



## Mission Plan de relance

---

Note d'analyse de l'exécution  
budgétaire

2021

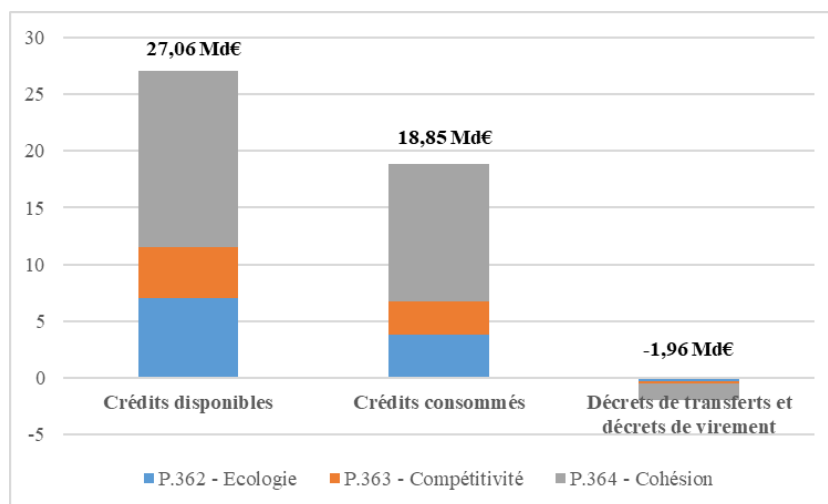
## Plan de relance

**Programme 362 – Écologie**

**Programme 363 – Compétitivité**

**Programme 364 – Cohésion**

**Graphique n° 1 : Mission Plan de relance - exécution 2021 (CP, en Md€)**



Source : Chorus, traitement Cour des comptes

## Synthèse

La mission *Plan de relance* a été créée par la loi de finances initiale pour 2021 pour regrouper les crédits de l'État finançant les mesures de relance. Dotée de 42,2 Md€ d'AE et de 25,1 Md€ de CP en 2021, les trois programmes de la mission, tous placés sous la responsabilité de la direction du budget, ont consommé les trois quarts des crédits qui leur avaient été alloués au cours de cet exercice (18,9 Md€ de CP)

### **Une mission unique pour isoler les crédits alloués au plan de relance mais un manque de cohérence d'ensemble**

Le choix d'une mission unique portant les dépenses de relance en lieu et place de l'inscription de ces dépenses au sein des programmes budgétaires ordinaires correspondant aux politiques publiques concernées avait plusieurs objectifs. Il s'agissait à la fois de donner de la visibilité aux dépenses de relance et d'en permettre un suivi fin, tout en évitant que les ministères concernés ne considèrent ces augmentations de crédits comme pérennes, ce qui aurait pu être le cas si ces dépenses avaient directement été mises en œuvre par le biais des programmes budgétaires classiques.

Cependant, ce regroupement de trois programmes, l'un consacré à l'écologie (programme 362), le deuxième à la compétitivité (programme 363) et le troisième à la cohésion (programme 364), au sein d'une unique mission, a pour contrepartie un manque de cohérence de la mission. Ce constat d'une grande hétérogénéité de dispositifs peut également être formulé à l'échelle de chaque programme, dont les dépenses sont mises en œuvre par plus de 20 directions d'administrations centrales relevant de 13 périmètres ministériels. La mission *Plan de relance* semble ainsi ne pas parfaitement s'inscrire dans le cadre fixé par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), qui dispose, dans son article 7, que les programmes budgétaires regroupent « *les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère* ».

Au-delà du manque de cohérence de la mission et des programmes qui la composent, la Cour constate que lui sont rattachées des mesures sans lien avec la notion de relance ou de la transformation de l'économie.

### **Une mission ne portant qu'un peu plus de la moitié des dépenses budgétaires consacrées au plan de relance et des modalités de suivi multiples**

La Cour relève que les objectifs ayant présidé à la création de la mission *Plan de relance* n'ont pas été pleinement atteints. En effet, l'ambition de disposer d'un support budgétaire unique portant l'ensemble des dépenses de relance se heurte au fait qu'elle ne représente qu'un peu plus du tiers des dépenses prévues au titre du plan de relance, et seulement 56 % des crédits budgétaires qui lui sont alloués.

En outre, la volonté, par le biais de la mission *Plan de relance*, de suivre plus finement les dépenses engagées au titre de la relance a donné lieu à une multitude d'instruments de suivi, compte tenu de la nature diverse des acteurs mettant en œuvre les dispositifs du plan de relance. En effet, les actions portées par la mission ne sont pas mises en œuvre par la direction du budget, pourtant responsable de programmes, mais par les ministères compétents et leurs opérateurs. Chaque programme est ainsi divisé en une dizaine de BOP (entre 9 et 14 selon les programmes concernés) qui mobilisent environ 20 directions d'administrations centrales, ces dernières pouvant mobiliser, pour la mise en œuvre de ces mesures, leurs opérateurs et services déconcentrés.

La modalité retenue afin de permettre un suivi des crédits correspondant à ces mesures, a été celle des délégations de gestion aux administrations concernées (90 % des dépenses de la mission, le reliquat faisant l'objet de décrets de transfert vers d'autres missions budgétaires). Ce choix de gestion se traduit par la mise en œuvre de multiples instruments de suivi, à la fois dans Chorus et, pour les actions mises en œuvre par des opérateurs de l'État, par un suivi mensuel de certaines d'entre elles par la DGFIP ainsi que, pour les dispositifs aux enveloppes les plus importantes, par des comptes rendus réguliers des opérateurs concernés à leur tutelle ainsi qu'à la DB portant notamment sur l'état de consommation des crédits. La grande diversité des instruments de suivi et l'absence de centralisation de l'information a rendu difficile la présentation d'une vision consolidée de la consommation des crédits de la mission.

### **Un décaissement en apparence rapide des crédits**

Le rythme rapide de décaissement des crédits de la mission a conduit à solliciter de nouvelles ouvertures de crédits en cours d'année 2021, en complément des crédits reportés de 2020 et ouverts en LFI pour 2021 (39,3 Md€ en AE et 22,2 Md€ de CP). Un abondement complémentaire est intervenu en loi de finances rectificative (+4,89 Md€ en LFR1), qui a notamment permis de restaurer les crédits consacrés aux dispositifs d'activité partielle de longue durée et de droit commun, dont 3,74 Md€

avaient été utilisés pour financer l'activité partielle d'urgence. Ce dispositif est normalement financé par le programme 356 – *Chômage partiel et aides d'urgence* de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, qui se trouvait alors à court de crédits. Cette sollicitation injustifiée du programme 364, qui constitue une entorse au principe de spécialité budgétaire, conduit à majorer artificiellement les dépenses de la mission de près de 4 Md€.

La Cour relève que la LFR de fin d'année (LFR 2) n'a pas permis d'adapter les crédits disponibles au titre de la mission *Plan de relance* à la réalité des besoins anticipés. Lors du dépôt du projet de loi de finances rectificative, au début du mois de novembre 2021, les dépenses de la mission *Plan de relance* s'établissaient à 14,2 Md€ pour 25,1 Md€ de CP disponibles. Il était très peu probable qu'un décaissement de près de 11 Md€ intervienne au cours des deux derniers mois de l'année.

Sur l'ensemble de l'année, la mission a disposé de 27,1 Md€ de crédits en CP (issus de reports 2020, de la LFI et de la LFR 1). 18,9 Md€ ont été consommés directement sur les programmes de la mission, essentiellement par l'intermédiaire de délégations de gestion, et 1,96 Md€ ont été utilisés sur des programmes d'autres missions par le biais de décrets de transfert. Cela représente au plus un taux de consommation de 77 %, en supposant que l'ensemble des crédits transférés a bien été consommé par les programmes bénéficiaires. Pour apprécier le taux de consommation, il convient cependant de déduire des crédits utilisés 3,74 Md€ de dépenses intervenues pour financer le dispositif d'activité partielle d'urgence, qui aurait dû être porté par le programme 356 – *Chômage partiel et aides d'urgence* de la mission *Plan d'urgence*.

### **Une mission portant essentiellement des dépenses d'intervention**

88 % des crédits de paiement consommés au titre de la mission sont des crédits de titre 6 finançant des dépenses d'intervention. Les dépenses d'intervention de la mission (16,61 Md€) sont portées à près de 70 % par le programme 364 *Cohésion* (11,4 Md€), et concernent principalement le financement du plan *1 jeune, 1 solution* (5,86 Md€), de l'activité partielle de longue durée ainsi que, de manière irrégulière, celui de l'activité partielle de crise (3,74 Md€).

Le reste des dépenses d'intervention de la mission est porté par le programme 362 *Écologie* (3,2 Md€) notamment pour MaPrimeRénov' et par le programme 363 – *Compétitivité* (1,98 Md€) pour divers transferts aux entreprises (renforcement des fonds propres des TPE, PME et ETI, soutien au secteur spatial, appels à projets visant à favoriser les

relocalisations industrielles dans les territoires et dans les secteurs critiques).

**Programme 362 – Écologie : une spécialisation insuffisante des crédits, une exécution budgétaire à mieux piloter ou documenter**

Le programme 362 - *Écologie* regroupe 18,3 Md€ des 30,0 Md€ du volet « Écologie » du plan, le reste étant porté par le programme d'investissements d'avenir, d'autres programmes ou par Bpifrance. Le programme finance « *la transition de l'économie* » afin de promouvoir une « *croissance durable et juste, (...) une croissance qui économise nos ressources naturelles, qui émet moins de CO2 et qui protège notre biodiversité* »<sup>1</sup>. Ces propos généraux ne suffisent pas à déterminer la stratégie du programme et la cohérence entre les neuf actions présentées dont principalement la rénovation énergétique (6,3 Md€) ; le développement des énergies pour 3,7 Md€ ; les infrastructures de transport pour 3,6 Md€ ; la lutte contre l'accélération de la transition agricole (1,1 Md€) et la décarbonation de l'industrie (1 Md€) ou l'artificialisation des sols (0,7 Md€).

De fait, les mesures imputées sur le programme 362 pourraient relever d'une quinzaine de programmes budgétaires différents. Le foisonnement des mesures, la diversité des actions et l'hétérogénéité des cinq objectifs du programme le rendent peu conforme au principe de spécialité budgétaire.

Grâce à une forte mobilisation des administrations et à une fongibilité marquée des crédits, l'objectif de 70 % d'engagements mobilisés en 2021 a été atteint puisque 13,8 Md€ ont été engagés sur les 17,3 Md€ disponibles.

La sous-consommation des autorisations d'engagement s'est cependant élevée à 4,5 Md€ par rapport à la programmation initiale (18,3 Md€). Cette sous-consommation aurait pu être moins importante sans l'inscription de 1 Md€ d'AE en loi de finances rectificative du 1<sup>er</sup> décembre 2021, montant qui excédait manifestement les besoins résiduels pour l'exercice 2021.

S'agissant des crédits de paiement, une partie des dispositifs étant récents, nouveaux ou d'une plus grande ampleur, les prévisions de décaissements ont été délicates à réaliser. Les crédits décaissés n'ont atteint que 3,8 Md€ sur les 6,7 Md€ disponibles, soit un taux d'exécution de seulement 58 % entraînant une sous-consommation de 2,9 Md€ par rapport

---

<sup>1</sup> Présentation stratégique du projet annuel de performance du programme 362, p. 5.

à la loi de finances initiale. Cette faible consommation s'explique par une programmation trop ambitieuse, une mise en place opérationnelle plus lente qu'anticipé et une adéquation insuffisante entre moyens budgétaires et besoins identifiés.

Le niveau important de crédits disponibles en 2022 laisse anticiper un décalage sur plusieurs exercices des décaissements, contribuant à augmenter les dépenses à court terme, alors qu'un quart des crédits de paiement du programme (4,9 Md€) sera mobilisé au-delà de 2022 selon l'état actuel de la programmation.

La documentation budgétaire reste imprécise, notamment en matière de répartition des crédits par nature, des frais de gestion accordés aux opérateurs et des moyens humains nécessaires à la mise en œuvre du plan de relance. La consolidation, au niveau du programme, de l'information émanant des dix budgets opérationnels de programme est très perfectible. La transmission incomplète des données consolidées demandées n'a pas permis de disposer d'une vision globale et précise d'un programme caractérisé par l'hétérogénéité de ses actions. La direction du budget annonce transmettre le détail dans les rapports annuels de performance. Pour la Cour, l'impossibilité d'identifier la répartition dès à présent des crédits par nature contribue à illustrer le caractère incomplet du suivi du plan de relance.

La Cour relève cependant que la répartition des crédits par mesure a été améliorée dans le projet annuel de performance pour 2022.

### **Programme 363 – Compétitivité : des crédits qui intègrent des dépenses courantes, une sous-consommation importante**

Le programme 363 a été construit autour de six actions dont la moitié traitent spécifiquement de la compétitivité des entreprises (action 1 *financement des entreprises*, action 2 *souveraineté technologique et résilience*, action 3 *plan de soutien à l'export*). Les autres actions de ce programme concernent à la fois la modernisation des administrations régaliennes, des territoires et des entreprises (action 4 *mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises* et action 6 *commandes militaires*) et le soutien au secteur culturel (action 5 *culture*). La plasticité de l'action 4 *mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises* a facilité l'intégration de dépenses courantes du budget général dans le programme 363, sans lien manifeste avec la relance ou la transformation de l'économie (recherche duale, projets immobiliers et équipements spécifiques du ministère de l'Intérieur).

Le niveau de crédits ouverts durant la gestion a été supérieur de 15 % (981 M€) en AE et 11% (476 M€) en CP par rapport aux crédits

autorisés en LFI pour 2021 (5 910 M€ en CP contre 3 910 M€). La hausse des crédits disponibles pour le programme est issue des reports initiaux (321 M€ AE et 109 M€ CP), des crédits transférés (196 M€ de crédits nets sortants en AE et 172 M€ en CP), des ouvertures en LFR 1 et 2 (791 M€ en AE et 492 M€ en CP) et redéploiements internes.

L'exécution du programme révèle une forte sous-consommation de crédits en 2021 (2,9 Md€ de crédits consommés pour 4,3 Md€ de crédits ouverts). Celle-ci porte essentiellement sur les dispositifs des actions *financement des entreprises et mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises*. Les prévisions de décaissement n'ont pas assez tenu compte des contraintes de déploiement des mesures, notamment dans le domaine du numérique, témoignant de programmations parfois volontaristes. La loi du 1<sup>er</sup> décembre 2021 de finances rectificative pour 2021 a procédé à des annulations de crédits de faible ampleur pour ce programme (217 M€ en AE, 99 M€ en CP).

La consommation des crédits a, en revanche, été soutenue par les dépenses d'intervention, en particulier celles liées aux dispositifs *industrie du futur et soutiens à la relocalisation*, largement utilisés mais qui avaient été sous-évalués dans la programmation initiale. Une mesure, IA Booster, n'a pas été exécutée et a fait l'objet d'une annulation intégrale en LFR2 pour 2021.

### **Programme 364 Cohésion : des crédits concentrés sur les enjeux d'emplois et de formation ; une exécution qui ne bénéficie qu'en partie aux actions portées par le programme**

Le programme 364 a été construit autour de huit actions de nature diverse, dont quatre relatives à l'emploi et à la formation. Cette thématique dominante se retrouve dans la part prépondérante des crédits adoptés en LFI 2021 destinés à financer les mesures gérées par la DGEFP. La combinaison de crédits transférés et de crédits délégués sur l'un des huit BOP a présenté une forte complexité, alors même que la cohérence avec l'objet de la mission de certaines des mesures du programme paraît incertaine.

Le schéma de gestion, mêlant reports initiaux (2,67 Md€ AE et 53,46 M€ CP), crédits transférés (2,19 Md€ de crédits nets sortants), ouvertures en LFR 1 et 2 (5,63 Md€ en AE et 4,14 Md€ en CP) et redéploiements internes, a conduit à un niveau de crédits ouverts supérieur de 51 % en AE et de 24 % en CP par rapport aux crédits ouverts en LFI pour 2021.

Alors qu'en LFI, l'activité partielle de longue durée (APLD) et l'activité partielle de droit commun concentraient la part la plus importante



des crédits du programme (4,45 Md€), les dépenses effectives se sont avérées très inférieures (de 3,7 Md€ en CP) à la prévision initiale. À contrario, les mesures d'aides exceptionnelles à l'emploi – en particulier celles soutenant l'alternance - ont excédé très largement les moyens initiaux, en raison de leur succès et, plus encore, des décisions successives de prolongation. Elles concentrent 43 % des dépenses du programme en CP (5,22 Md€).

L'exécution globale du programme est supérieure aux dépenses réelles de relance du volet *Cohésion*. Le niveau des crédits consommés est en effet artificiellement rehaussé à hauteur de plus de 30 % par les 3,74 Md€ de crédits du programme (AE=CP) mobilisés en début de gestion pour compenser le déficit de financement de l'activité partielle d'urgence sur le programme 356 de la mission *Plan d'urgence*. Ils auraient dû, en gestion, être imputés sur ce dernier. Tel n'a pas été le cas, en contravention avec le principe de spécialité budgétaire.

Des changements d'articulation avec la mission *Travail emploi* ont également conduit à accroître la part du programme dans le financement des aides à l'apprentissage. Enfin, l'exécution des crédits du programme ne présume pas de leur consommation effective par les programmes bénéficiaires de transferts ou par les opérateurs. Des écarts significatifs apparaissent ainsi entre les crédits versés et les crédits consommés, qui révèlent des objectifs non atteints.

L'un des principaux enjeux pour 2022 concernera la soutenabilité des aides exceptionnelles à l'alternance, prolongées jusqu'au 30 juin.

### **Un report intégral des crédits non consommés**

7,19 Md€ d'AE et 6,25 Md€ de CP ont été reportés de 2021 vers 2022, soit la totalité des crédits non consommés par la mission *Plan de relance* en 2021.

Si les reports de crédits contribuent à limiter la portée de l'autorisation parlementaire accordée en début de gestion, car ils échappent au vote des deux assemblées, ils peuvent néanmoins s'expliquer s'agissant d'une mission non pérenne et à l'enveloppe budgétaire « fermée ». Cependant, la Cour souligne que ce mécanisme permettant de préserver l'ensemble des crédits non consommés d'une année sur l'autre, qui devrait être réservé à des actions ayant un impact réel sur la politique de relance, s'est aussi appliqué à des dispositifs portés par les programmes de la mission sans lien réel avec cet objectif.

### **Des décaissements qui se décalent au-delà de 2022**

Le besoin total en CP sur toute la durée de vie de la mission s'établit à 50,4 Md€. Il correspond au total des AE ouvertes (47,3 Md€) auquel il convient d'ajouter les 3,1 Md€ d'AE 2020 issues d'autres programmes budgétaires mais qui seront payées par la mission *Plan de relance*, compte tenu de leur objet. En 2021, 20,8 Md€ de CP ont été consommés (directement ou par l'intermédiaire de décrets de transfert et de décrets de virement). Il reste donc 28,1 Md€ de CP à décaisser au cours des années 2022 et suivantes.

Or, les échéanciers de paiement initiaux des programmes de la mission se basaient sur une exécution plus rapide encore et ne tenaient pas compte des ouvertures d'AE intervenues en LFR 1 et 2. Cette montée en puissance plus lente que prévu ainsi que les AE nouvellement ouvertes en 2021 ont décalé aux années 2022 et suivantes un besoin en CP d'un montant de 12,2 Md€, qui devra être pris en compte dans les prochaines prévisions de décaissement.

La Cour souhaite rappeler à cette occasion le caractère ponctuel et non pérenne de cette mission, qui devrait conduire, ainsi qu'elle l'a déjà recommandé, à ne plus ouvrir d'autorisations d'engagement (AE) après 2022 et à supprimer cette mission le plus tôt possible.

