite de la part climatique de France Relance, elle dépendrait aussi plus largement d'autres leviers de politique publique en matière environnementale, dont la plupart des économistes soulignent qu'ils devraient inclure un signal-prix carbone.

3. La situation macroéconomique comparée de la France

L'analyse de la situation conjoncturelle un an après l'annonce du plan de relance est évidemment loin d'être suffisante pour évaluer l'efficacité de celui-ci, mais elle permet de situer la France par rapport à ses principaux partenaires européens, et de vérifier si l'objectif de court terme est en passe d'être atteint.

L'objectif macroéconomique de court terme est en passe d'être atteint

L'objectif de court terme du plan de relance – retrouver le niveau de PIB de 2019 d'ici l'été 2022 – est en passe d'être atteint avec avance. Selon l'Insee, le PIB se situerait, au troisième trimestre 2021, 0,6 point en dessous de son niveau d'avant-crise, qu'il rejoindrait

¹ FMI (2020), « Fiscal Monitor », octobre.

² Haut Conseil pour le climat (2020), « [France Relance – Quelle contribution à la transition bas-carbone ?](#) », avis, décembre.

en fin d'année, tout comme le PIB en Allemagne¹. En revanche, les PIB de l'Italie et du Royaume-Uni resteraient un point en dessous de leur niveau d'avant-crise, et celui de l'Espagne environ trois points en dessous.

Le retour du PIB à son niveau d'avant-crise ne signifie pas que l'impact de la crise a été neutralisé, car il reste à rattraper la croissance perdue de l'économie, celle qui aurait été constatée en l'absence de crise. Quantifier cette perte suppose d'estimer l'évolution du potentiel productif de l'économie hors conjoncture, dit « PIB potentiel² », dont la mesure peut être sujette à de nombreux débats. Néanmoins, pour la France, le consensus des économistes estime que la perte de croissance par rapport à la trajectoire du PIB potentiel d'avant-crise serait en 2021 comprise entre 2 et 3 points du PIB³. Par ailleurs, le *Rapport économique, social et financier 2022*⁴ estime que la perte en niveau de PIB potentiel est de -1,75 point en 2021 par rapport au scénario d'avant-crise⁵.

La situation de l'emploi se rétablit particulièrement rapidement en France

Selon les derniers chiffres de l'Insee, l'emploi salarié en France a dépassé son niveau d'avant-crise dès le deuxième trimestre 2021, tandis que le taux de chômage baisserait fortement à 7,6 % au troisième trimestre, soit en-deçà de son niveau à la fin 2019 (8,1 %). En conséquence, et malgré la hausse de l'inflation, le pouvoir d'achat des ménages, après une stabilisation en 2020 (+0,4 %), progresserait nettement en 2021 (+1,9 %)⁶.

La situation de l'emploi en France semble se normaliser un peu plus vite que chez ses principaux partenaires européens.

Malgré la reprise soutenue et la normalisation de l'économie, certains risques subsistent

Comme indiqué *supra*, les pénuries de certains matériaux et biens d'équipement s'intensifient, provoquant une augmentation des prix à la consommation et à la production,

¹ D'après la note de conjoncture de l'Insee du 6 octobre 2021. Depuis cette publication, les prévisions de croissance de l'Allemagne ont été revues à la baisse de 3,7 % à 2,4 % par les principaux instituts allemands (IFO et DW). En conséquence, un retour de son PIB au niveau d'avant-crise est maintenant anticipé au deuxième semestre 2022.

² Le PIB potentiel d'une économie correspond à son niveau maximal de production soutenable, compatible notamment avec la stabilité des prix à long terme.

³ L'écart est calculé par rapport au niveau estimé avant-crise du PIB potentiel pour l'année 2021.

⁴ Attaché au projet de loi de finances initiale pour 2022 et publié en octobre 2021.

⁵ La perte de PIB potentiel est calculée par rapport au scénario de la Loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

⁶ L'évolution du pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages rapporté par unité de consommation, est de 0,0 % en 2020 et de +1,5 % en 2021.

tandis que les tensions sur le marché du travail se renforcent, ce qui pourrait freiner la reprise économique. L'incertitude demeure, par ailleurs, sur le risque sanitaire, même si la situation s'est améliorée ces derniers mois, avec la forte hausse de la couverture vaccinale.

De manière plus spécifique à la France, un risque supplémentaire porte sur sa situation extérieure, dont la dégradation a été plus forte que chez ses principaux partenaires européens, à l'exception de l'Espagne. Ainsi la crise a particulièrement touché les secteurs du tourisme et de la fabrication de matériels de transport, secteurs qui contribuent habituellement de manière positive à la situation extérieure de la France. D'après les données les plus récentes de la Banque de France, la balance courante semble toutefois s'améliorer en 2021¹.

La situation financière des entreprises au sortir des mesures d'urgence et notamment leur capacité à rembourser leurs dettes financières² et fiscal-social³, auront un impact déterminant sur l'investissement et la création d'emploi. En moyenne, pendant la crise, la situation financière des entreprises a été davantage préservée en France que dans les principaux autres pays européens. Au premier semestre 2021, le taux de marge des entreprises non financières a dépassé en France son niveau de 2019 (alors même qu'il était soutenu en 2019 du fait de la réforme du CICE), sous l'effet des mesures de soutien d'urgence et de la baisse des impôts de production. La dette financière nette des entreprises françaises est quant à elle stabilisée par rapport à 2019, même si elle reste à un niveau élevé par rapport à celle de l'Allemagne ou du Royaume-Uni.



Du fait de leurs enjeux et de leur niveau d'avancement, cinq dispositifs du plan de relance ont été retenus pour être évalués à ce stade : deux dispositifs de soutien à la rénovation énergétique, respectivement des logements privés et des bâtiments publics (volet Écologie du plan de relance), deux dispositifs de soutien à l'investissement industriel (volets Compétitivité et Écologie) et le plan « 1 jeune et 1 solution » (volet Cohésion).

La mise en œuvre de ces dispositifs n'étant pas achevée, cette première évaluation *in itinere* ne peut évidemment pas être considérée comme une évaluation *ex post*. Elle vise, en premier lieu, à préciser si les modalités retenues pour leur mise en œuvre ont donné satisfaction et, en second lieu, à caractériser les bénéficiaires des différentes mesures et à effectuer une première estimation de leurs effets.

¹ Banque de France (2021), « Balance des paiements de la France : données récentes », *Stat Info*, octobre.

² Notamment les prêts garantis par l'État (PGE).

³ Causées par les reports de charges sociales et d'impôts accordés aux entreprises.

Les résultats des analyses présentés ci-dessous ont été établis à partir d'entretiens et de données détaillées recueillies tant auprès d'administrations centrales et des différents acteurs responsables du pilotage et de la mise œuvre des mesures évaluées que de certains de leurs bénéficiaires. Le secrétariat a en outre mené des analyses statistiques originales à partir de ces bases de données.

4. Afin de réduire la consommation d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre, deux dispositifs soutiennent la rénovation énergétique des bâtiments publics et des logements privés

Réunis, les bâtiments des secteurs résidentiel et tertiaire sont le quatrième émetteur de gaz à effet de serre en France derrière les transports, l'agriculture et l'industrie manufacturière. Selon le CGDD¹, ce parc a émis en 2018 un peu plus 71 millions de tonnes équivalent CO₂, répartis ainsi : 43 millions de tonnes pour le secteur résidentiel et 28 millions pour le tertiaire.

Le PNRR affiche deux objectifs prioritaires en la matière : réduire la consommation d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre (GES) des bâtiments par une amélioration de leur efficacité énergétique, et améliorer la qualité de vie des usagers et des ménages². MaPrimeRénov' et le soutien à la rénovation énergétique des bâtiments publics, deux dispositifs du plan de relance, ont pour ambition de contribuer spécifiquement à l'atteinte de ces deux objectifs³. Ces objectifs du PNRR s'inscrivent dans le cadre de politiques publiques visant la réduction :

- des émissions de GES : la Stratégie nationale bas-carbone⁴ fixe au secteur du bâtiment un objectif de baisse des émissions de 49 % en 2030 par rapport au niveau de 2015 ;
- de la consommation énergétique : la loi mentionne différents objectifs visant à rénover l'ensemble du parc immobilier selon les normes « bâtiment basse consommation » ou

¹ Commissariat général au développement durable (2021), *Chiffres clés du climat*, édition 2021.

² Ainsi que le pouvoir d'achat des ménages, en particulier des plus modestes grâce à la diminution du nombre de passoires thermiques. Les passoires thermiques se définissent comme des logements très énergivores, classés F et G après un diagnostic de la performance énergétique (DPE). L'étiquette énergie permet de connaître la consommation d'énergie primaire du logement. Elle comprend sept classes de A à G (A correspondant à la meilleure performance, G à la plus mauvaise).

³ D'autres dispositifs, tels que la rénovation énergétique et la réhabilitation lourde des logements sociaux, ainsi que la transition écologique et la rénovation énergétique des TPE et PME, présents dans le PNRR, partagent également ces objectifs.

⁴ Adoptée en 2015 et révisée en mars 2020.

assimilées à l'horizon 2050¹, à éradiquer l'ensemble des passoires thermiques d'ici 2028² et à renforcer les obligations des bailleurs en matière de consommation énergétique des logements³.

4.1. MaPrimeRénov' procède prioritairement d'une logique de massification des travaux mono-gestes

Mis en œuvre par l'Agence nationale de l'habitat (Anah), MaPrimeRénov' est un dispositif d'aide au financement des travaux de rénovation énergétique de l'habitat privé, qui s'est substitué à partir du 1^{er} janvier 2020, pour les ménages aux revenus modestes et très modestes⁴, au crédit d'impôt pour la transition énergétique⁵. L'aide prend la forme d'une subvention, considérée comme plus incitative qu'un crédit d'impôt, car versée dès la livraison des travaux.

Sous condition d'être réalisés par un professionnel qualifié et reconnu garant de l'environnement (mention « RGE »), de nombreux travaux de rénovation énergétique sont éligibles au soutien de MaPrimeRénov', tels que les travaux d'isolation⁶, de chauffage et de ventilation, ainsi que l'audit énergétique d'une maison individuelle ou d'un appartement.

Au titre du plan de relance, une enveloppe de deux milliards d'euros a été allouée à MaPrimeRénov' pour 2021 et 2022, en supplément des dotations annuelles prévues en loi de finance⁷. Le périmètre de MaPrimeRénov' a été élargi, à partir du 1^{er} janvier 2021, à

¹ Objectif défini par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV), révisée en mars 2021.

² Objectif défini par la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 « Énergie-Climat ».

³ Notamment l'interdiction de la location de logement dont la classe est F ou G, à compter de 2025 en application de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 « Climat et Résilience » portant sur la lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience face à ses effets.

⁴ Définis par l'Insee comme les quatre premiers déciles de revenus. À partir du 1^{er} janvier 2021, le dispositif MaPrimeRénov' s'est également substitué au CITE pour les ménages avec des revenus intermédiaires et supérieurs.

⁵ MaPrimeRénov' remplace aussi le programme de soutien à la rénovation « Habiter Mieux Agilité » de l'Anah.

⁶ Isolation des murs, des planchers, des combles ou des fenêtres.

⁷ Sur la période 2021-2022, 4,4 milliards d'euros d'autorisations d'engagement seront au total consacrés à MaPrimeRénov' au sens large et aux actions du plan de relance en faveur de la rénovation énergétique des logements privés portées par l'Anah. Ce montant se décompose en 2,4 milliards relevant de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » pour MaPrimeRénov' et en 2 milliards de la mission « Plan de relance ». Du fait du nombre important de primes accordées en 2021, la majorité de ces 2 milliards d'euros serait engagée dès 2021. Pour soutenir cette dynamique en 2022, les autorisations d'engagement de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » passeraient ainsi de 0,74 milliard d'euros en 2021 (d'après la loi de finances pour 2021) à 1,7 milliard (projet de loi de finances pour 2022). Quant à l'enveloppe de France Relance consacrée à MaPrimeRénov', elle est à date inchangée sur la période 2021-2022.

l'ensemble des propriétaires-occupants, quel que soit le niveau de leur revenu¹, puis, à partir du 1^{er} juillet 2021, aux propriétaires-bailleurs ainsi qu'aux parties communes des copropriétés.

Le montant de la subvention est établi, de manière forfaitaire, en fonction des types de travaux envisagés et du niveau des revenus du demandeur. Le cas échéant, ce montant peut être complété par une bonification financière conditionnée à l'atteinte d'un objectif relatif à la réduction de la consommation énergétique².

Le plan national de relance et de résilience (PNRR) français mentionne un seul objectif quantitatif assigné au renforcement du dispositif MaPrimeRénov', soit 400 000 demandes de primes validées à la fin de l'année 2021, puis 700 000 à la fin 2022, en cumulé depuis 2020. Le projet annuel de performance de l'Anah fixe aussi à MaPrimeRénov' un objectif de sortie de 80 000 logements du statut de passoires thermiques pour l'année 2021³. En revanche, aucun autre objectif quantitatif en termes de baisse des émissions de GES ou de la consommation d'énergie des logements n'est défini.