### **Une information budgétaire à compléter**

La Cour relève que des moyens humains considérables ont dû être déployés au sein des administrations et opérateurs concernés pour mettre en œuvre les actions du plan de relance, tous n'étant pas retracés au sein de la documentation budgétaire. Ce défaut d'information donne lieu à une recommandation afin de lever cette difficulté.

Enfin, la Cour relève le manque de visibilité sur les crédits ayant fait l'objet de décrets de transfert ou de virement. Elle formule une recommandation afin de mieux identifier ces crédits au sein des consommations des programmes budgétaires concernés.

## Recommandations

1. Améliorer l'information budgétaire relative à la répartition des crédits par titre et identifier les frais de gestion ainsi que les moyens humains mobilisés. *(DB)*
2. Préciser, dans les PAP et les RAP de chaque programme recevant des crédits en provenance de la mission *Plan de relance* par le biais de décrets de transfert et de virement, la répartition, au sein des crédits consommés, entre crédits « ordinaires » et crédits issus de la mission *Plan de relance*. *(DB et responsables des programmes concernés)*

La Cour rappelle par ailleurs la recommandation qu'elle formule dans sa communication à la Commission des finances du Sénat sur la préparation et la mise en œuvre du plan de relance<sup>2</sup> :

3. Pour la mission budgétaire *Plan de relance*, ne plus ouvrir d'autorisations d'engagement au-delà de fin 2022 ; prévoir sa suppression le plus tôt possible après cette date. *(DB)*

---

<sup>2</sup> Cour des comptes, *Préparation et mise en œuvre du plan de relance*, rapport au titre de l'article 58 2° de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances demandé par la commission des finances du Sénat, mars 2022.

## Sommaire

<b>Chapitre I Analyse de l'exécution budgétaire .....</b>	<b>17</b>
I - Une mission peu lisible, une programmation particulièrement volontariste.....	17
A - Une mission parcellaire à la cohérence incertaine .....	17
B - Une programmation particulièrement volontariste .....	23
II - Un décaissement en apparence rapide.....	26
A - En gestion, des besoins complémentaires, une entorse au principe de spécialité et une fin de gestion perfectible .....	26
B - Une montée en charge satisfaisante, une sous-consommation réelle mais modérée.....	29
III - Une mission portant essentiellement des dépenses d'intervention .....	31
A - Près de 90 % de dépenses d'intervention.....	31
B - Moins du quart des crédits consommés a un impact présumé favorable sur l'environnement.....	32
<b>Chapitre II Points d'attention par programme.....</b>	<b>35</b>
I - Programme n°362 - <i>Écologie</i> .....	35
A - Une spécialisation insuffisante des crédits .....	35
B - Une souplesse de gestion pour atteindre l'objectif d'engager 70 % du programme.....	37
C - Une exécution budgétaire à mieux piloter .....	39
D - Une information budgétaire à améliorer .....	47
E - Une augmentation des dépenses à anticiper .....	49
II - Programme n°363 – <i>Compétitivité</i> .....	50
A - Un programme portant de nombreuses dépenses courantes du budget général .....	50
B - De nombreux mouvements en cours de gestion.....	52
C - Une exécution inférieure aux prévisions.....	53
D - Une faible documentation des frais issus du déploiement du programme.....	59
E - Des indicateurs de performance qui ne couvrent que très partiellement le champ du programme .....	61
III - Programme n°364 - <i>Cohésion</i> .....	64
A - Le poids prépondérant des thématiques emploi et formation .....	64
B - Une exécution compliquée par la prolongation successive de certains dispositifs et l'ajout de nouvelles mesures.....	67
C - En cours d'année, des ouvertures nettes de crédits à hauteur de 51 % en AE et 24 % en CP des crédits votés en LFI 2021 .....	71
D - Des dépenses effectives supérieures aux dépenses de relance proprement dites .....	75
<b>Chapitre III Perspectives budgétaires de la mission .....</b>	<b>85</b>

I - Des reports de crédits sur 2022 d'un montant conséquent .....	85
II - Un profil de décaissement qui se décale au-delà de 2022 .....	87
III - Une information budgétaire à compléter .....	89
<b>Annexe n° 1 : : liste des publications récentes de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques concernées par la NEB .....</b>	<b>91</b>
<b>Annexe n° 2 : : Contenu des actions du programme 363 <i>Compétitivité</i> .....</b>	<b>93</b>
<b>Annexe n° 3 : : Engagements financés par le programme 363 – <i>Compétitivité</i> à atteindre en 2022 pour soutenir la demande de remboursement 2022 du PNR .....</b>	<b>98</b>
<b>Annexe n° 4 : : Contenu des actions du programme 364 <i>Cohésion</i> et répartition des crédits.....</b>	<b>100</b>
<b>Annexe n° 5 : : Décisions de prolongation des aides exceptionnelles à l'emploi financées par le programme 364 <i>Cohésion</i>.....</b>	<b>103</b>
<b>Annexe n° 6 : : Liste des transferts ayant concerné le programme 364 <i>Cohésion</i> .....</b>	<b>104</b>
<b>Annexe n° 7 : : Programme 362 – <i>Écologie</i> ; Liste des mesures dont l'exécution n'amène pas de remarques significatives.....</b>	<b>107</b>



## Introduction

La mission *Plan de relance* a été créée par la loi de finances initiale pour 2021, afin de concentrer les crédits budgétaires nouveaux alloués au plan « France relance », présenté le 3 septembre 2020. Ce dispositif, d'un montant de 100 Md€, est financé en partie par le budget de l'État, pour un montant estimé à 86 Md€ sur toute la durée du plan, ainsi que sur des crédits portés par les administrations de sécurité sociale<sup>3</sup> et par des contributions d'entités hors de la sphère des administrations publiques, telles la Banque des territoires et Bpifrance<sup>4</sup>. Sur les 86 Md€ issus du budget de l'État, seuls 64 Md€ prendront la forme de crédits budgétaires, le reliquat étant composé de moindres recettes liées à la baisse des impôts de production, pour un montant de 20 Md€ au total en 2021 et 2022, et d'une mesure de garantie de 2 Md€ relative à l'octroi de prêts participatifs.

Dotée, à la suite des reports de 2020 et de la loi de finances initiale pour 2021, d'un budget de 39,3 Md€<sup>5</sup> en autorisations d'engagement (AE) et de 22,2 Md€<sup>6</sup> en crédits de paiement (CP), la mission *Plan de relance* ne prend cependant pas en charge toutes les dépenses liées à la relance. Ainsi, ni les dépenses engagées au titre de la relance en 2020, ni une partie des dépenses de relance portées par d'autres missions budgétaires notamment au titre des investissements d'avenir (PIA 4, pour un montant de 11 Md€), n'y figurent. À compter de 2022, le plan France 2030<sup>7</sup> sera rattaché à la mission *Investissements d'avenir*, désormais intitulée *Investir pour la France de 2030*<sup>8</sup>.

---

<sup>3</sup> Ces crédits, estimés à 9 Md€ sur toute la durée du plan de relance, visent à financer le volet investissement public des mesures du « Ségur de la santé » (6 Md€), la part de l'activité partielle prise en charge par l'Unédic (2,2 Md€) et à la majoration exceptionnelle de l'allocation de rentrée scolaire financée par la CNAF en 2020 (0,5 Md€).

<sup>4</sup> Ces crédits, estimés à 5,5 Md€ sur toute la durée du plan, vont financer la distribution de nouveaux produits « Climat ».

<sup>5</sup> 36,2 Md€ en LFI 2021 et 3,1 Md€ en reports de 2020.

<sup>6</sup> 21,8 Md€ en LFI 2021 et 0,3 Md€ en reports de 2020.

<sup>7</sup> Ce plan a été présenté le 12 octobre 2021 et doté de 30 Md€ sur 5 ans.

<sup>8</sup> Cette modification a été adoptée par amendement au cours du débat sur la loi de finances pour 2022.

La mission *Plan de relance* comporte trois programmes.

- le programme 362 – *Écologie* finance des opérations contribuant à la transition écologique, à l’image d’un plan de rénovation énergétique de bâtiments publics comme privés et d’actions de soutien aux infrastructures et mobilités vertes ;

- le programme 363 – *Compétitivité* a pour objectif de soutenir la compétitivité des entreprises françaises ce qui, au-delà des baisses d’impôts de production mentionnées *supra*, se traduit par des mesures de financement des entreprises, de soutien à la localisation de productions d’intérêt stratégique sur le territoire ainsi que par la mise en œuvre d’un plan de relance export, le soutien à la recherche et développement et à certains secteurs clés et, enfin, par des actions de modernisation de l’État en particulier dans le domaine numérique et de soutien au secteur culturel ;

- le programme 364 *Cohésion* a pour objectif de conforter la cohésion sociale par le biais de mesures de sauvegarde de l’emploi (activité partielle de longue durée et soutien à la formation via le fonds national pour l’emploi), d’actions de formation professionnelle et de soutien aux projets d’aménagement et de développement des territoires. Des actions sont également spécifiquement orientées vers certains publics : insertion professionnelle des personnes handicapées ; soutien renforcé aux personnes précaires et aux associations qui les accompagnent ; plan « 1 jeune 1 solution », lancé à l’été 2020 pour améliorer l’insertion professionnelle des jeunes dans le contexte de crise et intégré au plan de relance.

Il a été décidé de confier la responsabilité des trois programmes de cette mission à la direction du budget mais de laisser le soin de la mise en œuvre effective des actions qu’ils contiennent aux services prescripteurs de la dépense. Cette dichotomie entre responsable de programme et porteur la dépense a nécessité le recours quasi exclusif à des conventions de délégation de gestion.



# Chapitre I

## Analyse de l'exécution budgétaire

### **I - Une mission peu lisible, une programmation particulièrement volontariste**

#### **A - Une mission parcellaire à la cohérence incertaine**

##### **1 - Une mission unique pour isoler les crédits alloués au plan de relance**

Il aurait été possible d'inscrire au sein des missions « ordinaires » du budget de l'État les dépenses supplémentaires liées à la mise en œuvre du plan de relance. Ceci aurait permis à chaque action et à chaque dispositif d'être porté par le programme budgétaire correspondant à la politique publique concernée. Cependant, le choix a été fait de créer une mission budgétaire propre au plan de relance afin de rendre plus lisibles et visibles les dépenses de l'État dans le cadre de la relance. Il s'agissait à la fois :

- de créer une mission temporaire, support budgétaire des dépenses engagées dans le cadre du plan de relance ;
- de faciliter l'identification et le suivi des dépenses de relance au sein du budget de l'État ;
- de permettre à ces dépenses exceptionnelles d'être neutres pour les autres missions budgétaires

Le principal intérêt de cette mission était de tracer et d'isoler les mesures relevant du plan de relance. Leur inscription au sein d'un support unique permettait de ne pas positionner ces crédits au sein de missions ordinaires qui auraient pu être tentées de considérer ces augmentations de ressources comme pérennes.

## 2 - Un manque de cohérence d'ensemble

Le choix d'un support budgétaire unique n'a toutefois pas été exempt de difficultés : la mission *Plan de relance* accueille ainsi trois programmes relevant de politiques publiques très différentes (Écologie, compétitivité, cohésion), sans réelle cohérence d'ensemble. Ce constat peut également être fait à l'échelle de chaque programme.

Le programme 362 – *Écologie* finance par exemple à la fois des actions de rénovation énergétique des bâtiments publics et privés, des mesures de soutien aux technologies vertes mais également des chantiers de restauration écologique ainsi que des opérations de promotion et de communication autour de l'enseignement agricole.

Le programme 363 – *Compétitivité* finance des mesures de soutien aux entreprises (le renforcement des garanties de Bpifrance Financement par exemple) mais également des actions en faveur du secteur spatial et de la recherche. Il a également vocation à accompagner la modernisation des administrations régaliennes en soutenant des actions portées notamment par le ministère de l'Éducation nationale (le financement de matériel pédagogique numérique par exemple), par le ministère de l'Intérieur (l'acquisition de caméras piétons, la création de places d'hébergement, la modernisation du parc immobilier, par exemple). Il soutient le secteur culturel et finance des investissements militaires (achat d'hélicoptères).

Le programme 364 – *Cohésion* contribue notamment au financement de dépenses liées à l'activité partielle « de longue durée », par opposition au dispositif d'activité partielle d'urgence, financé par la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*. Ce programme finance également des dépenses en direction des jeunes, regroupées au sein du plan *1 jeune 1 solution*, annoncé par le Gouvernement le 23 juillet 2020 et intégré au plan de relance. Ces dépenses peuvent être directes, à l'image des missions supplémentaires de service civique. Elles peuvent aussi être indirectes, comme c'est le cas de la prime exceptionnelle à l'apprentissage, versée aux entreprises de moins de 250 salariés en contrepartie du recrutement de jeunes apprentis. Le programme 364 est également le vecteur budgétaire d'une dotation exceptionnelle de 750 M€ à l'opérateur France compétences et d'un soutien supplémentaire à Pôle emploi de 250 M€ afin de l'aider à faire face à l'accroissement du nombre de demandeurs d'emplois.

Ainsi que la Cour l'a déjà relevé<sup>9</sup>, cette grande hétérogénéité des actions portées par chaque programme ne s'inscrit pas parfaitement dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), dont l'article 7 dispose: « *Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation.* ».

Au-delà du manque de cohérence des actions portées par la mission ainsi que par chacun des programmes qui la composent, la Cour constate également le rattachement à cette mission de mesures sans lien avec la relance de l'activité ou la transformation de l'économie, lui faisant encore perdre en lisibilité (voir encadré *infra*).

#### **Des dépenses parfois sans lien direct avec l'objectif de relance ou de transformation**

Le programme 363 – *Compétitivité* finance, par le biais de son action n°4 – *Mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises, modernisation des administrations régaliennes*, certaines dépenses du ministère de l'Intérieur, qui semblent ne présenter que peu de lien avec la notion de relance. Ainsi, l'acquisition de caméras piétons (9,6 M€ en AE et en CP) ou bien l'achat d'équipements spécialisés, housses tactiques modulaires, tasers et équipements de nuit (11,2 M€ en AE et en CP) présentent un caractère récurrent et permanent qui ne leur confèrent pas la qualité de dépenses exceptionnelles.

Au titre du programme 364 – *Cohésion* sont inscrites des mesures qui répondent à des enjeux non directement liés avec le plan de relance. La dotation complémentaire attribuée à France compétences vise avant tout à compenser le déséquilibre de l'opérateur, confronté, d'une part, à une hausse du recours aux contrats d'apprentissage et, d'autre part, à une chute des recettes versées par les entreprises, du fait de la crise sanitaire. En cours de gestion 2021, une deuxième dotation de 2 Md€ a d'ailleurs été versée, sans être imputée au plan de relance (programme 103).

<sup>9</sup> Cour des comptes, *Préparation et mise en œuvre du plan de relance*, rapport au titre de l'article 58 2° de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances demandé par la commission des finances du Sénat, mars 2022.

De même, les crédits du programme destinés à favoriser la digitalisation de la formation viennent *in fine* abonder les moyens du Plan d'investissement dans les compétences (PIC), en vue de moderniser les outils de formation et favoriser l'individualisation des parcours. Leur contribution directe à la reprise de l'économie apparaît ténue. Certaines actions de soutien aux personnes précaires ont vocation à s'inscrire dans la durée, et répondent davantage à des enjeux durables qu'à des problématiques spécifiques provoquées par la crise sanitaire (exemple des mesures destinées à améliorer la prise en charge des grands marginaux).

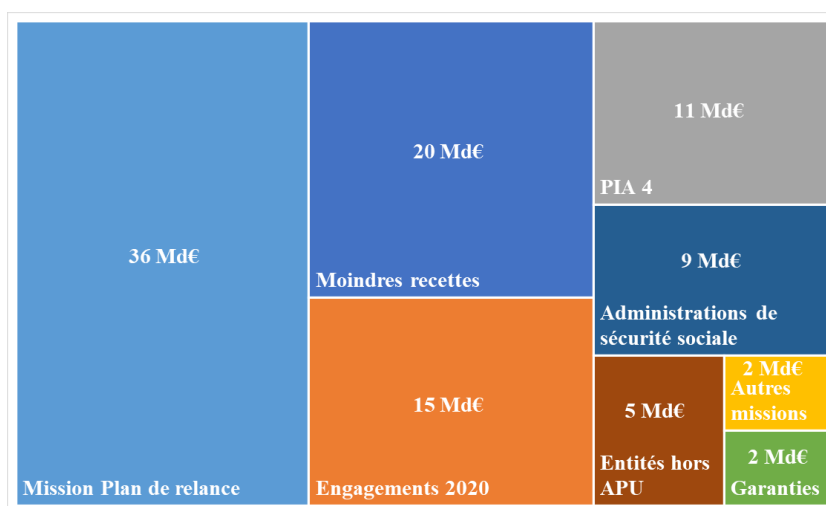
### **3 - Une mission ne portant qu'un peu plus de la moitié des crédits budgétaires consacrés au plan de relance**

Loin de l'ambition initiale de disposer d'un support unique de financement des mesures de relance, la mission *Plan de relance* ne représente que 36 % du total des dépenses prévues au titre du plan de relance (40 % en intégrant les redéploiements intervenus en 2021) et 56 % des crédits budgétaires de l'État alloués à ce plan (36 Md€ sur 100 Md€ de dépenses totales dont 64 Md€ de dépenses budgétaires). En effet, sur les 100 Md€ d'engagements prévus au titre du plan de relance, seuls 36 Md€<sup>10</sup> devaient être engagés, selon la ventilation initiale de septembre 2020, au titre de la mission *Plan de relance*.

---

<sup>10</sup> montant initial annoncé lors de la présentation du plan le 3 septembre 2020, avant tout autre mouvement (report, transfert, virement...).

**Graphique n° 2 : Décomposition des ressources du plan de relance  
(en AE - ventilation initiale de septembre 2020)**



Source : projet de loi de finances pour 2021

#### 4 - Un support budgétaire unique mais incomplet, des outils de suivi multiples

Le choix d'une mission unique, comme indiqué *supra*, avait notamment objectif de faciliter le suivi des dépenses engagées au titre de la relance. La direction du budget (DB), pourtant responsable des trois programmes de la mission, n'est pas en charge des actions et des dispositifs qu'ils portent. Les crédits sont ainsi utilisés par les ministères compétents au titre des politiques publiques concernées par le biais de conventions de délégation de gestion (90 % des crédits de la mission). Cette modalité de gestion a été privilégiée du fait de sa capacité à permettre des redéploiements rapides, une traçabilité et un suivi fins et une efficacité de gestion. À titre exceptionnel, certains dispositifs aux circuits de gestion complexes sont financés par décrets de transfert ou de virement. Ils représentent environ 10 % des crédits de la mission<sup>11</sup>.

33 conventions de délégation de gestion permettent ainsi à la DB de confier l'exécution opérationnelle des dépenses aux ministères compétents. À chacune de ces conventions correspond un budget opérationnel de programme (BOP), entité budgétaire venant matérialiser un périmètre

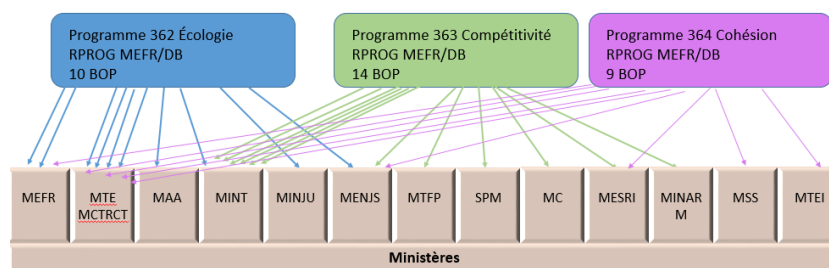
fonctionnel spécifique au sein du programme. Chacun des trois programmes compte entre 9 et 14 BOP, qui mobilisent au total plus de 20 directions d'administration centrale qui font elles-mêmes appel, pour mettre en œuvre les mesures qui les concernent, à leurs services déconcentrés ainsi qu'à des opérateurs ou à d'autres entités publiques.