Malgré l'extension à l'ensemble des ménages et une forte dynamique des demandes, MaPrimeRénov' soutient toujours, pour l'essentiel, des ménages aux revenus modestes et très modestes, bénéficiaires de 81 % du montant des primes attribuées au premier semestre 2021

Une « massification » du recours au dispositif MaPrimeRénov' est constatée. Ainsi 672 000 dossiers ont été déposés de janvier 2020 à septembre 2021, dont 551 000 validés, pour un total de 1,8 milliard d'euros de primes. MaPrimeRénov' serait ainsi en passe d'atteindre dès 2021 700 000 dossiers validés, objectif initialement fixé à 2022. Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer ce résultat, sans que leur contribution respective ait pu être précisément estimée à ce stade :

- l'éligibilité des ménages aux revenus intermédiaires et supérieurs à MaPrimeRénov' a contribué à hauteur de 32 % des demandes validées au 1^{er} semestre 2021 ;

¹ Préalablement au plan de relance et suite à l'annonce de la transformation du CITE en prime en 2019, les ménages aux revenus intermédiaires, soit les ménages appartenant aux déciles 5 à 8, bénéficiaient du CITE jusqu'à fin 2020 et devaient bénéficier de MaPrimeRénov' à partir du 1^{er} janvier 2021. Les ménages aux revenus supérieurs, soit les déciles 9 et 10, bénéficiant du CITE devaient être exclus du dispositif MaPrimeRénov'.

² Forfait rénovation globale, conditionné à un gain énergétique de 55 % sur un logement de plus de 2 ans ; Bonus Bâtiment basse consommation (BBC) pour l'atteinte de l'étiquette énergie A ou B ; Bonus sortie de passoire thermique lorsque les travaux permettent de sortir le logement de l'état de passoire thermique (étiquettes énergie F et G).

³ Objectifs et indicateur 3.1 du projet annuel de performance pour l'année 2021 : nombre de logements sortis du statut de « passoire thermique » grâce à MaPrimeRénov'.

- MaPrimeRénov' a fait l'objet d'une campagne de communication dédiée pilotée par l'Ademe. Des informations spécifiques ont aussi été adressées aux professionnels ; les conseillers locaux du réseau FAIRE¹ ont pu faire part aux propriétaires de l'évolution du dispositif ;
- des conséquences de la crise sanitaire ont pu soutenir une demande accrue de travaux de rénovation énergétique, notamment le surplus d'épargne constitué par les ménages pendant la crise², ainsi que leur appétence pour améliorer le confort de leur logement. Cette appétence se traduit, en particulier, par une augmentation de la consommation des ménages liée au logement³ ;
- soulignées par les trois quarts des bénéficiaires interrogés par une enquête de satisfaction⁴, la clarté et la facilité des démarches dématérialisées de demande de subvention ont aussi pu contribuer à l'augmentation importante du nombre de dossiers déposés ;
- en externalisant le traitement des dossiers, l'Anah a été en mesure de répondre à cette demande accrue tout en maîtrisant le délai des réponses : 141 144 demandes ont été acceptées pour l'ensemble de l'année 2020, et 464 000 de janvier à septembre 2021. Durant cette période, le montant total des primes accordées est de 1,4 milliard d'euros, soit plus de deux fois celui accordé pour l'ensemble de l'année 2020 (0,5 milliard d'euros).

Malgré l'extension aux ménages aux revenus intermédiaires et supérieurs, MaPrimeRénov' conserve son caractère social. En effet, les ménages aux revenus très modestes sont restés, au premier semestre 2021, les principaux bénéficiaires du dispositif ; ils représentaient 43 % des demandes validées et 59 % du montant total des primes accordées. Viennent ensuite dans l'ordre décroissant du montant des primes accordées les ménages aux revenus modestes (22 % du montant total), intermédiaires (18 % du montant total) et supérieurs (1 % du montant total).

¹ Le réseau FAIRE (Faciliter, Accompagner et Informer pour la Rénovation Énergétique) est un service public d'information et de conseil sur la rénovation énergétique de l'habitat mis en place par l'Ademe, l'Anah, l'agence nationale pour l'information sur le logement et les collectivités locales. Les conseillers locaux du réseau FAIRE aident les ménages à réaliser un bilan de leur consommation énergétique et à trouver les solutions de rénovation adaptées à leurs besoins, tout en leur proposant des aides financières.

² Au premier trimestre 2021, la Banque de France indique que « l'épargne des ménages s'inscrit en légère baisse au premier trimestre mais reste bien au-dessus de son niveau d'avant-crise (84,9 milliards d'euros après 87,1 milliards d'euros au quatrième trimestre 2020) » (*Stat Info* en date du 18 août 2021).

³ A titre d'exemple, l'Insee a constaté une augmentation des dépenses d'équipement du logement de 11,3 % par rapport à janvier 2021, « en particulier les achats de meubles et d'appareils ménagers » (information rapide n°085 du 31 mars 2021).

⁴ Enquête Ipsos de satisfaction des ménages bénéficiaires de MaPrimeRénov'.

MaPrimeRénov' est cumulable avec d'autres dispositifs de soutien à la rénovation énergétique des logements¹. Le recours à ces dispositifs a aussi augmenté chez les ménages aux revenus modestes et très modestes bénéficiaires de MaPrimeRénov' au premier semestre 2021. Le cumul de l'ensemble de ces soutiens publics permet de réduire le reste à charge pour les ménages. Bien que ses effets ne soient pas évalués à ce stade, ce cumul est de nature à renforcer le caractère incitatif de l'ensemble des dispositifs de soutien à la rénovation énergétique.

Systeme de guichet destiné à soutenir largement les travaux de rénovation, MaPrimeRénov' n'est pour l'essentiel pas conditionnée à l'atteinte d'objectifs de gain énergétique, même si la prime est plus élevée pour les gestes les plus efficaces

Le gain énergétique relatif aux travaux validés² durant le premier semestre 2021 est estimé par le secrétariat du comité à 1,7 TWh/an³, sur la base des gains moyens associés aux travaux déclarés. Conséquence de la massification de MaPrimeRénov', ce gain est deux fois supérieur à celui estimé pour les travaux validés en 2020 (0,8 TWh/an). Néanmoins, cette estimation de gain durant le premier semestre 2021 représente 0,4 % de la consommation énergétique des résidences principales en France en 2019⁴.

Initialement, le montant de l'aide était établi de manière forfaitaire en fonction des gestes de rénovation et de leur impact estimé en matière d'économies d'énergie et de production de chaleur renouvelable, ainsi que du niveau de revenus du demandeur. Afin de répondre à un objectif de massification des travaux de rénovation énergétique et à un impératif de rapidité pour soutenir la demande de travaux, la stabilité du dispositif MaPrimeRénov' a été privilégiée et sa logique a été peu modifiée en 2021. Les forfaits et bonus introduits en 2021 ont jusqu'ici relativement peu incité les ménages à réaliser des rénovations globales⁵.

¹ Notamment les certificats d'économies d'énergie (CEE), les aides des collectivités locales et les aides d'Action Logement. Au titre du soutien, il faut ajouter le taux de TVA réduit à 5,5 % pour les travaux de rénovation énergétique.

² Travaux dont la demande de MaPrimeRénov' a été validée par l'Anah.

³ Estimation réalisée à partir des dossiers validés par l'Anah et du gain énergétique conventionnel moyen des différents gestes éligibles au dispositif MaPrimeRénov'. Ce gain énergétique conventionnel moyen est calculé par l'office national de la rénovation énergétique (ONRE) pour chaque geste en fonction des caractéristiques types de logement.

⁴ En France métropolitaine la consommation énergétique des résidences principales pour toutes énergies confondues était de 410,7 TWh en 2019.

⁵ Selon les professionnels rencontrés, le soutien financier ne peut constituer l'unique moyen pour inciter les particuliers à recourir davantage à des rénovations globales. En effet, ce type de rénovation nécessitant une coordination entre plusieurs travaux de rénovation énergétique, d'autres facteurs que le reste à charge pour

Au bilan, le dispositif soutient essentiellement des rénovations mono-gestes, à raison de 86 % des travaux soutenus. Si l'octroi des primes associées n'est pas conditionné à une réduction réelle de la consommation énergétique des logements après travaux, certains mono-gestes peuvent être efficaces, en permettant de dégager des économies d'énergie significatives. Ainsi l'installation des pompes à chaleur air/eau représente 55 % des gains attendus pour l'ensemble des travaux soutenus, mais 25 % du montant total des primes accordées au premier semestre 2021.

En revanche, les rénovations globales ne représentent que 0,1 % des travaux soutenus. Un audit énergétique n'étant pas une obligation systématique pour obtenir MaPrimeRénov'¹, il n'est pas possible d'estimer, à partir des demandes validées, le nombre réel de sorties de passoire thermique soutenues par MaPrimeRénov'. Certes, 0,2 % des travaux soutenus bénéficient du forfait « sortie passoire thermique », mais cela ne constitue qu'un minorant du nombre de sorties. En effet, d'autres travaux soutenus par MaPrimeRénov', permettant un réel gain énergétique, peuvent conduire à des sorties de passoire thermique, sans que l'information soit disponible dans la base des dossiers de demandeurs.

L'estimation des gains énergétiques réels soutenus par MaPrimeRénov' ne pourra être précisée qu'après livraison des travaux

Les effets des travaux soutenus par MaPrimeRénov' sur la consommation énergétique n'ont été estimés qu'à partir de gains théoriques, et en se basant sur des déclarations de travaux qui ne seront pas tous nécessairement menés à leur terme. Il conviendra dans les évaluations futures d'estimer notamment, après réalisation des travaux validés, les réductions réelles de la consommation énergétique et des émissions de gaz à effet de serre (1), et d'apprécier l'effet incitatif des différents taux de soutien et du cumul des différents dispositifs d'aide pour déclencher des travaux de rénovation (2).

les ménages pourraient limiter le nombre de rénovations globales, en particulier une offre limitée en matière d'accompagnement des particuliers et une structuration insuffisante de la filière. Ces deux derniers points pourraient faire l'objet d'une évaluation ultérieure.

¹ Un audit énergétique est obligatoire uniquement dans le cas où une bonification conditionnée par un gain énergétique est demandée.

4.2. La mise en œuvre du soutien à la rénovation énergétique des bâtiments publics, tant de l'État que des collectivités locales, a privilégié les travaux pouvant être exécutés rapidement

Le parc immobilier public, qu'il s'agisse de bâtiments de l'État ou des collectivités locales, se caractérise par une faible efficacité énergétique¹. Notamment, selon le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, une large part du parc universitaire se caractérisait en 2018 par des performances énergétiques médiocres, plus de 50 % de ce parc appartenant à une classe inférieure ou égale à D².

Le plan de relance comprend un dispositif de soutien à la rénovation énergétique des bâtiments publics (REBP), doté d'une enveloppe financière de l'ordre de 4 milliards d'euros à engager sur la période 2021-2022 qui se décline en :

- 2,7 milliards d'euros à destination de la rénovation des bâtiments de l'État et de ses opérateurs, avec une priorité accordée au parc immobilier relevant du secteur de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, quel que soit le ministère de rattachement, soit 1,35 milliard d'euros ;
- 1,3 milliard d'euros au profit des collectivités territoriales, qui sont répartis de la manière suivante :
 - 950 millions d'euros de dotation d'investissement, exclusivement destinée à la rénovation énergétique de bâtiments, à raison de 650 millions d'euros pour les communes et les EPCI³ et de 300 millions pour les départements ;
 - 300 millions d'euros de dotation d'investissement consacrée à la rénovation énergétique des bâtiments des régions, notamment des lycées⁴.

Les projets soutenus par les régions n'ont pas été soumis à un processus de sélection opéré par l'État. Dans les autres cas, le soutien a été attribué après des appels à projets

¹ Selon la Banque des Territoires, la majorité des bâtiments publics ont été construits avant 1975 et sont énergivores.

² Pour rappel, l'étiquette énergie permet de connaître la consommation d'énergie primaire. Elle comprend sept classes de A à G (A correspondant à la meilleure performance, G à la plus mauvaise).

³ Établissement public de coopération intercommunale.

⁴ D'après l'instruction ministérielle relative à la dotation régionale d'investissement du 11 décembre 2020, 600 millions d'euros de dotation d'investissement sont destinés prioritairement, mais non exclusivement, à la rénovation énergétique des bâtiments dont les conseils régionaux sont propriétaires ou occupants, essentiellement des lycées. Le PNRR mentionne lui un montant de 300 millions d'euros consacrés à la rénovation énergétique des bâtiments publics des régions.

spécifiques pilotés par les administrations centrales concernées, ou après sélection par les services déconcentrés de l'État.

Des objectifs en termes de marchés notifiés, de surfaces de planchers des sites, de nombre d'établissements scolaires ayant fait l'objet d'une rénovation énergétique sont définis dans le plan national de relance et de résilience (PNRR). L'ensemble des données permettant d'évaluer l'atteinte de ces objectifs n'est pas disponible au moment de la rédaction du rapport.

Pour les bâtiments de l'État, des départements et des communes, la rapidité d'exécution fut une condition d'éligibilité, la performance environnementale des travaux l'un des critères de sélection

Deux appels à projets ont été lancés en septembre 2020. Le premier était à destination de l'ensemble des bâtiments de l'État et de ses opérateurs, le second à destination de l'ensemble des bâtiments relevant du secteur de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, quel que soit le ministère de rattachement¹. Un délai de réponse très court a été imposé, avec une remise des dossiers fixée au plus tard à octobre 2020. Les dossiers ont été instruits entre octobre et fin novembre 2020 ; la sélection des dossiers s'est achevée le 14 décembre 2020.