Ce choix de gestion s'est traduit par la mise en œuvre de multiples instruments de suivi:

- Des modalités de suivi spécifiques aux crédits du plan de relance ont été mises en place afin de pouvoir identifier ces crédits dans Chorus, qu'il s'agisse de crédits portés par les programmes ordinaires ou de crédits issus de la mission « Plan de relance » qui leur auraient été virés ou transférés ;
- Pour ce qui concerne les dépenses portées par des opérateurs, ces dernières ne sont pas suivies dans le système d'information de l'État même si, pour certaines d'entre elles, la DGFIP transmet mensuellement au CBCM des ministères économiques et financiers des fichiers permettant de connaître leur taux de consommation et les dispositifs en ayant bénéficié. Un dispositif ad hoc de suivi centralisé de l'ensemble des dépenses liées à la relance et portées par les opérateurs aurait pu être mis en place, mais l'administration a estimé que la grande diversité de leurs systèmes d'information budgétaires et comptables rendait impossible un tel dispositif. Afin d'y remédier, les opérateurs mettant en œuvre les dispositifs aux enveloppes les plus importantes (1 jeune 1 solution, MaPrimeRénov' notamment) doivent transmettre des compte-rendu périodiques relatifs à la consommation des crédits ainsi qu'aux autres indicateurs de mise en œuvre.

La grande diversité des instruments de suivi et l'absence de centralisation de l'information a rendu difficile la présentation d'une vision consolidée de la consommation des crédits de la mission.

### Schéma n° 1 : Délégations de gestion des crédits de la mission *Plan de relance* aux ministères



AC : administrations centrales

DB : direction du budget

MAA : ministère de l'agriculture et de l'alimentation

MC : ministère de la culture

MEFR : ministère de l'économie, des finances et de la relance

MENJS : ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports

MESRI : ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation

MINARM : ministère des armées

MINJU : ministère de la justice

MINT : ministère de l'intérieur

MSS : ministère de la solidarité et de la santé

MTE – MCRCT : ministère de la transition écologique, ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

MTEI : ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion

MTFP : ministère de la transformation de la fonction publique

SPM : services du premier ministre

Source : Cour des comptes d'après cartographies budgétaires de la direction du budget (janvier 2021)

## B - Une programmation particulièrement volontariste

L'un des objectifs de la mission *Plan de relance* était de permettre un engagement et un décaissement rapides des crédits. Cette volonté était la fois guidée par le besoin d'agir vite dans un souci de relance économique ainsi que par la volonté de bénéficier de la totalité des cofinancements européens promis à la France. Le plan France relance doit en effet être en partie financé par des crédits européens (39,4 Md€ sur les 100 Md€ de dépenses prévues) et selon un calendrier allant de 2021 à 2026. Les actions amenées à bénéficier d'un cofinancement de l'Union européenne ont été consignées dans le programme national de relance et de résilience (PNRR) de la France. La France a ainsi perçu, le 4 mars 2022, l'intégralité du versement prévu (7,4 Md€) au titre de sa première demande de paiement. Le versement des financements européens est conditionné à l'atteinte de cibles et de jalons parfois sans lien avec le plan de relance. Or, 80 % des

crédits européens dont la France devrait bénéficier sont conditionnés à la mise en œuvre d'actions de court/moyen terme (en 2021, 2022 et 2023).

La spécificité de cette mission a conduit le Gouvernement à la placer en dehors du champ de la régulation budgétaire, lui permettant ainsi de ne pas être soumise à une mise en réserve initiale ni à des mouvements de régulation budgétaire en cours d'année.

### Graphique n° 3 : Crédits disponibles en début de gestion (CP, en Md€)



Source : Chorus, traitement Cour des comptes

Cette volonté de disposer d'un support budgétaire en capacité d'agir rapidement explique également le choix fait d'ouvrir et d'engager dès 2021 la totalité des AE de la mission.

Au total en début de gestion 2021, la mission disposait de 39,3 Md€ d'AE et de 22,2 Md€ de CP, dont 3,1 Md€ d'AE et 0,3 Md€ de CP issus de reports 2020 vers 2021<sup>12</sup>. Ces reports s'expliquent par le fait que la mission sert de support à des dépenses engagées en 2020 sur d'autres supports budgétaires, qui seront couvertes, considérant leur objet, par des CP au titre de la mission *Plan de relance*.

Ainsi :

- Le programme 362 – *Écologie* a bénéficié de reports 2020 (156,6 M€ en AE et 166,5 M€ en CP) quasi exclusivement en

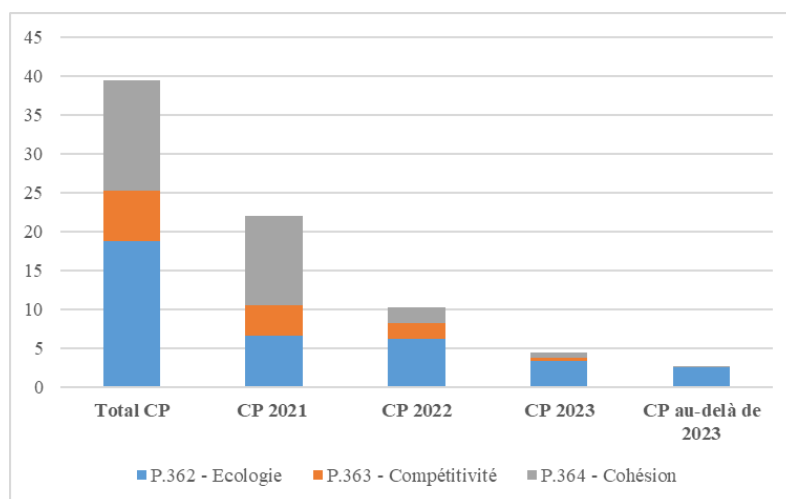
<sup>12</sup> Arrêtés de report du 22 janvier 2021, du 23 février 2021 et du 12 mars 2021



provenance du programme 174 – *Énergie, climat et après-mines* (156,4 M€ en AE et en CP). Le reliquat étant destiné à la modernisation de la filière automobile (6,8 M€ en CP) et aéronautique (3,3 M€ en CP), en provenance du programme 134 - *Développement des entreprises et régulations* ;

- Le programme 363 – *Compétitivité* a bénéficié de reports 2020 (321,5 M€ en AE et 108,7 M€ en CP) en provenance du programme 134 – *Développement des entreprises et régulations* (60,1 M€ en AE et 75,9 M€ en CP) mais aussi du programme 152 – *Gendarmerie nationale* (203 M€ en AE et 20 M€ en CP), du programme 161 – *Sécurité civile* (7,6 M€ en AE et 12,8 M€ en CP) et du programme 176 – *Police nationale* (50,8 M€ en AE) ;
- Le programme 364 – *Cohésion* a bénéficié de reports 2020 (2665,9 M€ en AE et 53,5 M€ en CP) en provenance du programme 103 – *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* (2158,8 M€ en AE et 35 M€ en CP) et du programme 102 – *Accès et retour à l'emploi* (507,1 M€ en AE et 18,5 M€ en CP).

**Graphique n° 4 : Calendrier prévisionnel initial de la mission *Plan de relance* (en Md€, PLF 2021)**



Source : PAP 2021, traitement Cour des comptes

La Cour souligne que ces reports correspondent pour l'essentiel à des dispositifs lancés en 2020 et rattachés en 2021 à la mission *Plan de relance*.

## II - Un décaissement en apparence rapide

### A - En gestion, des besoins complémentaires, une entorse au principe de spécialité et une fin de gestion perfectible

En complément des reports 2020 et des ouvertures de crédits en LFI, le rythme de décaissement rapide de la mission a conduit le Gouvernement à solliciter l'ouverture de crédits complémentaires dans le cadre de la LFR 1 (4,2 Md€ d'AE et 4,9 Md€ de CP). Il s'agissait :

- Au titre du programme 362 – *Écologie*, d'abonder le dispositif 'Ma Prime Rénov' (200 M€ en CP prévus initialement après 2021) dont les engagements étaient plus rapides qu'anticipé et d'annuler 534 M€ d'AE afin de les redéployer vers le programme 363 ;
- Au titre du programme 363 – *Compétitivité*, d'accélérer les opérations de soutien à la relocalisation (100 M€ de CP également initialement prévus au titre de l'année 2022 et au-delà) et d'absorber l'accélération des dépenses du guichet *Industrie du futur* (534 M€ d'AE et 392 M€ de CP) pour financer des dépenses d'investissement des PME et des ETI ;
- Au titre du programme 364 – *Cohésion*, d'ouvrir 4,2 Md€ d'AE et de CP afin de restaurer les crédits alloués aux dispositifs d'activité partielle de longue durée et d'activité partielle de droit commun. En effet, 3,7 Md€ de CP ont été utilisés au titre de ce programme pour financer de l'activité partielle d'urgence, normalement prise en charge au titre du programme 356.

#### **Un dispositif d'activité partielle d'urgence financé à plus des trois quarts, en 2021, par la mission Plan de relance**

En 2021, le programme 364 *Cohésion* devait porter les dépenses d'activité partielle de longue durée (APLD), instaurée en juin 2020, et celles relevant du nouveau régime d'activité partielle de droit commun, appelé à terme à se substituer à l'activité partielle de crise. Le programme 356 *Chômage partiel et aides d'urgence aux employeurs et aux actifs* de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* devait quant à lui financer la totalité des restes à payer de l'année 2020, ainsi que deux nouveaux dispositifs d'aide aux employeurs (indemnisation des congés payés pris par des salariés en activité partielle) et aux actifs permittents, créés par voie d'amendement gouvernemental pendant l'examen du PLF au Parlement.

La persistance de la crise sanitaire et les nouvelles mesures administratives de confinement et de fermeture d'établissements ont cependant conduit le gouvernement à prolonger l'activité partielle d'urgence tout au long de l'année 2021, réduisant de ce fait le recours à l'APLD et reportant l'entrée en vigueur du nouveau régime de droit commun.

Pour financer le surcroît de dépenses par rapport aux crédits rendus disponibles par les reports 2020 (2,5 Md€), le choix a été fait par la direction du budget et la DGEFP de mobiliser une partie des crédits du programme 364, à hauteur de 3,74 Md€. La somme de ces ressources, auxquelles il convenait d'ajouter la trésorerie disponible à l'ASP, étant toutefois insuffisante pour faire face aux besoins prévisibles, le décret d'avance du 19 mai 2021 a ouvert en complément 0,5 Md€ de crédits au profit du programme 356 et la LFR 1 a procédé à l'ouverture 2,2 Md€ de crédits sur ce même programme.

Au lieu d'être corrigée en gestion pour faire porter au seul programme 356 l'intégralité des dépenses d'activité partielle de crise, cette répartition des financements a été confortée. Elle a pour effet de minorer les dépenses 2021 de ce programme (1,06 Md€, soit à peine 22 % des dépenses réelles de l'État au titre de l'activité partielle de crise en 2021) et d'augmenter artificiellement le niveau d'exécution du programme 364 de 3,74 Md€, soit 30 % des crédits consommés.

L'amendement voté dans le cadre de la discussion du PLF 2021 en vue d'élargir l'utilisation des crédits du programme 356 au financement des aides aux actifs « permittents » et des congés payés de certaines professions, qui rappelle dans son exposé que « *les programmes 356 et 364 assureront le financement des différents régimes d'activité partielle* »<sup>13</sup>, ne saurait être interprété comme autorisant l'élargissement de l'utilisation du programme 364 au financement de l'activité partielle d'urgence.

En décembre 2021, la LFR 2 a ouvert 2,27 Md€ d'AE nouvelles sur la mission (sans ouvertures de CP associées), sur chacun des trois programmes :

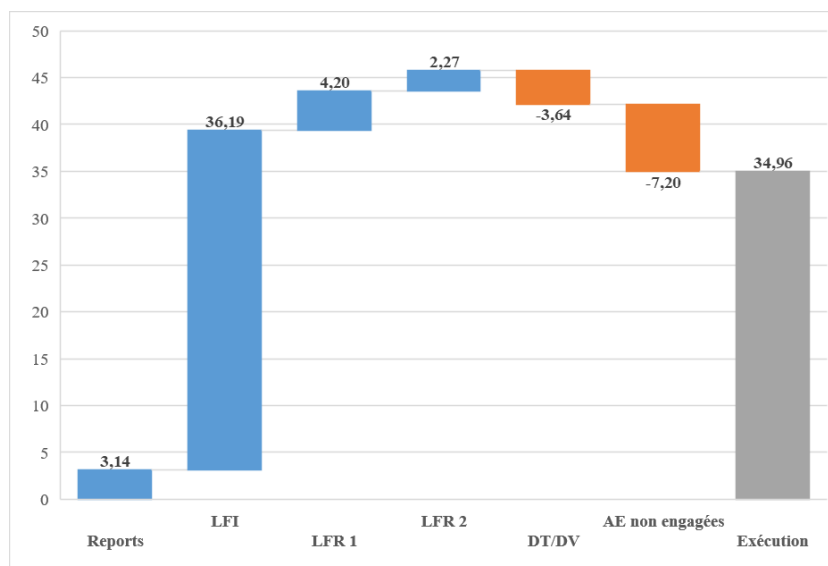
- 524 M€ d'AE ouvertes sur le programme 362 – *Écologie*. Les besoins complémentaires se montent à 1,3 Md€ mais ils sont partiellement compensés par des redéploiements sur le même programme du fait de sous-consommations et d'un moindre recours à certains dispositifs, à l'image du dispositif de soutien à la demande en « véhicules propres ». Les AE

<sup>13</sup> Amendement n°1209 déposé par le Gouvernement en nouvelle lecture dans le cadre des débats en vue de l'adoption du projet de loi de finances pour 2021.

complémentaires ont permis d'apporter un soutien complémentaire aux autorités organisatrices de transports collectifs en site propre (0,4 Md€), de doter davantage le fonds de réhabilitation des friches (0,4 Md€), de mettre en œuvre de nouvelles mesures de transition agricole et de soutien au secteur de la pêche (0,3 Md€) et de renforcer les financements alloués au développement d'infrastructures cyclables (0,2 Md€) ;

- 257 M€ d'AE ouvertes sur le programme 363 – *Compétitivité*, afin de financer l'extension des dispositifs *Territoires d'industrie* (0,3 Md€, partiellement compensés par des redéploiements du fait de sous consommations) et de commandes aéronautiques (8 M€).
- 1 489 M€ ouvertes sur le programme 364 – *Cohésion* pour financer trois dispositifs : 1 jeune 1 solution, le plan Avenir montagne et les manufactures de proximité.

**Graphique n° 5 : de la LFI à l'exécution (AE, en Md€)**

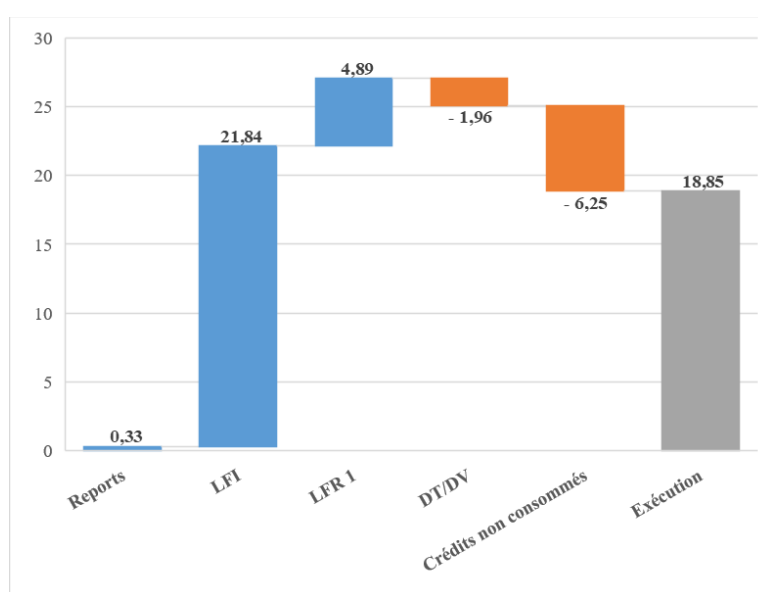


Source : Chorus, traitement Cour des comptes

La Cour relève que cette LFR de fin d'année n'a pas permis d'adapter les crédits disponibles au titre de la mission *Plan de relance*, à la réalité des besoins anticipés. En effet, lors du dépôt du deuxième projet de loi de finances rectificative en novembre 2021, les données d'exécution disponibles permettaient d'établir avec une relative certitude que l'ensemble des CP disponibles au titre de la mission ne seraient pas

consommés. En effet, au 31 octobre 2021, les dépenses des programmes de la mission *Plan de relance* s'établissaient à 14,2 Md€ pour 25,1 Md€ de CP disponibles. Il était très peu probable qu'un décaissement de près de 11 Md€ intervienne au cours des deux derniers mois de l'année, soit un montant correspondant au total des dépenses de la mission au cours des sept premiers mois de 2021.

**Graphique n° 6 : de la LFI à l'exécution (CP, en Md €)**



Source : Chorus, traitement Cour des comptes

Le recours aux reports de crédits, s'agissant d'une mission non pérenne et aux dépenses déjà largement connues par avance, peut se comprendre, en dépit de son impact sur la portée de l'autorisation parlementaire accordée en LFI. Cependant, la Cour relève que cette facilité a bénéficié à des actions n'ayant pas de lien direct avec la notion de relance, contribuant ainsi à « sanctuariser » certains crédits qui ne l'auraient pas été si les règles ordinaires de gestion avaient trouvé à s'appliquer (voir encadré *supra* Des dépenses parfois sans lien direct avec la notion de relance).

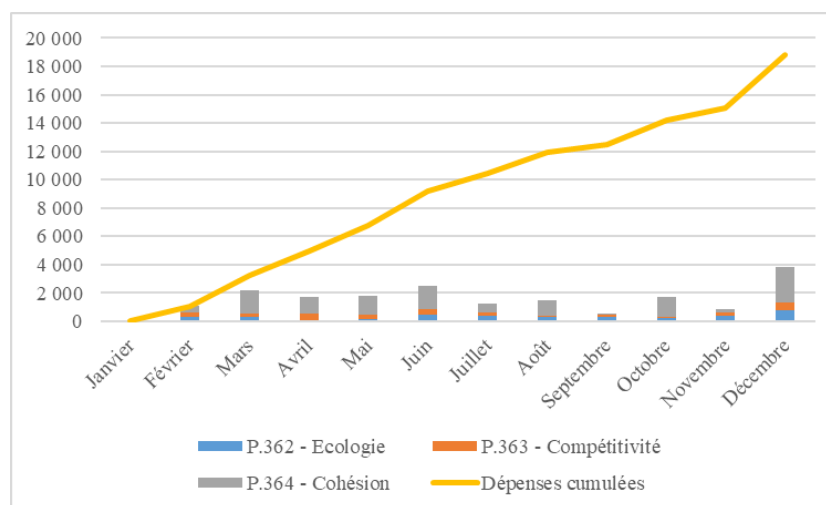
## **B - Une montée en charge satisfaisante, une sous-consommation réelle mais modérée**

Les actions financées dans le cadre de la mission *Plan de relance* ont été mises en œuvre rapidement et ont donné lieu à des décaissements

rapides et réguliers. Ainsi que la Cour l'a déjà rappelé<sup>14</sup>, cette rapidité d'exécution a nécessité de mettre en place des mécanismes de recherche active de candidats pour les appels à projets et les appels à manifestation d'intérêts et à communiquer largement sur l'existence des aides de guichet portées par les programmes de la mission. Cependant, ces modalités ne sont pas exemptes de risques, en premier lieu liés à l'existence d'effets d'aubaine, comme cela semble par exemple avoir été le cas pour le soutien à la transition énergétique des équipements sportifs du fait d'un calendrier serré. De même, les mesures de soutien à la demande en « véhicules propres » ont favorisé un effet d'aubaine.