Les deux appels à projets ont été pilotés au niveau national par la Direction de l'immobilier de l'État. L'analyse des dossiers a été déconcentrée pour les dossiers dont le montant était inférieur à 5 millions ou 8 millions d'euros en Île-de-France ; une procédure d'instruction allégée a été mise en place pour les projets d'un montant inférieur à 70 000 euros. Bien qu'aucune répartition géographique de la dotation n'ait été imposée *a priori*, la part de l'Île-de-France a néanmoins été plafonnée.

Quant aux bâtiments départementaux et communaux, les modalités de sélection des dossiers étaient fondées sur des conditions d'éligibilité et des priorités fixées au niveau national², et des règles particulières précisées par les préfets de région. Le processus de sélection retenu était proche de ceux déjà utilisés pour répartir les dotations de soutien de l'État aux investissements des collectivités locales.

Quel que soit le processus de sélection, deux conditions ont été imposées aux travaux pour être éligibles : notification des marchés avant la fin 2021 et livraison des travaux d'ici la fin 2022 dans le cas des rénovations énergétiques de bâtiments des collectivités locales,

¹ Des établissements d'enseignement supérieur hors tutelle du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ont bénéficié de cet appel à projets.

² Précisées dans la circulaire n° 6220/SG du 23 octobre 2020 sur la territorialisation du plan de relance.

et d'ici la fin 2023 dans celui des bâtiments de l'État, sauf exception¹. Quant à leur sélection, deux critères principaux ont été retenus ; d'une part, la capacité du porteur à conduire le projet dans les délais annoncés (objectif de soutien rapide au secteur du bâtiment), d'autre part, sa performance environnementale globale, incluant le gain énergétique, le gain environnemental et l'efficacité énergétique².

Le plan de relance soutient 4 214 travaux de rénovation énergétique de bâtiments de l'État, répartis sur l'ensemble du territoire, représentant un devis de 2,8 milliards d'euros...

Au total, 6 682 dossiers de rénovation de bâtiments de l'État ont été présentés, et 4 214 sélectionnés, soit un taux de sélection de 62 %, pour un devis total de 2,8 milliards d'euros. L'ensemble de ces travaux est soutenu par le plan de relance à raison de 1,36 milliard d'euros pour des projets portant sur des bâtiments relevant du secteur de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, quel que soit le ministère de rattachement et de 1,31 milliards d'euros pour d'autres projets liés à des bâtiments de l'État³.

L'ensemble des territoires, y compris ultra-marins, bénéficient du soutien à la rénovation énergétique des bâtiments publics de l'État. Les montants investis sont également bien répartis suivant la taille des communes, y compris ultra-marines, puisque 20 % des projets sont localisés dans des communes de moins de 20 000 habitants, 40 % dans celles de moins de 65 000 habitants et 35 % dans de celles de plus de 150 000 habitants⁴.

... dont l'impact environnemental n'est pas homogène

En considérant l'ensemble des projets retenus, les principaux travaux de rénovation énergétique des bâtiments de l'État soutenus relèvent des travaux de chauffage/ climatisation (35 % des projets sélectionnés inclut ce type de travaux), d'isolation de toiture ou de façade (31 %), d'isolation des fenêtres (29 %) et de remplacement de l'éclairage (22 %) ⁵.

Rapportées au montant investi, les réductions d'émissions de gaz à effet de serre (respectivement, les gains énergétiques) seraient, d'après les estimations réalisées par

¹ À l'exception des projets exceptionnels par l'ampleur ou la complexité des travaux à mener, notamment les rénovations globales, soit 1 % de l'ensemble des projets.

² Les dossiers d'un montant inférieur ou égal à 70 000 euros (HT) étaient exemptés du critère de sélection environnemental.

³ Une part de l'enveloppe a aussi été octroyée aux projets à gains rapides, soit 19 millions d'euros.

⁴ 61 % des rénovations énergétiques soutenues sont localisées dans les aires urbaines de plus de 500 000 habitants.

⁵ La somme dépasse 100 % ; certains projets sont multi-gestes.

les porteurs de projet, quatre fois plus importantes (respectivement trois fois plus importants) pour les travaux de chauffage que pour la moyenne des projets soutenus. Le dispositif a ainsi financé une large palette de travaux sans nécessairement prioriser les gestes les plus efficaces, dès lors que les projets ont été sélectionnés sur la base d'un ensemble de critères, dont la performance énergétique annoncée ne représentait qu'une partie.

Les estimations respectives des gains énergétiques attendus et de la réduction des émissions de gaz à effet de serre ne sont disponibles que pour une partie des projets de rénovation énergétique de bâtiments de l'État :

- 3 257 projets soutenus permettraient d'économiser 0,5 TWh par an ;
- 3 136 projets soutenus conduiraient à une réduction totale de 151 000 tonnes eqCO₂ par an.

Les données ne sont pas encore disponibles pour apprécier l'impact réel des rénovations énergétiques des bâtiments des collectivités locales soutenues par le plan de relance

Hormis le cas des régions, la sélection des projets est assurée, de manière déconcentrée, par les préfetures. À la date de rédaction du rapport, le collationnement des caractéristiques des projets sélectionnés de rénovation énergétique de bâtiment de collectivité locale n'est pas achevé. Une analyse devrait être réalisée par la direction générale des collectivités locales d'ici la fin d'année 2021.

Seules les données financières sont disponibles au niveau national. Les enveloppes du plan de relance sont engagées à raison de 96 % pour le bloc communal et de 94 % au niveau départemental.

L'effet réel sur la consommation énergétique et sur les émissions de gaz à effet de serre de l'ensemble des rénovations énergétiques (bâtiments publics et logements privés) soutenues par le plan de relance est encore à évaluer. Les évaluations futures pourraient aussi s'attacher à identifier les freins aux rénovations les plus efficaces en termes de gains énergétiques et d'émissions, et à préciser comment l'État et les opérateurs privés ont contribué au développement d'une offre adaptée de conseil et d'accompagnement des porteurs de projets et à la structuration de la filière.

5. Deux dispositifs de soutien à l'investissement ont pour objectif tant la modernisation de l'industrie que sa transformation en sortie de crise

Précédemment à la crise, l'industrie manufacturière française souffrait d'un déficit de compétitivité qui se matérialisait par une baisse des parts de marché de la France dans les exportations mondiales de biens au cours des deux dernières décennies (-2 % par an entre 2000 et 2016¹). Dans ce contexte, la crise du Covid-19 menaçait d'accentuer ce déclin, en entraînant un recul de l'investissement productif supérieur à celui de nos partenaires. En effet, la littérature économique établit que les entreprises exportent d'autant plus qu'elles investissent dans la modernisation de leur appareil productif. Bien qu'il ait enregistré une baisse moindre que celle de l'activité, l'investissement de la branche manufacturière a reculé de 4,5 % en 2020².

Deux dispositifs de soutien à l'investissement industriel qui diffèrent par leurs modalités de sélection et par la nature des projets soutenus

Dans ce cadre et dans une logique de relance de l'investissement – mais aussi d'accélération de la transformation des filières industrielles afin d'accroître leur résilience et d'intégrer les nouveaux défis liés à la transition écologique – deux dispositifs ont été mis en place : le dispositif Soutien à l'investissement et à la modernisation de l'industrie et le guichet Industrie du futur. Ces mesures s'ajoutent à la baisse des impôts de production engagée en parallèle, qui vise à contenir les coûts d'exploitation.

Ces deux dispositifs ont été lancés au quatrième trimestre 2020 pour soutenir l'investissement industriel en sortie de crise. Ils diffèrent néanmoins par les objectifs poursuivis, par leur mode de sélection ainsi que par la nature des projets ciblés :

- doté de 2,45 milliards d'euros, le dispositif Soutien à l'investissement et la modernisation de l'industrie regroupe un ensemble d'appels à projets (AAP) ayant chacun un objectif spécifique, respectivement la (re)localisation des secteurs stratégiques (agroalimentaire, électronique, santé, 5G, intrants critiques de l'industrie), le soutien aux industries en pleine mutation (aéronautique, automobile) et aux projets à fort impact territorial. Ce dispositif est opéré par Bpifrance en coopération avec la Direction générale des entreprises (DGE) ;

¹ CNP (2019), *Productivité et compétitivité : où en est la France dans la zone euro ?*.

² Comptes nationaux annuels, Insee.

- le guichet Industrie du futur, doté de 0,9 milliard d'euros, consiste à subventionner directement l'acquisition, par des PME et des ETI, de certains matériels et technologies participant à leur modernisation et à leur transformation vers l'industrie du futur.

Ces deux dispositifs sont encadrés par la réglementation européenne des aides d'État aux entreprises, dont le régime temporaire dérogatoire « Covid-19 » a rehaussé le seuil *de minimis* des aides à 800 000 euros puis 1,8 million d'euros contre 200 000 euros auparavant.

Ces mesures ont été largement sollicitées par l'ensemble des secteurs industriels. Pour le dispositif Soutien à l'investissement et à la modernisation de l'industrie, 2 179 bénéficiaires avaient été identifiés mi-septembre 2021, pour 1,7 milliard d'euros de subventions. Quant aux dispositifs Industrie du futur, 6 648 bénéficiaires avaient été notifiés à la même date pour un montant de 706 millions d'euros de subventions. Suite à la forte demande adressée à ces deux dispositifs, l'enveloppe du guichet Industrie du futur a été augmentée en 2021 de 0,6 milliard d'euros et celle des AAP de 0,45 milliard d'euros.

Le dispositif « Soutien à l'investissement et à la modernisation de l'industrie » a davantage soutenu les petites et moyennes industries (PMI) des secteurs les plus exposés à la crise du Covid-19

D'après les entretiens réalisés par le secrétariat du comité, les bénéficiaires interrogés ont été globalement satisfaits du processus d'instruction et du niveau d'aide. Cependant, face à la volumétrie des dossiers déposés et aux délais contraints d'instruction, les opérateurs chargés de la gestion des dispositifs ont dû se réorganiser dans l'urgence, au détriment, parfois, de l'accompagnement des porteurs de projets. Pour le premier dispositif, soit les AAP, deux tiers des bénéficiaires sont des PME dont la moitié a un effectif compris entre 10 et 50 salariés. Les grandes entreprises, également éligibles à ce dispositif, représentent 13 % des bénéficiaires pour 26 % du montant total des aides. Le secteur de la métallurgie et de la fabrication de produits métalliques, notamment composé des sous-traitants des industries automobile et aéronautique, est le premier bénéficiaire avec 18 % des lauréats. Par ailleurs, les bénéficiaires sont des entreprises plutôt dynamiques avant la crise, qui se caractérisaient par une croissance de leur chiffre d'affaires et de leurs investissements, et parmi les plus productives du secteur industriel. Elles auraient néanmoins été davantage touchées par la crise.

Le taux de sélection est de l'ordre de 30 % pour les AAP nationaux et de 17 % pour les projets territoriaux. Quant au taux de subvention, il varie de moins de 5 % à plus de 80 % selon les projets, avec une subvention moyenne de 788 000 euros. Les taux de subvention les plus élevés ont été principalement accordés à des projets des secteurs de l'automobile et de l'aéronautique lors de la première phase d'AAP afin, notamment, d'accélérer l'engagement financier du dispositif.

D'après la quinzaine d'entretiens menés, les caractéristiques des projets financés par les AAP varient selon la taille et la maturité de l'entreprise ; pour les start-up innovantes, les aides versées auraient été déterminantes pour initier un projet d'industrialisation ou de pré-industrialisation. Pour les PME et ETI plus établies, le dispositif aurait contribué à accélérer le calendrier ou à élever le niveau d'ambition de projets d'existants. Pour les grands groupes, le dispositif n'aurait pas modifié substantiellement leur feuille de route en matière d'investissement. Dans ces deux dernières situations, l'obtention de la subvention pourrait, pour certaines entreprises, correspondre à un effet d'aubaine, sans qu'il soit quantifiable à ce stade.

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

Pour le guichet Industrie du futur, 51 % des entreprises bénéficiaires ont un effectif compris entre 10 et 50 salariés. Les ETI, également éligibles au dispositif, représentent 4 % des bénéficiaires. Le taux de recours des PMI dépasse 10 % dans de nombreux secteurs, tels que la métallurgie et la fabrication de produits métalliques, la plasturgie et la fabrication de produits informatiques. La subvention moyenne s'élève à 114 000 euros.

D'après une analyse sémantique des descriptions des projets renseignées par les bénéficiaires du dispositif, 68 % des subventions versées correspondraient à l'achat de machines programmables ou numériques. En particulier, les TPE ont davantage utilisé ce dispositif pour acquérir des machines dédiées à l'« usinage ». À l'inverse, les ETI ont mobilisé le dispositif pour des projets de « robotisation » ou d'« automatisation ». Ainsi, le dispositif semble avoir davantage financé la modernisation de chaînes de production des PMI plutôt qu'un réel passage à l'industrie du futur.