Sur les 27,1 Md€ de crédits de paiement disponibles en 2021 au titre de la mission (issus de reports 2020, de la LFI et de la LFR 1), 18,9 Md€ ont été consommés directement, essentiellement par l'intermédiaire de délégations de gestion et 1,96 Md€ ont été dépensés par les ministères compétents par le biais de décrets de transfert ou de décrets de virement, soit un taux de consommation de 77 %.

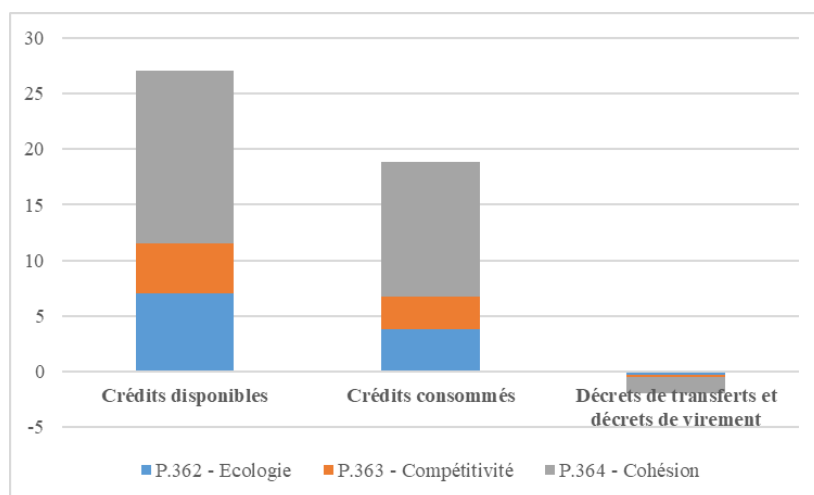
#### Graphique n° 7 : Dépenses mensuelles en 2021 (en CP, en M€) – hors décrets de transfert et décrets de virement



Source : Chorus, traitement Cour des comptes

<sup>14</sup> Cour des comptes, *Préparation et mise en œuvre du plan de relance*, rapport au titre de l'article 58 2° de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances demandé par la commission des finances du Sénat, mars 2022.

**Graphique n° 8 : Crédits disponibles et crédits consommés (CP, en Md€)**



Source : Chorus, traitement Cour des comptes

### III - Une mission portant essentiellement des dépenses d'intervention

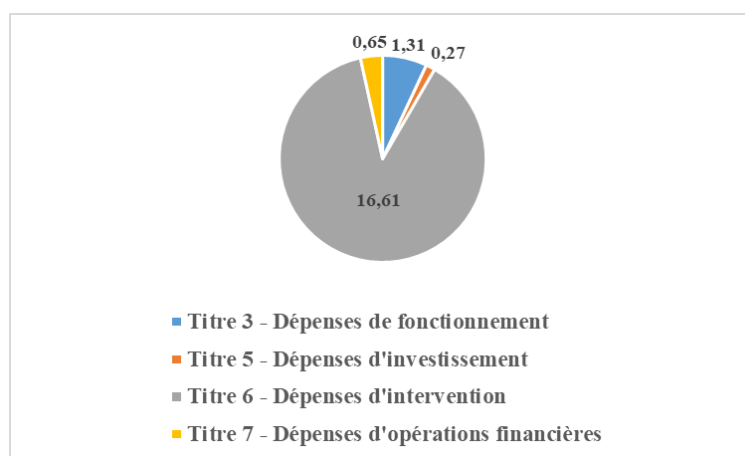
#### A - Près de 90 % de dépenses d'intervention

88 % des crédits de paiement consommés au titre de la mission sont des crédits de titre 6 c'est-à-dire qu'ils viennent financer des dépenses d'intervention.

Les dépenses d'intervention de la mission (16,61 Md€) sont portées à près de 70 % par le programme 364 – *Cohésion* (11,4 Md€), et elles concernent principalement le financement de l'activité partielle de longue durée ainsi que, de manière irrégulière, celui de l'activité partielle exceptionnelle (3,74 Md€, voir encadré *supra* Un dispositif d'activité partielle d'urgence financé à plus des trois quarts, en 2021, par la mission Plan de relance), et le plan *1 jeune, 1 solution* (5,86 Md€). Le reste des dépenses d'intervention de la mission est en partie porté par le programme 362 – *Écologie* (3,2 Md€) et elles concernent des dépenses de transfert, à destination des entreprises et ménages (MaPrimeRénov', aide à l'achat de « véhicules propres », soutien aux énergies et technologies vertes). Le programme 363 – *Compétitivité* est quant à lui à l'origine de 1,98 Md€ de dépenses d'intervention, qui concernent principalement des transferts aux

entreprises (renforcement des fonds propres des TPE, PME et ETI, soutien au secteur spatial, appels à projets visant à favoriser les relocalisations et à sécuriser les approvisionnements critique).

**Graphique n° 9 : Dépenses par nature (en CP, en Md€) – hors décrets de transfert et décrets de virement**



Source : Chorus, traitement Cour des comptes

Les dépenses de titre 3 de la mission (1,31 Md€) concernent des dispositifs non récurrents, à l'image des actions de communication au sujet des mesures MaPrimeRénov' (programme 362 – *Écologie*), du plan filière musique (programme 363 – *Compétitivité*), des mesures pour le service civique, moyens supplémentaires alloués à Pôle emploi (programme 364 – *Cohésion*). Les dépenses de titre 7 portent principalement sur des dotations en fonds propres, à l'image de celle versée au Centre national d'études spatiales (CNES). Enfin, les dépenses de titre 5 concernent des investissements, numériques et immobiliers du ministère de l'Intérieur (programme 363 – *Compétitivité*) ainsi que des actions en faveur de la rénovation énergétique ainsi que des mesures concernant les infrastructures et la mobilité vertes (programme 362 – *Écologie*).

## **B - Moins du quart des crédits consommés a un impact présumé favorable sur l'environnement**

Selon le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, annexé au projet de loi de finances pour 2022, l'ensemble des actions du programme 362 – *Écologie* sont considérées comme ayant un impact favorable sur l'environnement. Certaines dépenses, à l'image de celles de



l'action « *Biodiversité et lutte contre l'artificialisation* » sont cotées positivement au titre de l'ensemble des sous-axes retenus par la classification environnementale du budget vert (climat, eau, déchets, pollutions, biodiversité).

Cette cotation peut cependant être nuancée. Par convention, les dépenses en faveur de la modernisation du réseau ferroviaire, considérées comme de la régénération et de la sécurisation, ont été cotées avec un impact neutre sur l'environnement<sup>15</sup>. Comme le souligne le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, « *aucune quote-part n'a été appliquée sur la cotation de ce programme au vu du caractère minoritaire des dépenses dites « mixtes »* ».

La disponibilité des informations relatives au climat est partielle et ne permet pas d'évaluer l'impact du programme pour atteindre les engagements climatiques français<sup>16</sup>. L'information énergie-climat est précisée uniquement sur les mesures relatives à la décarbonation de l'industrie (émissions de gaz à effet de serre évitées) et à la rénovation énergétique des bâtiments publics (énergie économisée). L'impact sur l'environnement des autres mesures notamment celles relatives au transport<sup>17</sup> et à l'agriculture n'est pas évalué.

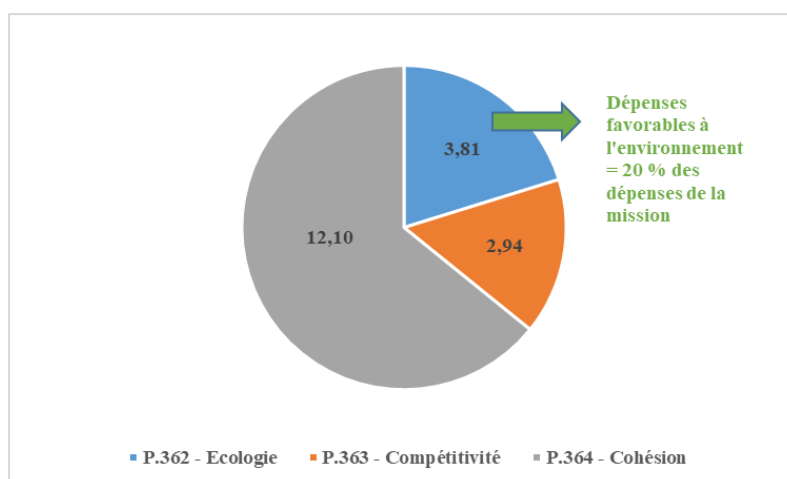
---

<sup>15</sup> L'instruction du MTE relative à la mise en œuvre territorialisée des mesures du plan de relance portées par le ministère de la transition écologique, du 8 janvier 2021, invite les préfets à ce que « *les crédits du plan de relance ne financent pas des infrastructures qui pourraient être considérées comme défavorables à l'environnement au sens de la budgétisation environnementale (par exemple, des infrastructures routières nouvelles de nature à encourager une hausse du trafic routier ou à favoriser le mode routier au détriment d'autres modes de transport)* ».

<sup>16</sup> Haut conseil pour le climat, *Renforcer l'atténuation, engager l'adaptation*, rapport annuel, 2021.

<sup>17</sup> L'impact du programme sur la mobilité est calculé avec la part modale des transports collectifs terrestres, ferroviaires et fluvial. Or, les moindres déplacements dans le cadre des mesures de confinement permettent imparfaitement d'évaluer les conséquences des opérations réalisées et n'apportent pas d'éléments probants sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

**Graphique n° 10 : Part des dépenses en faveur de l'environnement  
(en CP, en Md€)**



Source : Chorus, traitement Cour des comptes (hors décrets de transfert et de virement)

Les deux autres programmes de la mission sont jugés neutres ou globalement neutres pour l'environnement dans la mesure où l'incidence des dépenses budgétaires sur l'environnement est analysée à l'échelle des actions. Aussi, le fonds de transition écologique pour les institutions de création en région et le fonds de transition écologique pour le secteur de la presse ne suffisent pas à qualifier l'action Culture du programme 363 – *Compétitivité*, à laquelle ils appartiennent, de favorable à l'environnement. Seuls 20 % des CP consommés au titre de la mission en 2021 ont eu un impact favorable sur l'environnement.

## Chapitre II

### Points d'attention par programme

#### I - Programme n°362 - *Écologie*

##### A - Une spécialisation insuffisante des crédits

Le programme finance « *la transition de l'économie* », notion particulièrement vague, et promeut une « *croissance durable et juste, (...) une croissance qui économise nos ressources naturelles, qui émet moins de CO2 et qui protège notre biodiversité* » pour devenir « *la première grande économie décarbonée européenne*<sup>18</sup> ». La présentation stratégique du programme se limite en réalité à décliner les neuf actions suivantes :

- la rénovation énergétique (6,3 Md€ dont 3,7 Md€ pour les bâtiments publics et 2 Md€ pour « Ma Prime Rénov' ») ;

- le développement des énergies pour 3,7 Md€ (dont 2 Md€ pour la stratégie hydrogène, 0,2 Md€ pour le nucléaire et 1,5 Md€ pour le soutien aéronautique et automobile) ;

- les infrastructures de transport pour 3,6 Md€ dont le soutien à la demande de « véhicules propres » (1,3 Md€) ; les mobilités vertes (0,9 Md€) ; le ferroviaire (0,7 Md€), le parc automobile de l'État (0,2 Md€) et les bornes électriques ;

- la lutte contre l'artificialisation des sols (0,7 Md€), la biodiversité (0,3 Md€) et la modernisation des réseaux et de l'assainissement (0,3 Md€) ;

- l'accélération de la transition agricole (1,1 Md€) ;

- la décarbonation de l'industrie (1 Md€) ;

---

<sup>18</sup> Présentation stratégique du projet annuel de performance du programme 362, p. 5.

- l'investissement des régions au titre de la rénovation et de la mobilité (0,6 Md€) ;
- l'économie circulaire et les circuits courts (0,5 Md€) ;
- la pêche et le verdissement des infrastructures portuaires et de la flotte (0,3 Md€).

L'insuffisante spécialisation des crédits est illustrée par les neuf actions, détaillées dans les 45 briques du programme budgétaire. De fait, les mesures imputées sur le programme 362 pourraient relever d'une quinzaine de programmes budgétaires différents.

**Tableau n° 1 : Autres programmes possibles de rattachement aux mesures du programme 362**

Actions du programme 362	Principaux programmes possibles de rattachement
Rénovation énergétique	Programme 119 - Concours financiers aux collectivités territoriales et leurs groupements Programme 135 - Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat Programme 174 - Énergie, climat et après-mines Programme 723 - Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'Etat
Densification, biodiversité et modernisation du réseau	Programme 113 - Paysages, eau et biodiversité Programme 123 - Conditions de vie outre-mer Programme 135 - Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat Programme 181 - Prévention des risques
Décarbonation de l'industrie	Programme 134 - Développement des entreprises et régulations
Économie circulaire et circuits courts	Programme 181 - Prévention des risques
Transition agricole	Programme 149 - Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture
Mer	Programme 205 - Affaires maritimes
Infrastructures de transport et mobilités vertes	Programme 203 - Infrastructures et services de transports Programme 793 - Électrification rurale
Énergies et technologies vertes	Programme 134 - Développement des entreprises et régulations Programme 174 - Énergie, climat et après-mines Programme 190 - Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité
Dotations régionales d'investissement	Programme 119 - Concours financiers aux collectivités territoriales et leurs groupements

Source : Cour des comptes

Enfin, l'imputation de mesures sur le programme 362, qui relèvent également du programme d'investissement d'avenir<sup>19</sup>, de France 2030<sup>20</sup> ou des CPER<sup>21</sup>, contribue à la faible lisibilité de cette architecture budgétaire.

Le foisonnement des mesures, la diversité des actions et l'hétérogénéité des cinq objectifs du programme le rendent peu conforme au principe de spécialité budgétaire déterminé à l'article 7 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

## **B - Une souplesse de gestion pour atteindre l'objectif d'engager 70 % du programme**

La loi du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 a ouvert la totalité des autorisations d'engagement (18,3 Md€) mais seulement 6,6 Md€ de crédits de paiement, soit 35 % de l'enveloppe. Cet échéancier est cohérent au regard d'un objectif de consommation des crédits pour un plan de relance prévu sur deux à trois années.

L'objectif de 70 % d'engagements mobilisés en 2021 a été atteint, entraînant néanmoins une sous-consommation de 4,5 Md€ par rapport à la programmation initiale, ramenée à 3,5 Md€ avec les mouvements budgétaires infra-annuels.

La forte consommation des engagements s'explique (i) par des mouvements budgétaires adaptés en fonction des avancées opérationnelles des projets et (ii) par une réduction des engagements sur le programme de 6 %. Plusieurs transferts (- 1,2 Md€ en AE et - 0,3 Md€ en CP) et deux lois de finances rectificatives ont permis de redéployer les crédits vers les mesures les plus avancées.

---

<sup>19</sup> L'enveloppe de 9 Md€ est destinée au financement de l'enseignement supérieur, à la recherche et la valorisation des entreprises innovantes.

<sup>20</sup> Les mesures concernent notamment le nucléaire (1 Md€) et la stratégie hydrogène (1,9 Md€).

<sup>21</sup> Il s'agit de la rénovation énergétique (1,3 Md€), des mobilités et verdissement des ports (1,1 Md€ : soutien aux petites lignes (300 M€), transports en commun (670 M€) et verdissement des ports (175 M€).

**Tableau n° 2 : Crédits disponibles et consommés en 2021**

En €	Programme 362	
	AE	CP
<b>LFI</b>	<b>18 316 000 000</b>	<b>6 563 975 000</b>
<b>LFR du 19 juillet 2021</b>	<b>-474 000 000</b>	<b>260 000 000</b>
<b>LFR du 1er décembre 2021</b>	<b>524 000 000</b>	<b>0</b>
<b>Autres mouvements de crédits</b>	<b>-1 085 751 070</b>	<b>-153 866 027</b>
Reports	156 559 873	166 521 273
Virements et transferts	-1 242 310 943	-320 387 300
<b>Total des crédits ouverts</b>	<b>17 280 248 930</b>	<b>6 670 108 973</b>
Gel budgétaire	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Crédits disponibles</b>	<b>17 280 248 930</b>	<b>6 670 108 973</b>
<b>Crédits consommés</b>	<b>13 776 083 197</b>	<b>3 809 630 964</b>
Taux de consommation /LFI	75%	58%

Source : Cour des comptes

Le programme a été abondé par un report en 2021 de 157 M€ d'autorisation d'engagement et de 166 M€ de crédits de paiement au titre :

- du soutien à la demande des « véhicules propres » (prime à la conversion et bonus électrique et innovation mobilité électrique et solidaire) à partir du programme 174 « Énergie, climat et après-mines » pour 156 M€ ;

- de la modernisation de la filière automobile (6,8 M€ en CP) et aéronautique (3,3 M€ en CP) en provenance du programme 134 « Développement des entreprises et régulations ».

Afin de simplifier les modalités de gestion, par décrets de transferts, le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » a été abondé à hauteur de 430 M€ pour la rénovation énergétique et la réhabilitation lourde des logements sociaux, le programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité » a bénéficié d'un transfert pour la recherche aéronautique (270 M€) tout comme le programme 149 « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture » pour soutenir l'élevage avec le pacte biosécurité (66 M€).

La loi de finances rectificative du 19 juillet 2021 a annulé 474 M€ de la stratégie hydrogène pour être redéployés vers la mesure « industrie

du futur » du programme 363 « Compétitivité ». Les ouvertures de crédits ont concerné l'accélération de la mise en œuvre de « Ma Prime Rénov' » (200 M€), les transports collectifs portés par les autorités organisatrices de la mobilité (50 M€) et les travaux préalables à la reforestation (10 M€).

La loi de finances rectificative du 1<sup>er</sup> décembre 2021 a ouvert 524 M€ nets de crédits. Des redéploiements (651 M€), principalement sur la transition agricole, la prime à la conversion et la filière automobile, la stratégie hydrogène ainsi que sur la rénovation énergétique, ont été adoptés dans ce cadre.

## **C - Une exécution budgétaire à mieux piloter**

L'exécution budgétaire est variable selon la maturité des mesures, leur ciblage et leur modalité de gestion. Toutefois, pour plusieurs d'entre elles, l'exécution n'amène aucune remarque<sup>22</sup>.

### **1 - Des sous-consommations aux causes variées**

La faible consommation de quatre actions ou sous-actions s'explique par une programmation ambitieuse, une mise en place opérationnelle plus lente qu'anticipée et une adéquation insuffisante face à la réalité des besoins.

#### *a) La rénovation énergétique des bâtiments publics (3,7 Md€ en AE) : une sous-consommation du fait de difficultés de mise en œuvre*

Un appel à projets a été lancé pour la rénovation énergétique des bâtiments de l'État, des établissements nationaux, des opérateurs ou des établissements de l'enseignement supérieur (2,7 Md€ en AE et 1,2 M€ en CP). La sélection des 4 214 projets s'est fondée sur leur pertinence, au regard de leur performance environnementale, et sur leur maturité opérationnelle. Les crédits ont été mis à disposition en une seule fois pour les projets inférieurs à 0,5 M€ et à chaque étape technique pour les autres projets.

Grâce à une organisation efficace pour sélectionner les projets, l'enveloppe a été engagée à 94 %, avec un doublement des engagements sur le seul mois de décembre alors même que les AE étaient ouvertes pour 2021 et 2022. Les décaissements ont été reportés en 2022 et la sous-consommation des crédits de paiement disponibles s'est élevée à 59 %.

---

<sup>22</sup> Ces mesures figurent en annexe n° 7.

L'échéancier des décaissements n'était pas réaliste au regard des contraintes liées au déroulement des travaux.

Les collectivités ont bénéficié d'une enveloppe (950 M€ en AE et 416 M€ en CP) pour la rénovation énergétique de leurs bâtiments, dans le cadre d'une gestion préfectorale. La faible consommation des crédits (944 M€ en AE et 92 M€ en CP), soit seulement 22 % pour les CP, s'explique par les délais de mise en œuvre des appels à projets et par les retards opérationnels du fait de difficultés conjoncturelles du tissu économique.

En revanche, l'enveloppe allouée à la rénovation des équipements sportifs a été consommée conformément aux crédits ouverts (50 M€ en AE et 25 M€ en CP).

*b) La rénovation énergétique des logements sociaux (500 M€ en AE dans la LFI) et la décarbonation de l'industrie (1 Md€ en AE) : des procédures de sélection des projets de l'agence de la transition écologique entraînant des sous-consommations*

Dans le cadre d'un transfert de crédits, les engagements destinés à la rénovation énergétique et la réhabilitation lourde des logements sociaux (500 M€ en AE et 250 M€ en LFI) ont été diminués à 70 M€ en AE et 178 M€ en CP durant l'année. Si les crédits transférés ont été consommés, en revanche, les crédits restants ne l'ont pas été du fait du calendrier de la procédure de sélection des nombreux projets.

L'enveloppe disponible pour la décarbonation de l'industrie (1 016 M€ en AE et 297 M€ en CP), destinée à adapter les procédés de production et à encourager le développement d'énergies renouvelables, a été faiblement mobilisée (516 M€ en AE et 84 M€ en CP). Cette sous-consommation de 49 % en AE et de 72 % en CP résulte d'une mise en œuvre trop lente des appels à projets et des appels à manifestation d'intérêt.

*c) L'énergie et les technologies vertes (3,7 Md€ en AE) : une sous-consommation liée à l'insuffisante maturité des dispositifs budgétés*

Cette action se caractérise par une réduction des autorisations d'engagement (-1,4 Md€) alors même qu'il s'agit de mesures amplifiant le 4<sup>ème</sup> programme d'investissement d'avenir et le fonds pour la recherche aéronautique civile.

L'appel à projets sur la stratégie hydrogène s'est en effet avéré tardif. L'annulation, dès la loi de finances rectificative du 19 juillet 2021, des crédits alloués au complément de rémunération pour soutenir la



production hydrogène (-650 M€ soit -90 %) pourrait révéler un manque de maturité du dispositif lors de son inscription au budget.

La lente montée en charge des autres mesures (projets européens de la stratégie hydrogène pour 1,3 Md€, modernisation des filières aéronautiques et automobiles pour 413 M€, soutien au nucléaire pour 200 M€) entraîne un faible taux d'exécution (251 M€ contre 671 M€ de crédits de paiement disponibles, soit seulement 38 %).

La minoration du plan de soutien pour la recherche aéronautique civile (-744 M€ soit -80 %) sur le programme 362 résulte d'un transfert vers le programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité ».

*d) Les infrastructures et la mobilité (2,7 Md€ en AE) : une consommation des crédits rapide*

Les mesures liées à la mobilité sont des amplifications de dispositifs préexistants. Le taux de consommation élevé trouve son origine dans le schéma budgétaire retenu : les crédits sont engagés et consommés dès le versement à l'AFITF. Selon la direction du budget, l'agence a dépensé 456 M€ sur les 532 M€ qui lui ont été versés.

L'enveloppe sur les mobilités du quotidien, avec 900 M€ en AE en loi de finances initiale, a été abondée en cours d'exercice à hauteur de 606 M€ dont 150 M€ pour les mobilités actives, 450 M€ pour les transports en commun en site propre et 6 M€ pour compenser les nuisances sonores dans les communes riveraines de l'aéroport de Nantes-Atlantique. Le taux d'engagement a été de 81 % pour atteindre 1 215 M€ en AE et l'ensemble des crédits de paiement a été consommé (148 M€).

Les engagements relatifs aux infrastructures (régénération du réseau fluvial, liaison ferroviaire entre Lyon et Turin...) ont été légèrement sous-consommés (496 M€ engagés pour 550 M€ disponibles). Les décaissements ont été supérieurs aux prévisions (205 M€ contre 219 M€).

Le soutien au ferroviaire destiné au fret, aux trains de nuit et aux petites lignes (650 M€ en AE et 173 M€ en CP) a été engagé en totalité et le taux d'exécution des crédits de paiement a atteint 89 % soit 154 M€.

## **2 - Un saupoudrage des crédits au sein de trois actions**

La diversité des projets soutenus et la variété des mesures mises en œuvre sur trois actions du programme ont contribué à la dispersion des

moyens et à un manque d'optimisation de l'effet levier des mesures dû à une sélectivité trop faible.

*a) La biodiversité et la lutte contre l'artificialisation (1,5 Md€ en AE) : des mesures additionnelles sans hiérarchisation*

Cette action comprend une dizaine de mesures (fonds de recyclage des friches, aides aux maires « densificateurs », restauration écologique, aires protégées, protection du littoral, renforcement des barrages, modernisation du réseau d'eau potable...), dont certaines complètent les contrats d'objectifs et de performance des opérateurs les mettant en œuvre (agences de l'eau...). Les mesures sont additionnelles aux dispositifs existants, sans recherche de sélectivité en fonction de leur performance.

Les engagements ont été inférieurs de 36 % aux AE prévues, pour atteindre 979 M€, tandis que les décaissements ont été globalement respectés (340 M€ pour 417 M€ disponibles). Cette sous-consommation des engagements a résulté d'une ouverture tardive des crédits (330 M€ en AE) pour le fonds de renouvellement des friches en loi de finances rectificative du 1<sup>er</sup> décembre 2021 et d'une inscription tant pour 2021 que pour 2022.

*b) La transition agricole (1,3 Md€ en AE) : un foisonnement de mesures complémentaires à celles du budget hors relance*

Cette action comprend une quinzaine de mesures très variées : structuration des filières, fonds avenir bio, préservation des haies, bilan carbone, plan protéines, modernisation des abattoirs, soutien aux projets alimentaires territoriaux, développement de jardins partagés... Elle illustre une dispersion des moyens auprès des multiples acteurs du monde agricole et forestier, sans réelle hiérarchisation.

L'abondement tardif d'autorisations d'engagement a contribué à une sous-consommation des crédits. L'enveloppe présentée en loi de finances initiale a été abondée de 190 M€ en AE, principalement en loi de finances rectificative du 1<sup>er</sup> décembre 2021, pour atteindre 1 314 M€ en AE et 387 M€ en CP. Pourtant, seuls 928 M€ ont été engagés soit 70 % des AE mais la totalité des crédits a été décaissée. Devant cette sous-consommation d'AE prévisible, et afin d'éviter les reports, il aurait été plus respectueux du principe d'annualité budgétaire d'augmenter les AE en loi de finances initiale pour 2022.

Concernant les mesures pour rendre l'appareil productif plus performant et résilient, les engagements pour le renouvellement des

agroéquipements (246 M€ en AE) et les investissements forestiers (148 M€ en AE) ont été plus tardifs. La sous consommation des engagements s'est élevée à respectivement 42 % et 49 %, puisque les AE ont été ouvertes tant pour 2021 que pour 2022.

*c) La dotation régionale d'investissement (0,6 Md€ en AE) : une ventilation évolutive favorisant le saupoudrage*

Dans le cadre de l'accord de méthodes signé avec les régions en juillet 2020, une dotation de 600 M€ leur a été allouée. Alors que 324 M€ de crédits étaient ouverts, seuls 148 M€ ont été consommés, soit moins de la moitié.

La répartition des crédits, non précisée dans le projet annuel de performance, a évolué<sup>23</sup>.

En définitive, l'enveloppe a été employée en engageant 395 M€ pour la rénovation énergétique, 120 M€ pour les mobilités du quotidien et 85 M€ pour d'autres projets. Cette dernière part, non inscrite initialement et sans indication sur la destination des crédits, a représenté 14 % de l'enveloppe. Il en résulte un saupoudrage des moyens en fonction d'arbitrages locaux.

La direction du budget estime que le montant de CP exécuté serait cohérent avec les montants d'avance habituellement versés la première année de subventionnement. De ce fait, l'estimation du montant des avances aurait dû permettre d'ouvrir uniquement les crédits nécessaires à ces avances et d'éviter une sous-consommation de 54 %.

### **3 - Une articulation avec les autres programmes peu lisible et faiblement documentée**

Trois dispositifs sont similaires à ceux préexistants dans le budget hors relance. À la différence du plan de relance, ils sont intégrés dans la norme de dépenses pilotables de l'État. La répartition des crédits entre le programme 362 et ceux des autres missions a donc une influence sur le respect de la norme de dépenses et sur la consommation du plan de relance.

Les règles d'imputation comptable entre les programmes ont été déterminées par convention. Elles prévoient que la consommation des

---

<sup>23</sup> La répartition des crédits était en début d'exercice de 300 M€ au titre de la rénovation énergétique et de 300 M€ pour la mobilité du quotidien. Durant l'année, la ventilation a finalement évolué pour ouvrir 315 M€ pour la rénovation, 266 M€ pour la mobilité et de 19 M€ pour des projets régionaux divers.

crédits du plan de relance préserve le profil de décaissement des programmes habituels.

a) « Ma Prime Rénov' » (1,4 Md€ en AE et 0,7 Md€ en CP)

L'aide « Ma Prime Rénov' » est gérée par l'ANAH. Elle a été étendue en loi de finances pour 2021 aux propriétaires bailleurs, avec des bonus pour les maisons individuelles dont les travaux permettent de sortir du statut de « passoire thermique » (F ou G) ou d'atteindre le niveau « basse consommation » (A et B), et avec des forfaits « assistance à la maîtrise d'œuvre » ou « rénovations globales ». Les propriétaires occupants aux revenus intermédiaires et supérieurs en sont devenus bénéficiaires. Le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » a continué de financer le dispositif antérieur au plan de relance à destination des propriétaires occupants modestes et très modestes, tandis que les crédits du programme 362 ont concerné l'extension du dispositif. La clef de répartition entre les deux programmes a tenu également compte du solde de trésorerie de l'agence.

L'articulation concrète entre les crédits communs et ceux du plan de relance n'est pas claire. Par convention du 20 avril 2021, l'État et l'ANAH ont convenu que la répartition entre les deux programmes des décaissements pour « Ma Prime Rénov' » à destination des ménages modestes et très modestes devrait « assurer une consommation lisse sur l'année des AE » sur le programme 174 avec une estimation de 14,2 M€ par semaine soit environ 740 M€. Une partie de cette aide a donc été imputée sur le programme 362, sans être retracée, alors même que la consommation sur le programme 174 a seulement atteint 709 M€. Alors que la convention prévoit seulement que « l'excédent » soit imputé sur le programme 362, plus de la moitié des crédits concernerait les anciens publics de « Ma Prime Rénov' » et non les nouveaux bénéficiaires. La répartition des crédits entre les deux programmes reste donc insuffisamment documentée.

**Tableau n° 3 : Consommation des crédits « Ma Prime Rénov' » sur le programme 362<sup>24</sup>**

	Crédits disponibles		Crédits exécutés	
	AE	CP	AE	CP
Programme 362	1 440	720	1 410	550
	Crédits disponibles		Crédits exécutés	
	AE	CP	AE	CP
Programme 362	2 000	1 115	1 536	589

Source : Cour des comptes, d'après l'ANAH

Sur le programme 362, alors que les engagements étaient ouverts pour deux ans, le dispositif a été fortement mobilisée puisque 98 % des crédits ont été engagés. Les décaissements ont été moins dynamiques, avec une sous-consommation de 24 % alors même que la loi de finances du 19 juillet 2021 a abondé la mesure de 200 M€ supplémentaires. Cette sous-consommation s'expliquerait par le délai de traitement des dossiers (735 471 dossiers validés mais seulement 365 734 primes versées) et par des objectifs trop ambitieux. Ainsi, l'objectif initial de 80 000 logements sortis du statut de « passoire thermique » en 2021 a été ramené à 2 500 logements en fin d'année.

*b) Le soutien à la demande aux « véhicules propres » (1,1 Md€ en AE et 887 M€ en CP)*

Le soutien à la demande aux « véhicules propres » est géré par l'agence de service et de paiement (ASP). Il se compose de primes à la conversion, de primes pour les poids-lourds et de bonus écologique pour les véhicules électriques.

La convention entre l'État et l'ASP pour le financement des aides à l'acquisition et à la location des véhicules les moins polluants, signée le 4 février 2021 a défini la ventilation suivante des crédits : 60 % du bonus écologique, 70 % de la prime à la conversion et la totalité de l'aide pour les poids-lourds sont imputés sur le programme 362.

En 2021, seuls 712 M€ en AE et en CP ont été consommés sur le programme 362, du fait du recours à la trésorerie de l'ASP à hauteur de 101 M€ pour la prime à la conversion et de 53 M€ pour le bonus écologique. Les décaissements sur le programme 174 se sont élevés à respectivement 70 M€ et 429 M€ pour ces deux aides.

<sup>24</sup> Hors « Ma Prime Rénov' – Copropriétés » et l'intensification des plans nationaux.

**Tableau n° 4 : Consommation des crédits de soutien à la demande en « véhicules propres »**

	Crédits disponibles		Crédits exécutés	
	AE	CP	AE	CP
Primes à la conversion	400	272	123	123
Bonus écologique	657	360	584	584
Bonus poids lourds	100	35	5	5
<b>Total</b>	<b>1157</b>	<b>667</b>	<b>712</b>	<b>712</b>

*Hors dispositif « Innovation mobilité électrique et solidaire »  
Source : Cour des comptes, d'après le MTE*

Hors prise en compte de la trésorerie de l'ASP, les crédits imputés sur le programme 362 se sont donc élevés à 64 % pour la prime à la conversion au lieu de 70 % tandis qu'ils ont été de 58 % pour le bonus, alors qu'il était prévu 60 %. Cet écart, de l'ordre de 100 M€ en moins imputés sur le programme 362, dépendrait des modalités d'application conventionnelles<sup>25</sup>.

Dès l'année dernière, la Cour avait estimé dans la NEB « Écologie, développement et mobilité durable » pour l'exercice 2020 que la difficile articulation avec les mesures liées au plan de relance appelaient un dialogue permanent pour assurer la traçabilité et le suivi des crédits. Le MTE avait précisé qu'une « attention particulière [avait] été apportée depuis septembre [2020] à la programmation des crédits relance et à son ajustement régulier en lien avec la direction du budget, les directions métiers et leurs opérateurs ». L'examen de l'exercice 2021 confirme le besoin d'une indispensable attention à la lisibilité des dispositifs mis en œuvre et à la qualité de l'information offerte au Parlement et au grand public.

*c) La résilience des réseaux (50 M€ en AE et 20 M€ en CP)*

La mesure relative au renforcement de la résilience des réseaux électriques (50 M€) complète les aides financées par le compte d'affectation spéciale « financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ». Seuls 15 M€ ont été engagés sur l'exercice 2021.

<sup>25</sup> En vertu de l'article 4 de la convention avec l'ASP, les crédits de paiement décaissés sur les deux programmes résultent des engagements opérés sur chacun d'eux, mobilisés alternativement lors des quatre séries de paiement par mois.

Les projets financés ont concerné des tronçons disposant d'un taux de fils nus de 25 % et anticipant les risques liés aux intempéries, alors que le dispositif préexistant contribue à la réparation des dégâts avec un taux de 50 %, selon l'arrêté du 17 avril 2021 instituant des critères de sélection des projets pour la mesure d'amélioration de la résilience des réseaux électriques en zone rurale.

## D - Une information budgétaire à améliorer

Alors que les crédits du programme doivent être présentés selon la spécialisation prévue à l'article 5 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, l'information s'avère lacunaire. La répartition des crédits par destination a cependant été opportunément améliorée dans le projet annuel de performance pour 2022.

### 1 - Une répartition incomplète des crédits par titre

La diversité des mesures imputées dans le programme 362 ainsi que les évolutions des modalités de gestion ont complexifié le suivi des crédits par nature de dépense.

**Tableau n° 5 : Consommation des crédits par titre (en M€)**

	LFI		Crédits exécutés	
	AE	CP	AE	CP
Dépenses de fonctionnement	26	11	225	90
Dépenses d'investissement	3 965	1 728	1 087	159
Dépenses d'intervention	14 325	4 825	11 062	3 202
Dépenses d'opérations financières	-		1 402	359

Source : Cour des comptes, d'après MEFR

Les dépenses de fonctionnement étaient initialement limitées aux actions de communication pour la transition agricole et la rénovation énergétique, à hauteur de 26 M€ en AE et 11 M€ en CP. Du fait d'évolutions dans les modalités de gestion, les engagements se sont élevés à 225 M€ et à 89 M€ en CP<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Principalement au titre de la rénovation énergétique (173 M€ en AE et 62 M€ en CP), à la décarbonation (11 M€ en AE et 2 M€ en CP), à la transition agricole (12 M€ et 10 M€ en CP) ainsi qu'aux technologies vertes (16 M€ en AE et 11 M€ en CP).

Les dépenses d'investissement (4,0 Md€ en AE et 1,7 Md€ en CP) correspondaient, en loi de finances initiale, aux crédits alloués à la rénovation énergétique des bâtiments publics et à l'acquisition automobile de l'État. La consommation s'est cependant limitée à 1,1 Md€ en AE et 159 M€ en CP, principalement au titre du verdissement du parc automobile.

Les dépenses d'opérations financières, non prévues à l'origine, ont finalement été mobilisées à hauteur de 1,4 Md€ en AE et 359 M€ en CP du fait des modalités de décaissement des actions de rénovation énergétique. Les documents budgétaires n'apportent aucune précision.

Les dépenses d'intervention (14,3 Md€ en AE et 4,8 Md€ en CP) ont atteint 11 Md€ en AE et 3 Md€ en CP du fait des sous-consommations en matière de rénovation énergétique et de technologie vertes<sup>27</sup>.

Contrairement aux autres programmes, le projet annuel de performance du programme contient une répartition des crédits par titre pour chaque action mais sans aucun détail par mesure. L'obligation de présenter les crédits par titre, prévue à l'article 51 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, est donc appliquée de façon formelle mais de manière peu intelligible.

Dès lors, la Cour n'a pas été en mesure de vérifier la qualité de l'exécution budgétaire et de l'information parlementaire.

## **2 - Des moyens humains insuffisamment retracés**

Le programme 362 ne porte aucune dépense de personnel alors même que la mise en œuvre du plan de relance a nécessité environ 310 ETP. Pour la direction de l'immobilier de l'État, 72 ETP ont été nécessaires, dont 34 contrats de projet, pour gérer le plan de relance. Certains opérateurs ont bénéficié de moyens humains supplémentaires (238 ETP) financés par des frais de gestion, sans qu'ils ne soient retracés<sup>28</sup> :

- l'ADEME a bénéficié de 120 ETP en intérim jusqu'en juillet 2022, dont les deux tiers ont été affectés à l'instruction des dossiers dans les directions régionales ;
- l'ASP a mobilisé environ 44 ETP, avec un maximum d'environ 70 ETP de mars à juin 2021 pour le traitement des aides, dans le cadre

---

<sup>27</sup> Les engagements ont été moins mobilisés qu'anticipé sur les mobilités vertes (- 0,5 Md€), les technologies vertes (-1,8 Md€) et l'économie circulaire (-0,3 Md€). De même, les sous-consommations ont concerné les technologies vertes (-0,7 Md€), la rénovation énergétique (-0,4 Md€), la décarbonation (-0,2 Md€) et les dotations d'investissement versées aux régions (-0,2 Md€).