L'objectif d'une relance de l'investissement industriel en sortie de crise semble atteint

En soutenant plus de 11 milliards d'euros d'investissements¹ un an après leur lancement, les deux mesures ont pleinement répondu à l'objectif d'une relance rapide de l'investissement industriel. L'atteinte de cet objectif quantitatif a notamment été permise par la complémentarité des deux dispositifs. En particulier, la simplicité des démarches du guichet Industrie du futur a donné la possibilité à un plus grand nombre d'entreprises de bénéficier d'un soutien à l'investissement. Ces deux dispositifs s'inscrivent par ailleurs dans une dynamique globale de reprise soutenue de l'activité économique. L'investissement des entreprises non financières a ainsi dépassé de deux points son

¹ Soit 12 % de la formation brute de capital fixe (FBCF) industrielle d'avant-crise.

niveau d'avant-crise au deuxième trimestre 2021, sans qu'il soit pour autant possible d'identifier à ce stade l'impact spécifique des mesures du plan de relance.

Pour répondre à la crise, l'objectif de relance à court terme a prévalu sur celui de transformation structurelle de l'industrie française

Les deux dispositifs illustrent la difficulté d'atteindre simultanément un objectif de relance conjoncturelle de l'investissement et un autre de transformation structurelle de l'industrie française, notamment au regard des nouveaux enjeux environnementaux et de résilience ou de la transformation vers l'industrie du futur. Pour le Soutien à l'investissement et la modernisation de l'industrie, l'analyse du processus de sélection et des projets bénéficiaires ne permet pas de garantir, à ce stade, un impact significatif du dispositif sur l'environnement ou sur la résilience des chaînes de valeur industrielles. En particulier, pour les mesures de soutien à l'aéronautique et à l'automobile, financées par le volet Écologie du plan de relance, une minorité des projets soutenus participerait à la transformation de ces deux secteurs vers une mobilité décarbonée¹. Cependant, certains projets mentionnent une réduction de la consommation énergétique et des émissions de gaz à effet de serre grâce à la modernisation de l'outil de production².

6. Le plan « 1 jeune 1 solution » : une large palette de mesures pour la plupart antérieures au plan de relance, dont le champ d'application a été élargi afin de protéger les jeunes des effets de la crise sur l'emploi et la formation

Le plan « 1 jeune 1 solution » vise à compléter les mesures de soutien à l'emploi, de formation et de lutte contre la précarité en direction des jeunes – population vulnérable en temps de crise et pour laquelle il existait un risque que les dispositifs de droit commun (activité partielle ou aménagements des règles de l'assurance-chômage) soient moins protecteurs.

Pour un montant total de l'ordre de 10,4 milliards d'euros sur la période 2020-2022, ce plan consiste en un large éventail de dispositifs visant à offrir une solution à tous les jeunes. Il est structuré autour de trois priorités :

¹ 30 % des projets relevant de la filière automobile mentionnent explicitement dans leur description l'adaptation de leur production aux véhicules électriques ou à l'hydrogène. Quant aux projets relevant de la filière aéronautique, 3 % des projets participent à la transformation vers l'avion à hydrogène ou électrique.

² D'après les grilles d'évaluation des projets aéronautiques et automobiles, de l'ordre de 15 % des projets sélectionnés auraient un impact significatif sur la consommation énergétique ou les émissions de gaz à effet de serre des productions automobile et aéronautique.

- faciliter l'entrée sur le marché du travail (7,6 milliards d'euros) notamment par des primes à l'embauche et des aides à l'apprentissage et aux contrats de professionnalisation ;
- accompagner les jeunes éloignés de l'emploi (1,3 milliard d'euros) grâce au réabondement de dispositifs d'insertion, comme la Garantie jeunes, mis en œuvre pour la plupart par les missions locales et Pôle emploi, ainsi qu'à de nouveaux financements destinés aux contrats aidés ;
- orienter et former les jeunes vers les métiers d'avenir (1,5 milliard d'euros), à la fois pour lutter contre le décrochage scolaire et pour préparer les jeunes à certains métiers d'avenir (santé et numérique).

De nombreuses mesures du plan « 1 jeune 1 solution » existaient avant lui ou avaient déjà été mises en œuvre lors de crises précédentes ; pour celles qui avaient fait l'objet d'évaluation, les résultats étaient positifs. Ces mesures antérieures au plan de relance ont été ouvertes à un plus grand nombre de bénéficiaires, souvent dans des conditions plus souples.

À la fin août 2021, 5,1 milliards d'euros ont été engagés au titre du plan « 1 jeune 1 solution » et 3,6 milliards d'euros décaissés, permettant l'attribution d'un peu plus de 2,1 millions d'aides, qu'il s'agisse de primes à l'embauche ou à l'alternance, de parcours d'accompagnement ou d'entrées en formation.

Les mesures visant à faciliter l'entrée sur le marché du travail ont été mises en œuvre rapidement, finançant 450 000 embauches et 850 000 entrées en alternance à la fin septembre 2021

L'objectif de versement de 450 000 aides à l'embauche des jeunes (AEJ) est atteint. L'analyse des données détaillées sur les jeunes dont le recrutement a bénéficié du dispositif, indique que ce dernier a profité à un large public, en termes de diplôme et d'âge. Des évaluations réalisées en mai 2021, par la Dares et le CAE, ne permettent pas de mesurer un effet du dispositif sur le niveau d'emploi des jeunes¹, mais l'AEJ aurait contribué à améliorer la qualité de l'emploi en favorisant les contrats plus stables et plus longs. Ainsi la Dares met en avant un effet positif de l'AEJ sur le niveau des emplois éligibles à la prime (contrats à durée déterminée de trois mois ou plus, et à durée

¹ Dares (2021), « [Quels ont été les effets de l'aide à l'embauche des jeunes sur l'emploi des jeunes ? Premières évaluations](#) », *Dares Analyses*, n° 22, mai. Martin P. et Rathelot R. (2021), « [Évaluation de l'aide à l'embauche des jeunes à partir des déclarations préalables à l'embauche](#) », *Focus*, n° 060-2021, Conseil d'analyse économique, mai.

indéterminée), contrebalancé par un repli des formes d'emploi non éligibles (contrats d'une durée plus courte, intérim, emploi non salarié).

Introduites par le plan de relance, les aides exceptionnelles à l'alternance, qui soutiennent à la fois les entrées en apprentissage et en contrat de professionnalisation, ont ensuite été prolongées sur une durée plus longue (jusqu'à juin 2022) et ont vu leur enveloppe initiale complétée de 3,9 milliards d'euros, pour un total de 5,9 milliards d'euros. Selon les données disponibles à la fin septembre 2021, 850 000 nouveaux contrats d'alternance ont bénéficié de ces aides exceptionnelles depuis le 1^{er} juillet 2020. Sauf retournement de la croissance des entrées en alternance, constatée depuis 2014, la cible quantitative fixée à 950 000 nouveaux contrats d'alternance bénéficiant d'aides exceptionnelles devrait être atteinte.