<sup>28</sup> Frais de gestion pour l'ADEME (2,5 %), pour l'ASP (1,28 %), pour France Agrimer (1 %).



- de contrats à durée déterminée et par l'intermédiaire de prestataires externes ;
- la BPI a augmenté ses effectifs d'un quart jusqu'en août 2021, avec 18 ETP et 16 ETP en intérim ;
  - France Agrimer a recruté 20 ETP ;
  - l'office français de la biodiversité, le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et les agences de l'eau<sup>29</sup> ont embauché environ 12 ETP ;
  - l'ANAH a augmenté ses effectifs de 8 ETP.

Le niveau des moyens humains mobilisé, de l'ordre de 5,5 M€, implique d'apporter une information complémentaire dans les documents budgétaires en matière de frais de gestion et d'ETP recrutés.

La direction du budget n'a pas été en mesure de retracer le montant global des frais de gestion et de préciser leur imputation comptable. Dès lors, la Cour constate son impossibilité à vérifier le bon niveau et la correcte imputation des frais de gestion.

## **E - Une augmentation des dépenses à anticiper**

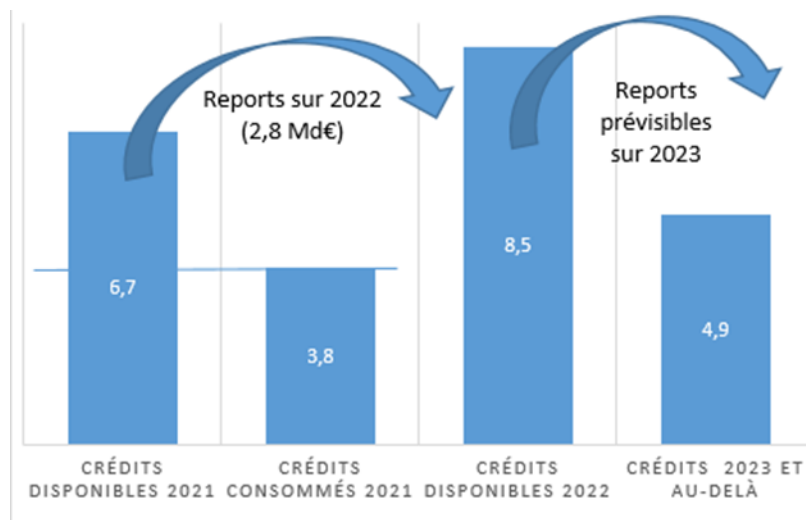
Les dépenses relatives à ce programme vont mécaniquement augmenter, à court terme du fait du décalage dans le décaissement et, à plus long terme, du fait de la pérennisation de certaines mesures.

D'une part, la sous-consommation de crédits de paiement en 2021 a induit 2,9 Md€ de reports sur 2022 : 1,7 Md€ au titre de la rénovation énergétique, 0,4 Md€ pour les énergies et technologies vertes, 0,2 Md€ pour la dotation régionale à l'investissement, 0,2 Md€ pour la décarbonation de l'industrie, 0,2 Md€ pour le soutien à la demande de « véhicules propres ».

Les crédits disponibles en 2022 s'élèvent ainsi à plus de 8,5 Md€ en CP, avec les reports précités et les crédits ouverts en loi de finances initiale (5,7 Md€). Ce niveau important de crédits disponibles laisse anticiper un décalage sur plusieurs exercices des échéanciers initialement prévus, contribuant à accroître les dépenses à court terme, alors qu'un quart des crédits de paiement (4,9 Md€) sera mobilisé en 2023 et au-delà selon l'état actuel de la programmation.

---

<sup>29</sup> 78 104 € en AE mais aucun CP pour le CELRL, 243 650 € en CP pour l'OFB et 100 380 € en CP pour les agences de l'eau soit 12 ETP avec un coût unitaire de 28 000 €.

**Schéma n° 2 : Évolution du profil de décaissements (en Md€)**

Source : Cour des comptes

D'autre part, la pérennisation de certaines mesures, initialement prévues pour un temps limité, va contraindre encore davantage les prochains budgets. Si les mesures du plan de relance n'ont pas vocation à être maintenues, il est probable que l'effet cliquet de certaines d'entre elles rend délicate leur suppression. Ainsi, le maintien du fonds de recyclage des friches a été annoncé par le Président de la République le 7 septembre 2021.

Ce constat implique que les échéanciers pluriannuels des crédits soient actualisés et mieux pris en compte dans les prochains arbitrages budgétaires.

## II - Programme n°363 – *Compétitivité*

### A - Un programme portant de nombreuses dépenses courantes du budget général

Les crédits du programme visent à faire évoluer l'offre française pour rendre la France plus compétitive. La compétitivité recherchée est technologique, numérique et militaire et se déploie via le renforcement des fonds propres des entreprises et le soutien à l'attractivité culturelle et à l'export. Six actions structurent le programme dont la moitié traitent spécifiquement de la compétitivité des entreprises (action 1 *financement*

*des entreprises, action 2 souveraineté technologique et résilience, action 3 plan de soutien à l'export*). Les autres actions de programme concernent à la fois la modernisation des administrations régaliennes, des territoires et des entreprises (action 4 *mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises*, action 6 *commandes militaires*) et le soutien au secteur culturel (action 5 *culture*).

L'action 4 relative à la mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises s'est avérée propice au rattachement de dépenses courantes prises en charge par d'autres programmes avant 2021. L'action ouvre une enveloppe de modernisation des administrations régaliennes. L'enveloppe pour l'amélioration du service public, qualifiée d'exceptionnelle, a permis de couvrir des dispositifs certes ambitieux mais courants.

Sous couvert de cette action, de nombreux projets immobiliers de la police nationale ont été exécutés pour un montant consommé de 70 M€ de CP en 2021. Il s'agit de construction de stands de tir, d'acquisitions immobilières, de réhabilitation, construction ou extension de divers commissariats de police (Kremlin-Bicêtre, Noisiel/Torcy et Saint André à la Réunion par exemple). Ces projets ont été décidés dans le cadre d'enveloppes budgétaires triennales de 2015-2017 ou de 2018-2020, pour un montant global de 702 M€. Ils étaient portés, avant 2021, sur le programme 176 – *Police nationale*. En 2021, les dépenses d'investissement de la police nationale en matière immobilière ont été partagées entre le programme 363 – *Compétitivité* (70 M€) et le programme 176 – *Police nationale* (21 M€), sans que cette séparation soit objectivée par une différence de nature des dépenses effectuées.

De même, l'action 4 a permis le financement de dépenses de fonctionnement courantes du ministère de l'Intérieur. C'est le cas pour la mesure de *modernisation et entretien technique des aéronefs de la sécurité civile et de la gendarmerie nationale* laquelle finance le maintien en condition opérationnelle des hélicoptères et des avions de la gendarmerie nationale (34 M€) et de la sécurité civile (22 M€), c'est-à-dire les besoins de réparation et de rechanges d'équipements aéronautiques. La logique est renouvelée concernant la mesure d'*acquisition de caméras piétons* (9,6 M€ ont été ouverts en LFI en AE et en CP) ou pour la mesure *équipements spécialisés* (11,2 M€ en AE et en CP ouverts en LFI), laquelle a permis l'acquisition de housses tactiques modulaires, tasers, gilets pare-balle, portes plaques, casques et divers équipements de nuit au profit de la gendarmerie nationale et de la police nationale. C'est également le cas pour la *mesure système d'alerte et d'information des populations*, assurant le maintien en condition opérationnelle des sites SAIP installés depuis 2013 (2,2 M€ en AE et CP ouverts en LFI).

La mesure relative à *l'Hébergement et aide au retour des demandeurs déboutés du droit d'asile* (37 M€ en AE et 18,5 M€ en CP) a également été intégrée à l'action 4 du programme 363. Pourtant, ces ouvertures de places correspondent à des besoins identifiés depuis plusieurs années et suivent les crédits de la mission *Immigration, asile et intégration*.

Enfin, la recherche duale a été financée sur le fondement de l'action *souveraineté technologique et résilience* pour des montants similaires à ceux antérieurement portés sur le programme 191 - *Recherche duale (civile et militaire)*, ce dernier ne disposant plus d'aucun crédit en LFI 2021, et avec un mode de gestion reproduit à l'identique. En 2021, comme en 2019 et 2020, les crédits ont été versés au bénéfice du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), sous forme de subvention pour charge de service public et au Centre national d'études spatiales (CNES), sous forme de subvention pour charge de service public et de dotation en fonds propres. Le financement de la recherche duale a fait l'objet d'une délégation intégrale de gestion entre la direction du budget et le ministère des Armées, signée à l'automne 2020. La *note d'exécution budgétaire 2020 relative à la mission enseignement supérieur et recherche* a qualifié le transfert de la recherche duale du programme 191 *Recherche duale (civile et militaire)* au programme 363 – *Compétitivité de « bourrage d'enveloppe »*.

## **B - De nombreux mouvements en cours de gestion**

Le CBCM du ministère de l'économie, des finances et de la relance (MEFR) avait émis un avis défavorable en février 2021 sur la soutenabilité du P363 pour les dispositifs gérés par le MEFR. Le besoin de financement s'élevait à 214 M€ en AE et 96,6 M€ en CP et portait principalement sur les mesures de *soutien à la relocalisation dans les territoires et dans les secteurs stratégiques*. De surcroît, le dispositif *industrie du futur* a été sous-évalué en attendant le résultat d'une mission d'inspection pour estimer le risque de dépassement des crédits. Par convention, les prévisions d'exécution pour le dispositif *industrie du futur* ont été estimées en début de gestion 2021 à un montant de 230 M€ en AE (dont 80 M€ engagés en gestion anticipée 2021) et 130 M€ en CP.

Le besoin de financement a été traité en cours de gestion par redéploiements internes à la mission et par ouverture en loi de finances rectificative. Les dispositions prises pour financer les mesures de soutien à l'industrie ont conduit le CBCM du MEFR à émettre en avril 2022 un avis complémentaire favorable sur la soutenabilité du P363 pour les dispositifs gérés par le MEFR. Le niveau de crédits ouverts durant la gestion a été

supérieur de 15 % en AE (981 M€) et 11 % en CP (476 M€) par rapport aux crédits autorisés en LFI pour 2021 (5 910 M€ en CP contre 3 910 M€). Il résulte des reports initiaux (321 M€ AE et 109 M€ CP), des crédits transférés (196 M€ de crédits nets sortants en AE et 172 M€ en CP), des ouvertures en LFR 1 et 2 (791 M€ en AE et 492 M€ en CP) et des redéploiements internes.

#### **Industrie du futur et soutiens à la relocalisation dans les territoires et dans les secteurs stratégiques, des engagements dynamiques**

Les trois mesures ont été ouvertes dès l'automne 2020 par appel à projet et financées en gestion anticipée 2021. Les AAP ont révélé un flux conséquent de projets, qui ont alerté le CBCM du MEFR sur la sous-évaluation initiale de ces dépenses.

La mesure *industrie du futur* permet d'accorder des subventions aux entreprises réalisant un investissement dans un bien affecté à une activité industrielle. La mesure de *relocalisation par la sécurisation des approvisionnements critiques* vise à soutenir à l'investissement industriel dans cinq secteurs prioritaires (les produits de santé, les intrants critiques pour l'industrie, l'électronique, l'agroalimentaire et les télécommunications). Le *soutien à la relocalisation dans les territoires* prend la forme d'un fonds d'accélération des investissements industriels, de subventions, du volontariat territorial en entreprise ainsi que de conditions d'accès privilégiées aux accélérateurs de Bpifrance.

Ces trois dispositifs constituaient 15 % environ des AE et CP programmés initialement. À la suite des abondements, les AE et CP ont constitué environ un quart des crédits disponibles du programme. Toutes les AE ont été consommées par voie de notification des lauréats. L'exécution montre que ces trois mesures représentent 35 % des AE engagées du programme et 19 % des CP consommés (549 M€).

### **C - Une exécution inférieure aux prévisions**

L'exécution des crédits en AE et CP du programme est inférieure à la moyenne d'exécution des crédits de la mission. Le taux d'exécution de la mission en 2021 s'élève à 83 % des AE et 75 % des CP (crédits disponibles). La consommation sur le seul programme 363 est de 5 234 M€ en AE, soit 76,6 % des AE ouvertes, et de 2 943 M€ en CP, soit 67,8 % des CP ouverts.

Les actions *financement des entreprises* (action 1), *mise à niveau numérique* (action 4) et *commandes militaires* (action 6) font chuter le taux d'exécution du programme.

### **1 - Le financement des entreprises a été limité par la difficulté à trouver les bénéficiaires ou par une mise en œuvre tardive.**

En 2021, 904 M€ en AE et 757 M€ en CP ont été ouverts sur cette action. 56,9 % des AE (514 M€) et 49,8 % des CP (377 M€) ont été consommés.

La garantie associée au *label « Relance »* a été sous-exécutée en raison de l'existence d'un dispositif préexistant qui s'est achevé en fin d'année 2021. Pour orienter l'épargne des ménages vers les entreprises, le *label « relance »* est attribué aux véhicules d'investissement soutenant les fonds propres des entreprises en 2021 et en 2022. 150 M€ en AE et en CP ont été ouverts en 2021 pour financer cette garantie pour couvrir l'équivalent de 1,2 Md€ d'investissements en fonds propres. Si toutes les AE ouvertes en 2021 ont été consommées, le décaissement en crédits de paiement est inférieur pour moitié aux prévisions car le dispositif a débuté tardivement. La garantie est venue remplacer un dispositif similaire qui n'a expiré qu'en septembre 2021.

L'abondement des fonds régionaux d'investissement a été long à mettre en œuvre en raison de la technicité afférente pour contractualiser et du nombre d'acteurs concernés. 250 M€ en AE et CP ont été ouverts en 2021 pour alimenter le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* et financer à parité les prises de participation dans les fonds d'investissement mis en place par les régions par l'intermédiaire du Fonds de Fonds France Relance État-Régions (FFRER), géré par Bpifrance. Cette action vise à renforcer les fonds propres des petites PME dans les territoires, leur compétitivité et leur capacité de résilience et d'investissement à long terme. Si plusieurs fonds d'investissement régionaux ont été sélectionnés en 2021 pour être co-financés (Auvergne-Rhône Alpes, Bretagne et Aquitaine) et 53 financements de TPE/PME ou ETI ont été validés, 6% des AE et des CP ont été exécutés (15 M€). Selon l'administration, le montant total des investissements ainsi déclenchés

(effet de levier) s'élève à 132M€ à la fin d'année 2021 (cible 2022 : 500 M€).

## **2 - Une exécution de l'action mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises qui révèle des prévisions de programmation parfois volontaristes**

L'action mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises – modernisation des administrations régaliennes a été déployée dans trois axes : numérisation des entreprises, industrie du futur et modernisation des administrations. 2 347 M€ en AE et 1 486 M€ en CP ont été ouverts à ce titre en 2021 et rehaussés, après redéploiements, à 2261 M€ en AE et 1 411 M€ en CP, notamment pour soutenir le dispositif *industrie du futur*. Les crédits ont été consommés respectivement à 74 % (1 662 M€) et à 45 % (636 M€).

Tandis que certaines mesures ont été redimensionnées à la baisse et qu'une mesure n'a pas été mise en œuvre, l'exécution des dispositifs a été retardée par les diagnostics préalables aux projets numériques, l'élargissement des cahiers des charges en cours de gestion, les conventionnements nécessaires et la tension sur certains fournisseurs.

En 2021, 329 M€ en AE et 184 M€ en CP ont été ouverts pour financer trois dispositifs visant à accélérer la numérisation des entreprises. La LFI 2021 a ouvert 36,1 M€ en AE et 22 M€ en CP pour financer un dispositif de sensibilisation des entreprises à la numérisation via des diagnostics numériques gratuits et des parcours de formation. Baissés à 29 M€ en AE et 20 M€ en CP, ils ont été intégralement consommés. De son côté, la mesure *digitalisation des commerces*, dépense de guichet opérée par l'ASP, a été étendue en cours de gestion au bénéfice de toutes les PME et pas seulement aux PME ayant été fermées durant le deuxième confinement en 2020, pour atteindre l'objectif de distribution de 110 000 chèques de 500 euros.

**Le dispositif IA Booster, une mesure du plan de relance dont les crédits ont financé les mesures en faveur de l'industrie**

La mesure proposait un dispositif d'audit et d'accompagnement des PME et ETI ayant acquis un premier niveau de maturité numérique pour mettre en place des solutions d'intelligence artificielle permettant de moderniser l'outil de production.

La mesure avait bénéficié de 5 M€ ouverts dès 2020 en AE et CP (exécution des AE à 100 % et 0 % en CP). En 2021, 46 M€ ont été ouverts en AE et 23 M€ en CP. En avril 2021, le redéploiement de ces crédits de la mesure est prévu pour assurer, entre autres, la soutenabilité des mesures en faveur de l'industrie du P363. À la mi-novembre 2021, la mesure était toutefois toujours annoncée comme étant en phase de réalisation et de montage par l'administration. La mesure a fait d'une annulation intégrale en LFR2 et n'est pas mentionnée dans le PAP 2022 du programme 363.

Les décaissements encore peu élevés constatés sur le dispositif *Industrie du futur* (135 M€ en CP pour 565 M€ disponibles) s'expliquent par des demandes de paiement tardives et peu nombreuses reçues des entreprises (environ 30 % des lauréats), mais aussi par des rejets de demandes de paiement erronées ou partielles, et un effet de structure, les dossiers reçus en premier ayant été les dossiers de plus faibles montants (valeur inférieure de moitié à la moyenne des dossiers notifiés).

L'exécution de la mise à niveau numérique des administrations régaliennes s'est avérée similaire à celle des projets numériques en général : la consommation des crédits est retardée par les délais de conventionnement mais aussi par la définition des modèles préalables et par les diagnostics amont. Ainsi, la modernisation des administrations régaliennes a notamment été mise en œuvre par la direction interministérielle du numérique et par la direction interministérielle de la transformation publique dans deux axes : « innovation et transformation numérique » (doté de 292 M€) et « sac à numérique de l'agent public » (doté de 208 M€). Si les guichets et appels à projets associés ont tous été lancés entre fin 2020 et le printemps 2021, le volume de projets lauréats n'a pas donné lieu à des consommations immédiates. En effet, un projet numérique validé en comité de relance par ces directions passe souvent par une phase de conventionnement, qui conditionne la mise à disposition des crédits sur les UO, et nécessite certains travaux préparatoires avant d'engager effectivement les crédits obtenus (recherche de cofinancement ministériel, constitution des équipes porteuses du projet, procédure d'achat public, pré-études technique). Cette mécanique conduit à un engagement des crédits, par le ministère lauréat, postérieur de plusieurs semaines ou



mois à la validation du projet par le ministère de la transformation et de la fonction publiques.

De même, l'exécution par l'agence nationale de sécurité des systèmes d'information de ses projets de mise à niveau numérique présente une sous-consommation en AE. La LFI 2021 prévoyait l'inscription de la totalité de l'enveloppe nécessaire aux projets (136 M€). La première année a été consacrée à la définition du modèle d'exécution des crédits du plan de relance et à l'ingénierie budgétaire sous-jacente.

Les appels à projet et les notifications ont pu être effectuées tardivement tandis que la livraison de matériels a pu être retardée pour cause de tension auprès des fournisseurs. Ainsi, l'appel à projets « services numériques pour la vie étudiante » doté de 4 M€ a été terminé en janvier 2022 et les fonds seront versés au premier semestre 2022. Un bilan intermédiaire et final sera bien entendu demandé ainsi qu'un suivi des engagements budgétaires.