Extension du régime de l'aide unique à l'apprentissage en vigueur avant le plan « 1 jeune 1 solution », les aides exceptionnelles auraient eu un effet significatif sur le nombre d'entrées en alternance

Les effectifs de nouveaux contrats d'alternance pour des jeunes de moins de 26 ans ont progressé de 11 % en 2020. L'évolution est cependant divergente entre contrats de professionnalisation (-55 %) et contrats d'apprentissage (+42 %). Les aides exceptionnelles ont été élargies, en comparaison du régime de l'aide unique en vigueur avant le plan « 1 jeune 1 solution », aux contrats de professionnalisation, aux entreprises de plus de 250 salariés sous certaines conditions et aux alternants préparant un diplôme jusqu'au niveau Bac +5. Cet élargissement a pu contribuer à modifier le profil des salariés et des employeurs bénéficiaires d'aides à l'alternance en 2020. Ils se répartissaient ainsi plus souvent que dans le régime de l'aide unique dans des grandes entreprises et dans le secteur des services. En outre, 45 % du surcroît d'aides à l'alternance versées en 2020 par rapport à 2019 correspondait à des entrées d'alternants préparant un diplôme de niveau Bac +3 ou plus. Même si, selon la littérature économique, cette population est moins touchée par le chômage, et que l'alternance a sur elle des effets limités en termes d'insertion professionnelle, le contexte de grande incertitude lié à la crise sanitaire a pu justifier que les aides à l'alternance soient étendues aux formations du supérieur.

Une première estimation de l'effet des aides exceptionnelles à l'alternance a été réalisée par le secrétariat du comité. Si les aides exceptionnelles semblent avoir un effet incitatif au recrutement d'alternant par les entreprises, à ce stade, l'estimation chiffrée de cet effet doit cependant être interprétée avec prudence.

Les dispositifs d'accompagnement ont enregistré une nette montée en charge en 2021 grâce à la mobilisation des différents acteurs du service public de l'emploi, notamment les missions locales

À la fin septembre 2021, les dispositifs d'accompagnement des jeunes ont conduit à l'attribution de près de 620 000 aides depuis le 1^{er} janvier 2021, notamment grâce à l'accompagnement en mission locale – pour une cible de près de 1 million d'aides en 2022. La rapide montée en charge des acteurs du service public de l'emploi devrait permettre d'atteindre la plupart des objectifs en nombre d'entrées dans les dispositifs – à l'exception, peut-être, des contrats aidés du secteur non marchand (PEC jeunes).

Si la prise en charge de jeunes éloignés de l'emploi, susceptibles de se trouver en grande difficulté, présentait des bénéfices à court terme, les conditions de montée en charge rapide des dispositifs d'accompagnement risqueraient de dégrader la qualité des parcours et de limiter ainsi leurs effets positifs pour leurs bénéficiaires à moyen terme.

L'analyse réalisée par la Dares des caractéristiques des bénéficiaires des mesures du plan « 1 jeune 1 solution » au deuxième semestre 2020 indique que les dispositifs semblent toucher des publics différents. Les inscrits en Garantie jeunes et Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) sont plus jeunes et moins diplômés que ceux en accompagnement intensif jeunes (AIJ). De même, les publics des différents dispositifs d'insertion n'ont pas le même niveau de formation, les jeunes entrant en alternance ayant le niveau de formation moyen le plus élevé. Entre les deuxièmes semestres 2019 et 2020, l'évolution du nombre de jeunes pris en charge s'est accompagnée de légers changements dans les profils des bénéficiaires de chaque dispositif. Si leur âge reste globalement stable, la part de nouveaux inscrits ayant un niveau de formation supérieur au bac augmente légèrement dans la plupart des dispositifs, et plus fortement pour les contrats aidés du secteur marchand et les contrats d'apprentissage.

Les questions suivantes pourraient ainsi faire l'objet d'études complémentaires : les jeunes ont-ils été orientés vers les parcours correspondant le mieux à leur besoin ? Les dispositifs d'accompagnement qui ont prouvé leur efficacité par le passé seront-ils aussi performants après élargissement à un nouveau public ?

Des évaluations complémentaires sont nécessaires pour estimer les effets des mesures relatives à la formation et à l'orientation, et de manière plus générale, pour apprécier l'impact du plan « 1 jeune 1 solution » sur l'insertion de ses bénéficiaires dans l'emploi

La multiplicité des sources d'information rend le suivi de la priorité dédiée à l'orientation et à la formation plus délicate à date, mais au moins 220 000 entrées en formation ont été enregistrées par la DGEFP entre janvier et fin septembre 2021.

Au premier trimestre 2021, le taux d'emploi des jeunes de 15 à 24 ans a retrouvé son niveau d'avant-crise, effaçant la forte baisse enregistrée au deuxième trimestre 2020 (-3,8 points), comme pour l'ensemble de la population en âge de travailler. Pour autant, il est très délicat d'établir un lien entre ce rétablissement du marché du travail des jeunes et les mesures du plan « 1 jeune 1 solution ». Notamment, la portée très générale de ce plan rend difficile l'utilisation des méthodes d'évaluation usuelles, consistant à comparer un groupe « traité » et un autre « témoin ». Il est possible de mesurer des effets dispositif par dispositif en exploitant des seuils pour isoler les populations éligibles et inéligibles, comme la Dares et le CAE l'ont fait pour l'aide à l'embauche des jeunes. L'approche dispositif par dispositif peut présenter néanmoins la limite de ne pas tenir compte des effets de substitution qui peuvent intervenir entre les mesures du plan « 1 jeune 1 solution ».

Des évaluations futures permettront de mesurer l'impact des dispositifs sur l'insertion des jeunes à moyen terme. Dans le contexte de la crise, les aides à l'embauche et à l'alternance ont notamment été conçues dans une logique de portée générale, avec peu de ciblage. L'adéquation des moyens engagés avec les résultats obtenus restera donc à apprécier. En matière d'accompagnement et de formation, des études mobilisant les données FORCE (Formation, Chômage, Emploi) ou le dispositif statistique « Inserjeunes » devraient permettre de suivre avec précision les trajectoires des bénéficiaires de formation et de dispositifs d'accompagnement, et d'évaluer l'effet des mesures du plan « 1 jeune 1 solution » dans un horizon temporel plus long.



Pour les prochains rapports du comité, à partir de 2022, des appels à projet de recherche (APR) seront passés, à la fois pour évaluer chacun des dispositifs sélectionnés par le comité et pour essayer d'évaluer le plan de relance dans son ensemble. L'échéancier de ces APR sera conditionné par le rythme de déploiement des mesures, et la disponibilité de données suffisamment détaillées sur les bénéficiaires. L'évaluation sera particulièrement complexe, compte tenu (1) de l'ampleur du plan de relance et du grand nombre de mesures de nature très différente, mais dont certaines interagissent, (2) et de la nécessité de faire la part de l'impact d'autres politiques publiques comme les mesures de soutien d'urgence face à la pandémie de Covid-19 et le plan France 2030 annoncé le 12 octobre.