### **3 - L'exécution de l'action 6 *commandes militaire* est quasiment nulle en raison du retard de livraison.**

Dans le cadre du plan de soutien au secteur aéronautique mis en place au début de la crise sanitaire, des commandes ont été annoncées à hauteur de 832 M€, dont 232 M€ ouverts en LFR3 2020 pour financer un programme d'acquisition de 10 hélicoptères par la gendarmerie nationale et de 2 hélicoptères par la sécurité civile (dont 48 M€ en CP).

Le programme porte une part résiduelle des CP de ce volet d'acquisition. En LFI 2021, 41,6 M€ de CP ont été ouverts sur l'action 6 du programme *Plan de relance* auxquels s'ajoutent les 208 M€ d'AE entrants et les 33 M€ de CP entrants. Le taux d'exécution est élevé pour les AE (98%) mais quasiment nul pour les CP (3%) en raison d'un paiement par tranche, en fonction des livraisons.

### **4 - Les actions *souveraineté technologique et résilience* (action 2), et *plan de soutien à l'export* (action 3) présentent un taux d'exécution conforme aux prévisions.**

Ces actions se fondent toutefois majoritairement sur des dispositifs déployés avant 2021 et par conséquent maîtrisés par les pilotes et les bénéficiaires, ou sous la forme de subventions pour charges de service public.

L'action 2 *souveraineté technologique et résilience* a bénéficié en 2021 de 1 804 M€ en AE et 959 M€ en CP en 2021 pour financer la

recherche, le secteur spatial, ainsi que des projets de relocalisation. 86 % des AE (1 552 M€) et 93 % des CP (891 M€) ont été consommés. 150 M€ en AE et CP ont été consommés pour financer la recherche duale, sous la forme de subventions pour charges de service public à destination du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et du Centre national d'études spatiales, dans des conditions de gestion identique à celles pratiquées lorsque ce dispositif était repris dans la mission enseignement supérieur. Les crédits disponibles affectés à la relocalisation s'élevaient à 989 M€ en AE et 481 M€ en CP en 2021. L'intégralité des AE a été consommée et 86 % des CP (414 M€).

Le succès du *soutien à la relocalisation dans les territoires* s'appuie sur un programme de soutien à la production industrielle antérieur au plan de relance. Depuis 2018, le programme « Territoires d'industrie » a permis d'identifier 146 territoires matures pour développer les compétences industrielles et la disponibilité du foncier pour favoriser l'installation des entreprises. Les appels à projet des mesures de soutien à la relocalisation dans les territoires et dans les secteurs critiques en ont tiré profit. La mesure de relocalisation par le soutien à l'investissement industriel dans les territoires vise en effet à accélérer des projets industriels prêts à être engagés rapidement afin de contribuer à la relocalisation des chaînes de production en France. En revanche, le décaissement des *aides à la relocalisation des secteurs stratégiques* a été progressif, les entreprises bénéficiaires percevant les crédits une fois atteints certains jalons dans leur projet industriel.

Par ailleurs, 95,6 M€ en AE et 63,5 M€ en CP ont été affectés à l'action 3 *plan de soutien à l'export* en 2021, lequel incite les entreprises françaises à se positionner sur les marchés internationaux. Les crédits ont été consommés (99 % en AE, 98 % en CP). Les actions de Business France et les mesures de soutien à l'export ont bénéficié de 54,2 M€ en AE et CP, intégralement consommés. Le plan de soutien à l'export a contribué à un redéploiement de 2,2 M€ en AE et de 6,1 M€ en CP vers d'autres dispositifs du programme 363 en gestion tandis que 8,3 M€ en AE et CP ont été ouverts en deuxième partie de l'année 2021 pour financer le lancement d'une mesure nouvelle : la campagne internationale sur la marque France pilotée par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

### **5 - L'action n°5 culture, une exécution légèrement inférieure aux prévisions.**

L'estimation initiale des dépenses a été difficile en raison des fermetures administratives entre le 30 octobre 2020 et le 11 mai 2021. L'exécution a parfois été ralentie par le temps de mise en place des appels à projet et des appels à manifestation d'intérêt et par la technicité des mesures à déployer, telle que *le plan de restauration et de mise à niveau de la sécurité des Cathédrales*, laquelle laisse augurer d'un achèvement des travaux à l'horizon 2025/2026. Enfin un nouvel opérateur créé au 1<sup>er</sup> janvier 2020, le Centre National de la Musique peine à absorber la montée en charge très rapide qui lui a été demandée, sa consommation s'établissant à 93 M€ sur 200 M€ d'AE.

### **6 - Une annulation de crédits limitée à l'occasion de la seconde loi de finances rectificative pour 2021**

La loi du 1<sup>er</sup> décembre 2021 de finances rectificatives pour 2021 a procédé à 217 M€ d'annulations de crédits pour ce programme, dont 151 M€ pour des dispositifs de mise à niveau numérique et 40 M€ pour le financement des entreprises. 99 M€ en CP ont été annulés, portant majoritairement sur les dispositifs de mise à niveau numérique (IA Booster, crédits affectés au projet de nouveau poste de travail de l'agent public portés par le MTFP, appels à projets portés par le MEFR, etc.). 1 395 M€ de crédits n'ont pas été consommés et reportés en 2022.

## **D - Une faible documentation des frais issus du déploiement du programme**

### **1 - Des frais de gestion arrêtés en concertation avec les opérateurs pour chaque dispositif.**

Les opérateurs du ministère de l'économie, des finances et de la relance ont bénéficié des frais de gestion payés sur le programme 363 en 2021 à hauteur de 29,3 M€ en AE et 24,1 M€ en CP.

De même, les dispositifs *modernisation de presse et aide aux pigistes* de la mesure *Presse*, délégués par convention de mandat à un prestataire, ont donné lieu à rémunération de ce dernier au moyen des

crédits du programme. Les opérateurs perçoivent un pourcentage sur les aides distribuées.).

Mais le financement des frais de gestion sur le programme 363 reste rare. Par exemple, il n’y a pas de coûts de gestion financés sur le programme 363 – *Compétitivité* pour la mise en œuvre du dispositif de mise à niveau numérique du secteur sportif par l’agence nationale du sport. Les coûts de gestion engendrés par ce dispositif sont pris en charge dans les frais de structures de l’opérateur, dans le cadre de sa subvention pour charge de service public. De même, pour le ministère de la culture, les opérateurs (Centre national du cinéma et de l’image animée, Centre national du livre, Centre national de la musique - CNM) en charge de déployer le soutien aux industries culturelles n’ont pas bénéficié de crédits de fonctionnement depuis le programme 363. Seul le CNM bénéficiait d’une enveloppe du plan de relance non exclusivement consacrée à des interventions à hauteur de 5 M€ en 2021 mais ces crédits ont toutefois été redéployés pour des interventions en faveur des artistes auteurs. Pour les opérateurs tels que l’Anssi, l’Inserm, l’agence nationale de la recherche, le CEA et le CNES, les éventuels coûts de gestion engendrés par les dispositifs ont été pris en charge sur leur budget de fonctionnement propre.

**Tableau n° 6 : Frais de gestion des opérateurs du MEF R pour déployer les dispositifs du programme 363**

<i>Opérateurs</i>	<i>Mesures concernées</i>	<i>AE 2021</i>	<i>CP 2021</i>
<i>ASP</i>	Industrie du futur, numérisation, digitalisation des commerces	10 285 439€	6 992 223€
<i>BPI Participations</i>	FranceNum à destination des TPE-PME	723 170€	183 110€
<i>BPI Financement</i>	Soutien aux projets industriels (territoires et secteurs critiques)	18 252 220€	16 939 911€

Source : Cour de comptes, d’après les données de la direction du budget

Les frais de gestion peuvent être couverts par des commissions sur les intérêts des produits, sans financement budgétaire direct du programme. C’est le cas pour les prêts et garanties accordés par l’Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (Ifcic).

Sans méconnaître l’intérêt d’avoir recours à des prestataires habitués à traiter avec les bénéficiaires des dispositifs, l’absence de documentation rigoureuse de suivi sur les coûts de gestion des opérateurs du programme

par le responsable de programme obère la capacité d'analyse de leur performance.

## **2 - Des moyens humains recrutés pour déployer les dispositifs.**

Sur le périmètre des fonds des relocalisations, Bpifrance s'est appuyé sur un prestataire pour traiter une partie de l'instruction des dossiers de demande de subvention face à l'ampleur du nombre de dossiers. Par ailleurs, l'opérateur a recruté du personnel supplémentaire. Ces renforts, comme la délégation de l'instruction, sont financés par les frais de gestion versés par l'État, de 1,8 % des aides décidées sur l'ensemble des dispositifs précités, soit 18,9 M€ en AE et 17,2 M€ en CP sur le programme 363 – *Compétitivité* (Cf. tableau des frais de gestion des opérateurs du MEFR). L'Agence de Services de Paiements (ASP) a également effectué des recrutements.

Sans financement issu du programme 363, les chambres de métiers et de l'artisanat ont recruté en 2021 28,5 ETP (équivalent temps plein) et ont eu recours à des prestataires dans deux régions pour assurer le déploiement des diagnostics numériques, tandis que 700 conseillers d'entreprise étaient mobilisés à la suite de réaffectation de missions. Également sans financement issu du programme, environ 20 ETPT supplémentaires ont été accordés aux directions régionales des affaires culturelles pour absorber la surcharge liée à la mise en œuvre du plan de relance, dans le cadre d'un redéploiement budgétaire de 500 000€ mis en place par le secrétariat général du ministère de la culture. Ce fut aussi le cas pour l'Agence nationale pour la recherche, dont le contrat d'objectifs et de performance 2021-2025 a été amendé pour relever le plafond d'emplois de 6 ETPT dès 2021, compte tenu de l'augmentation d'activité induite par le plan de relance, tant scientifique pour assurer la sélection des projets, qu'administrative pour la contractualisation et le financement.

## **E - Des indicateurs de performance qui ne couvrent que très partiellement le champ du programme**

### **1 - Des indicateurs qui se concentrent sur l'apport du programme sur la compétitivité des entreprises, en éludant l'étude des dispositifs destinés aux administrations publiques et aux opérateurs**

Sur les sept indicateurs créés en 2021 pour mesurer la performance du programme, six concernent les entreprises. La contribution des

garanties publiques au soutien de la compétitivité est évaluée en mesurant à la fois l'écart de taux de pérennité à trois ans des entreprises aidées et en suivant les volumes de capitaux déployés par les véhicules d'investissement bénéficiant de la garantie Bpifrance. L'objectif de sécurisation des approvisionnements dans les secteurs stratégiques et de soutien de l'emploi industriel est quantifié par le nombre d'emplois créés ou maintenus grâce aux dispositifs de relocalisations sectorielles ou territoriales. Le soutien des entreprises à l'export est examiné par l'intermédiaire du nombre de missions VIE engagées dans les PME et ETI et du taux d'impact en termes de courant d'affaire du chèque export. L'accompagnement des entreprises dans la transition numérique se fonde sur le rang de la France au sein de l'UE en matière d'intégration des technologies dans les entreprises.

En visant presque exclusivement les dépenses au bénéfice des entreprises, les indicateurs de performance sont loin de couvrir l'ensemble des dépenses du programme. Il n'apparaît toutefois pas utile d'envisager la création de nouveaux indicateurs de performance, dès lors que le programme 363 (tout comme les deux autres) a vocation à être supprimé dans quelques années.

## **2 - Un objectif de consommation rapide des crédits révisé à la baisse en cours d'année**

Toutes les actions du programme sont concernées par le premier objectif de mise en œuvre rapide du volet Compétitivité du plan de relance, mesuré par le taux de consommation des crédits. L'objectif d'exécution à 100 % des crédits en AE et CP a été révisé à l'occasion des lois de finances rectificatives pour 2021 et du projet de loi de finances 2022 pour cibler 82 % de consommation des AE et 93 % des CP. La cible actualisée pour 2021 a été calculée en tenant compte des prévisions de consommation de crédits, par rapport aux crédits ouverts par la LFI 2021 ainsi qu'aux modifications intervenues par le biais des reports de 2020, des ajustements opérés par les lois de finances rectificatives pour 2021 ainsi que des décrets de transfert.

## **3 - Un choix bienvenu de fonder un indicateur sur un référentiel européen, qui présente toutefois un résultat détérioré en 2021**

Le choix de construire l'indicateur budgétaire relatif à la mise à niveau numérique de la France sur l'indice d'intégration de la technologie numérique, développé par la Commission européenne et Eurostat, permet à la fois de faciliter la comparaison internationale et de relier l'action

publique française avec la « boussole numérique », stratégie numérique européenne à horizon 2030. Ce choix soutient la limitation des indicateurs utilisés par les professionnels du secteur. Il contraint à suivre les évolutions de méthode mises en place afin d'affiner les projections de performance.

La publication de cet indicateur est effectuée à l'automne de chaque année, dans le cadre de l'édition annuelle de l'indice relatif à l'économie et à la société numériques (*The Digital Economy and Society Index – DESI*) et se fonde sur l'enquête annuelle INSEE/Eurostat réalisée auprès des entreprises de plus de 10 salariés. Le résultat de cet indicateur est donc disponible avant la fin de gestion.

Le DESI 2021 positionne la France à la 19<sup>e</sup> place en matière d'intégration de la technologie numérique, alors qu'elle détenait la 11<sup>e</sup> place en 2020 et la 13<sup>e</sup> place en 2019. Ce résultat ramène presque la France à son classement de 2018 (20<sup>e</sup>). La cible présentée dans le projet annuel de performance pour 2021 était d'atteindre la 10<sup>e</sup> place. La prévision 2021 a été actualisée dans le projet annuel de performance pour 2022 pour cibler la 11<sup>e</sup> position du classement, en raison d'un écart important à combler avec les titulaires des 10<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> rangs (Lituanie et République Tchèque respectivement). Le passage à la 10<sup>e</sup> place était envisagé pour 2022. Le décalage entre les prévisions et la réalité peut s'expliquer en partie par un changement de méthode de calcul. Il révèle toutefois la performance comparative des actions de nombreux États-membres concernant spécifiquement la numérisation de leurs PME durant la crise sanitaire.

### III - Programme n°364 - *Cohésion*

#### A - Le poids prépondérant des thématiques emploi et formation

##### 1 - Un programme structuré autour de huit actions, dont quatre sont relatives à l'emploi et à la formation

Le programme 364 a été construit autour de huit actions distinctes, décrites comme contribuant chacune à l'objectif de cohésion (une présentation plus détaillée figure en Annexe n° 2 :) :

- action 01 : *sauvegarde de l'emploi*, centré sur l'activité partielle de longue durée et la formation des salariés en chômage partiel,
- action 02 : *jeunes*, qui reprend l'essentiel des mesures du plan 1 jeune 1 solution annoncé le 23 juillet 2020,
- action 03 : *handicap*, qui contient des actions de soutien à l'insertion professionnelle,
- action 04 : *formation professionnelle* (actions de soutien à la formation des adultes, dotations complémentaires pour France compétences et Pôle emploi),
- action 05 : *recherche* (dotation complémentaire à l'agence nationale pour la recherche),
- action 06 : *coopération sanitaire dans le cadre de l'aide publique au développement* (accès des pays en développement aux vaccins contre le Covid, soutien à Unitaid),
- action 07 : *cohésion territoriale* (soutien aux CPER et dispositifs territoriaux, plan très haut débit),
- action 08 : *soutien aux personnes précaires* (soutien aux associations, projets innovants, amélioration des structures d'hébergement).

Le lien entre certaines actions et la dimension de relance et transformation de l'économie apparaît parfois ténu.

Certaines actions comportent des mesures relevant a priori davantage de dépenses courantes (entretien du réseau routier national<sup>30</sup>,

---

<sup>30</sup> Cour des comptes, *L'entretien des routes nationales et départementales*, rapport public thématique, mars 2022. La Cour observe que « la question de la sécurité des ponts, sur laquelle plusieurs accidents dramatiques ont récemment attiré l'attention, illustre cette méconnaissance du réseau décentralisé : il aura fallu attendre le plan de relance de 2020 pour que l'État, constatant sa méconnaissance du nombre total de



soutien aux collectivités pour la réfection des ouvrages d'art) ou de programmes préexistant à la crise et déjà financés par d'autres missions du budget général (soutien aux commerces dans les centres-villes en difficulté ; Garantie jeunes).

La dotation complémentaire à France compétences (750 M€) vise quant à elle d'abord à compenser le déséquilibre de l'opérateur provoqué par la baisse des recettes du fait de la crise et la hausse des besoins de financement de l'apprentissage compte-tenu de la dynamique de ce dernier<sup>31</sup>. Les crédits de l'action 06 semblent en tout point correspondre à des contributions classiques de la France aux actions de coopération internationale, habituellement financées par les programmes relevant du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Si l'objectif d'affichage et de visibilité des efforts supplémentaires réalisés dans le cadre de la relance est compréhensible, l'inscription de certaines actions dotées de moyens modestes, relativement à la masse budgétaire du programme, peut poser question, dès lors qu'elle entraîne, par la suite, une plus grande complexité de gestion (cf.B -1 -).

## **2 - Des crédits bénéficiant majoritairement aux actions dans le champ de l'emploi et de la formation**

Hétéroclite dans sa composition d'ensemble, le programme voit ses crédits concentrés autour de trois actions : *Sauvegarde de l'emploi*, *Jeunes*, et *Formation professionnelle* qui, à elles trois, représentent 92,3 % des crédits ouverts en LFI.

---

*ponts à vérifier, décide de mettre en œuvre un programme national permettant le recensement et l'évaluation de l'état de ces ouvrages d'art dans les petites communes, ce qui ne peut constituer qu'une première étape ».*

<sup>31</sup> Voir notamment les notes d'analyse de la Cour sur l'exécution budgétaire de la mission Travail et emploi en 2020 et en 2021.

**Tableau n° 7 : Répartition des crédits ouverts en LFI 2021, par action (en M€)**

	<b>LFI</b>	<b>% des crédits LFI</b>
<i>Action 01 Sauvegarde de l'emploi</i>	4 988,0	43,9
<i>Action 02- Jeunes</i>	4 179,4	36,8
<i>Action 03-Handicap</i>	93,4	0,8
<i>Action 04- Formation professionnelle</i>	1 314,0	11,6
<i>Action 05-Recherche</i>	286	2,5
<i>Action 06-Coopération sanitaire</i>	50	0,4
<i>Action 07-Cohésion territoriale</i>	369	3,2
<i>Action 08-Soutien aux personnes précaires</i>	86,5	0,8
<b>Programme 364</b>	<b>11 366,3</b>	<b>100 %</b>

Source : Cour des comptes, d'après les documents budgétaires

### 3 - Une part importante de dépenses de guichet

Le programme 364 est composé pour l'essentiel de dépenses d'intervention (92,3% des CP ouverts en LFI), prenant la forme notamment de dépenses de guichet (aides exceptionnelles à l'emploi). Les dépenses de fonctionnement pèsent pour 6,9 % (779 M€ en CP). 43 M€ en AE et CP de crédits de titre 2 (0,4 %) sont positionnés sur l'action 02-Jeunes et gérés sur le BOP MESRI : ils correspondent aux dispositifs « Cordées de la réussite » et « néobacheliers ».

La dotation complémentaire octroyée à Pôle emploi (250 M€ en AE et CP) pour faire face à la hausse anticipée du nombre de demandeurs d'emploi est inscrite en titre <sup>32</sup>. Celle à France compétences (750 M€ en

<sup>32</sup> Pour l'emploi fait de ces crédits, qui permettent à Pôle emploi de financer des recrutements supplémentaires, voir les développements relatifs à l'opérateur dans la note d'analyse de la Cour des comptes sur l'exécution budgétaire (NEB) de la mission *Travail et emploi* en 2021.

AE=CP) figure au titre 6<sup>33</sup>. Il ne s'agit en effet pas d'une subvention pour charge de service public en tant que telle, l'aide de l'État consistant à rehausser les moyens dont l'opérateur dispose pour financer l'apprentissage.

## **B - Une exécution compliquée par la prolongation successive de certains dispositifs et l'ajout de nouvelles mesures**

La construction même du programme mêle des crédits transférés et des crédits délégués. Au gré de l'évolution épidémique, le gouvernement a pris la décision de prolonger certains dispositifs parmi les plus coûteux ou d'en élargir les conditions d'éligibilité. La prévision des crédits nécessaires en a été rendue d'autant plus difficile, obligeant à d'importants redéploiements de crédits et des ouvertures nouvelles.

### **1 - Des modalités de gestion complexes**

Le principe de gestion des crédits du plan de relance est celui du mécanisme de la délégation de gestion, le recours aux transferts ne pouvant qu'être accessoire.

Selon la direction du budget, le choix entre délégation de gestion directe et transfert de crédits a été guidé par des « *objectifs de simplicité et de mise en œuvre rapide des actions* »<sup>34</sup>. Chaque action correspond à un ou plusieurs BOP, à l'exception de l'action 06-*Coopération sanitaire*, pour laquelle seul un transfert est prévu en direction du programme 209. En sens inverse, l'action 05-*Recherche* n'est gérée que par le seul mécanisme de la délégation de crédits au BOP 0364-MESRI.

---

<sup>33</sup> Pour l'emploi fait de ces crédits, voir les développements dans la NEB 2021 *Travail et emploi*

<sup>34</sup> Réponse au questionnaire de la Cour.

**Tableau n° 8 : Schéma de gestion du programme en 2021**

<i>Action</i>	<b>Crédits délégués</b>	<b>Programmes bénéficiaires des crédits transférés à partir du programme 364</b>
<i>01- Sauvegarde de l'emploi</i>	BOP 0364-MTEI ( <i>Activité partielle</i> )	103 (FNE)
<i>02- Jeunes</i>	BOP 0364-MTEI	102, 103, 139, 141 et 231
	BOP 0364-MENJS	
<i>03 – Handicap</i>	BOP 0364-DGCS	103
<i>04- Formation professionnelle</i>	BOP 0364-MTEI	102 et 103
<i>05- Recherche</i>	BOP 0364- MESRI	
<i>06- Coopération sanitaire au titre de l'aide publique au développement</i>		209
<i>07- Cohésion territoriale</i>	BOP 0364-MCTRCT	112
	BOP 0364-Transports	
	BOP 0364-Tourisme	
<i>08- Soutien aux personnes précaires</i>	BOP 0364-DGCS	135
	BOP Logement	

*Source : Cour des comptes d'après les documents budgétaires. Lecture : les crédits de l'action 01 Sauvegarde de l'emploi ont, s'agissant des dispositifs d'activité partielle, été gérés par délégation sur un des neuf BOP du programme tandis que ceux relatifs au FNE formation ont été transférés, en cours de gestion, vers le programme 103 de la mission Travail et emploi.*

Des conventions de délégation de gestion ont été signées dès le début de l'exercice avec les différents responsables de BOP, selon le principe d'une responsabilité fonctionnelle des ministères et des directions ou services qui en relèvent dans le pilotage et la mise en œuvre des mesures du plan.

En pratique, cette architecture a pu s'avérer difficile à mettre en œuvre quand des crédits délégués aux BOP du programme contribuaient à financer le renforcement d'actions financées par des programmes traditionnellement portés par d'autres missions du budget général. Tel a notamment été le cas pour le ministère des solidarités et de la santé (BOP DGCS, sur des champs voisins d'actions courantes) et le ministère chargé du logement (BOP Logement et crédits transférés sur le programme 135

pour accélérer les actions déjà engagées d'amélioration et d'humanisation des foyers de travailleurs migrants et centres d'hébergement d'urgence). Les difficultés les plus grandes ont cependant été rencontrées dans le champ de l'emploi et de la formation.

### **Une complexité de gestion particulièrement forte dans le champ de l'emploi et de la formation**

La complexité a été singulièrement forte dans le champ du MTEI. Elle résulte en premier lieu du choix fait d'intégrer au plan de relance des actions qui avaient déjà été lancées dans le courant de l'année 2020, au premier rang desquels les mesures du plan « 1 jeune 1 solution ».

La perspective de cette intégration a d'ailleurs influé sur la gestion 2020, conduisant à n'engager certains dispositifs pluriannuels qu'à hauteur des CP disponibles, au risque d'un effet report de dépenses en AE important sur le programme 364, en 2020.

En sus de cette transition complexe entre 2020 et 2021 s'agissant des actions déjà engagées, la DGEFP a dû assurer l'articulation entre les crédits délégués sur le BOP 0364-MTEI, les crédits transférés du programme 364 vers les programmes 102 et 103, ceux du programme 356 *Prise en charge du chômage partiel* avec des reports croisés, des transferts et des calendriers de délégations de gestion parfois en décalage avec les besoins.

La DGEFP a dû en parallèle assurer un suivi thématique spécifique au plan « 1 jeune 1 solution » (enveloppe socle et crédits complémentaires du Plan de relance) ; aux mesures relevant de l'urgence (activité partielle de crise) ; à la stratégie pauvreté-QPV et à l'enveloppe du Plan d'investissement dans les compétences (PIC, avec une gestion séparée entre crédits budgétaires et crédits de fonds de concours). Au total, la DGEFP a assuré le suivi d'environ 200 lignes budgétaires avec une structure budgétaire qu'elle a considérée « à la limite de l'inextricable ».

Les crédits alloués aux contrats aidés émargent à la fois sur l'enveloppe socle, l'enveloppe de la stratégie pauvreté et celle du plan de relance. Un même contrat peut être imputé sur plusieurs enveloppes. Les Missions locales sont financées à la fois par l'enveloppe socle, l'enveloppe Plan de relance et l'enveloppe PIC. La DGEFP doit dans le même temps assurer un suivi spécifique des crédits des différents plans (plan 1 jeune 1 solution intégré, plan d'urgence, Stratégie Pauvreté, PIC, PNRR financé par crédits européens), ce qui l'oblige, en lien avec les opérateurs, à un exercice d'imputation précise des crédits parfois difficile.

## **2 - Neuf budgets opérationnels de programmes de dimensions très disparates**

Les crédits délégués sur les 9 BOP du programme représentent 83,80 % des crédits ouverts en LFI (hors reports). À lui seul, le BOP MTEI porte 87,2 % du total des crédits délégués<sup>35</sup>.

La programmation initiale de chaque BOP a fait l'objet d'un avis spécifique des CBCM dont relèvent habituellement les RBOP et d'un avis de synthèse du CBCM<sup>36</sup> auprès du ministère de l'économie, des finances et de la relance. L'avis rendu sur le programme était favorable, avec cependant un point de vigilance sur les dépenses de guichet relatives à l'insertion professionnelle des jeunes, compte tenu des décisions prises de prolongation. Seul le BOP MEFR a fait l'objet d'une réserve relative au niveau des CP sur le plan d'équipement en réseaux de très haut débit.

## **3 - Des décisions successives de prolongation de certains dispositifs**

La prolongation successive des différents dispositifs de guichet a induit une instabilité bien réelle dans l'exécution budgétaire<sup>37</sup>. L'aide exceptionnelle aux contrats d'apprentissage aura été maintenue tout au long de l'année 2021 et prolongée jusqu'au 30 juin 2022.

Comme en matière d'activité partielle de crise<sup>38</sup>, le calendrier des décisions de prolongation n'a pas toujours permis à la DGEFP, en lien avec la DB, d'évaluer les besoins de financement supplémentaires engendrés. La dynamique des aides à l'alternance a contredit les prévisions initiales, qui tablaient sur un ralentissement du recours aux dispositifs au second semestre 2021, ce qui n'a pas été le cas. Entre septembre et décembre, la DGEFP a œuvré avec la direction du budget pour affiner le modèle de prévision.

## **4 - Un principe d'auto-assurance difficile à retracer**

Le principe de l'auto-assurance a été mis en œuvre à l'échelle des mesures emploi et formation gérées par la DGEFP (en crédits délégués sur le BOP ou sur les programmes 102 et 103 après transferts), quand la

---

<sup>35</sup> La répartition des crédits autorisés en LFI par BOP figure en annexe n°3.

<sup>36</sup> Avis du CBCM auprès des ministères économiques et financiers en date du 27 avril 2021.

<sup>37</sup> Les différentes décisions de prolongation sont retracées en annexe n°4.

<sup>38</sup> Voir à ce sujet la note d'analyse de la Cour des comptes sur l'exécution budgétaire de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* en 2021.

décision fut prise, à plusieurs reprises, de prolonger certaines mesures du plan (aides à l'alternance et aide à l'embauche des jeunes). De même, le BOP DGCS a pu bénéficier d'un abondement en AE comme en CP permettant à la fois de réaliser en intégralité en 2021 l'appel à projets à destination des associations de soutien aux grands précaires (99,5 M€ en AE et CP au lieu de la moitié programmée initialement) et d'accroître les moyens d'accompagnement consacrés aux personnes handicapées, grâce aux transferts de crédits non exécutés de l'action 03 *Handicap*. Les CP alloués aux deux appels à manifestation d'intérêt sur les tiers-lieux alimentation et les grands marginaux ont été intégralement programmés en 2021 (11,5 M€ en CP).

Les documents budgétaires remis au Parlement ne font état que des mouvements opérés à l'échelle de la mission, alors même que les mouvements internes au programme portent sur des montants importants.

Hormis l'ouverture de crédits en LFR 1 réalisée au profit du programme pour tenir compte de l'avance de 3,74 Md€ faite au programme 356 s'agissant du financement de l'activité partielle (voir le Chapitre I II - A - et la note d'analyse de la Cour sur l'exécution budgétaire 2021 de la mission *Plan d'urgence*), aucun autre financement complémentaire en CP n'a été octroyé au niveau du programme pour financer le surcoût lié à la dynamique observée sur les dépenses d'aides exceptionnelles aux contrats d'apprentissage, la sous-consommation sur l'activité partielle permettant d'assumer les coûts supplémentaires. Seul un abondement en AE a été effectué par la LFR 2.

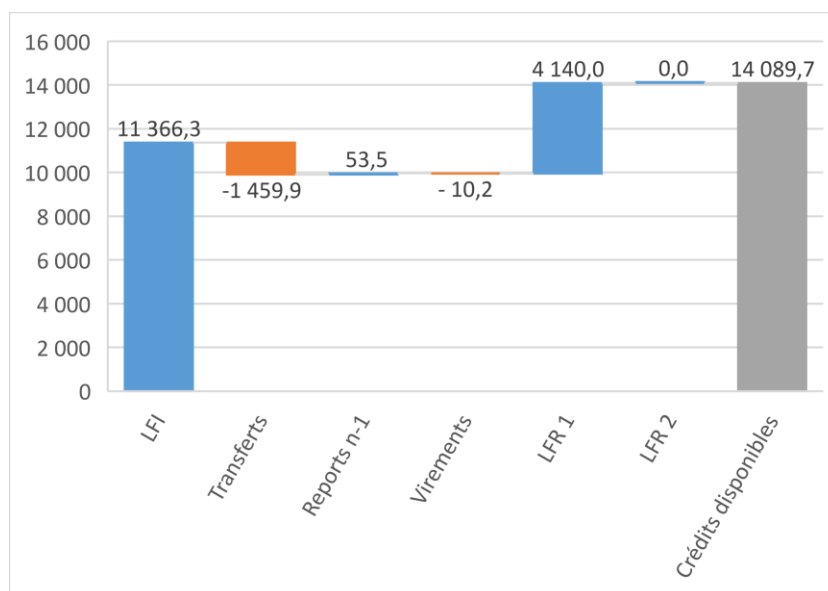
Les besoins supplémentaires ont été couverts par les redéploiements massifs opérés entre actions, et notamment à partir de l'action 01, notoirement sous-exécutée. Sur cette action en effet, un total de 8,56 Md€ de crédits ont été ouverts en LFI et en LFR 1, dont seulement 4,45 Md€ ont été consommés : 3,74 Md€ au titre du financement de l'activité partielle de crise en substitution du programme 356, 709,13 M€ au titre de l'activité partielle de longue durée.

### **C - En cours d'année, des ouvertures nettes de crédits à hauteur de 51 % en AE et 24 % en CP des crédits votés en LFI 2021**

En cours de gestion, les ouvertures nettes de crédits se sont élevées à 6 094,28 M€ en AE et 2 723,4 M€ en CP, soit une augmentation de 51 % en AE et 24 % en CP par rapport aux crédits ouverts en LFI pour 2021. Cette augmentation résulte d'effets croisés :

- des transferts nets sortants d'un montant de 2 190,40 M€ en AE (2 607,3 M€ sortants et 416,9 M€ entrants) et 1 459,90 M€ en CP,
- des reports de crédits non exécutés en 2020 à hauteur de 2 665,90 M€ en CP,
- un virement sortant de 10,20 M€,
- deux ouvertures de crédits par la LFR 1 (4 140 M€ en AE et CP) et par la LFR 2 (1 488,98 M€ en AE).

**Graphique n° 11 : Évolution des crédits disponibles du programme 364 en CP (en M€)**



Source : Cour des comptes

**1 - Un calibrage initial en LFI intégrant de facto les reports de crédits à venir**

La LFI a ouvert 11 953,20 M€ en AE et 11 366,30 M€ en CP.

Le programme a bénéficié de reports croisés de crédits 2020 non exécutés, à hauteur de 2 665,94 M€ en AE et 53,46 M€ en CP, en provenance des programmes 102 et 103. Ces crédits ont été fléchés en direction de dispositifs relevant du plan 1 jeune 1 solution, engagé dès la mi-2020 :



- l'aide exceptionnelle aux contrats de professionnalisation (230,94 M€ en AE),
- l'aide exceptionnelle aux contrats d'apprentissage (1 720,03 M€ en AE),
- l'aide à l'embauche des jeunes (599,74 M€),
- les crédits alloués au Plan d'investissement dans les compétences au titre de l'obligation de formation des 16 à 18 ans (35 M€ en AE et 17,5 M€ en CP),
- les crédits alloués au PIC au titre du Cléa numérique (35 M€ en AE et 17,5 M€ en CP).

## 2 - Des mouvements importants en gestion

La construction même du programme a conduit à gérer une partie des crédits sur les programmes des missions classiques. Des mouvements de transfert et de virement ont donc été réalisés, majoritairement au profit des programmes 102 et 103 de la mission *Travail et emploi*.

### a) *Trois décrets de transferts ont été pris au cours de l'exercice 2021*<sup>39</sup>

Le programme a fait l'objet de transferts de crédits d'un montant net de 2 190,40 M€ en AE (2 607,3 M€ sortants et 416,9 M€ entrants) et de 1 457,32 M€ en CP.

Un premier transfert sortant a été opéré par le décret n°2021-84 du 28 janvier 2021, pour un montant total de 2 148,55 M€ en AE et 1 132,36 M€ en CP bénéficiant à 92,1 % en AE et à 92,8 % en CP aux programmes 102 et 103 de la mission *Travail emploi*. Les programmes 112 *Aménagement du territoire*, 135 *Urbanisme et aménagement* et 231 *Vie étudiante* ont également bénéficié de transferts. L'intégralité des crédits de l'action 06-*Coopération* (50 M€) ont été transférés sur le programme 209 *Solidarité avec les pays en développement*.

Le décret n°2021-831 du 28 juin 2021 procède au transfert sortant de crédits à hauteur de 33,59 M€ en AE et 30,83 M€ en CP bénéficiant principalement aux programmes 112, 135, 123 *Conditions de vie outre-mer* et 129 *Coordination du travail gouvernemental* (8,9 M€ au titre de la contribution aux dépenses de communication du plan de relance).

---

<sup>39</sup> Le détail des transferts réalisés figure en annexe n°6.

Enfin, le décret n° 2021-1509 du 19 novembre 2021 a procédé à des transferts sortants à hauteur de 422,23 M€ en AE et 294,13 M€ en CP, dont la très grande majorité (89,1 % en AE et 87,6 % en CP) l'a été au profit des programmes 102 et 103. Les autres transferts ont bénéficié au programme 135, ainsi qu'aux programmes 139 *Enseignement privé* et 141 *Enseignement scolaire*, qui ont notamment bénéficié de crédits de titre 2 de 4,7 M€ et 28,7 M€ (AE et CP) pour le financement des actions néo-bacheliers et cordées de la réussite (hors dispositif étudiants). Au titre enfin du programme 204 *Santé publique et prévention*, un transfert de 3 M€ en AE et CP a été opéré pour financer l'aide exceptionnelle à l'apprentissage dans la fonction publique hospitalière.

Le même décret du 19 novembre 2021 procède à un transfert entrant du programme 103 vers le programme 364, d'un montant de 416,49 M€ en AE. Réalisé en fin de gestion, ce transfert a été financé par la sous-exécution des AE du programme 103 du fait du changement des modalités de gestion des aides à l'apprentissage.

Au total, les programmes 102 et 103 ont bénéficié de 90,5 % des AE et de 89,8 % des CP transférées à partir du programme 364.

*b) Un décret de virement est intervenu en fin de gestion*

Le décret n°2021-1508 du 19 novembre 2021 a procédé au virement de 10,2 M€ en AE et CP :

- 9,7 M€ en AE et CP à destination du programme 363 *Compétitivité*, destiné au financement des mesures de relance d'investissement dans le numérique du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports pour assurer la continuité pédagogique ;

- 0,5 M€ en AE et CP à destination du même programme 363, destiné au financement d'une campagne de restauration des collections du Mobilier national par des artisans d'art.

*c) Des ouvertures de crédits en LFR 1 et 2 principalement destinées à l'activité partielle et aux mesures du plan « 1 jeune 1 solution »*

Les deux LFR ont ouvert un total de 5 268 M€ en AE et 4 140 M€ en CP :

- 4 140 M€ en LFR 1 (en AE et CP), pour compenser l'avance faite sur l'action 01 *Sauvegarde de l'emploi* au profit du programme 356, pour financer le surcroît de dépenses d'activité partielle d'urgence. Calibrée selon une approche prudente, anticipant d'éventuelles nouvelles dépenses,

cette ouverture est supérieure de 400 M€ à l'avance réelle au moment de l'examen du PLFR 1 (3,74 Md€) ;

- 1 488,98 M€ en AE uniquement, en LFR 2, destinés à rehausser les crédits de l'action 02 *Jeunes* relatifs aux aides exceptionnelles à l'alternance (notamment l'aide exceptionnelle aux contrats d'apprentissage, prolongée jusque mi-2022), dont le niveau d'exécution était significativement supérieur aux besoins ; à permettre l'engagement d'actions au titre du plan Avenir montagnes et à financer le soutien de l'État au titre des « manufactures de proximité » (plan tiers lieux).

Le calibrage de la LFR 2 intègreait l'importante sous-exécution déjà constatée à date des crédits destinés à l'APLD. Au vu toutefois de l'atterrissage de fin de gestion, moins d'un mois après la promulgation de la LFR, et compte-tenu du ralentissement observé depuis plusieurs mois des demandes d'APLD, il est possible de considérer qu'un niveau inférieur d'ouverture de crédits en AE aurait pu être effectué.

## D - Des dépenses effectives supérieures aux dépenses de relance proprement dites

Le niveau de consommation des crédits du programme (88,4 % en AE et 85,8 % en CP) donne une image inexacte de l'effort réel de l'État au titre du volet *Cohésion* du plan de relance. Le taux d'exécution est en effet rehaussé de plus d'un tiers par la prise en compte de dépenses qui ne relèvent pas de mesures de relance, soit qu'elles ressortent de l'urgence (plus de 30 % des crédits consommés en 2021 correspondent au financement de l'activité partielle de crise), soit qu'elles correspondent à des actions ordinairement portées par d'autres missions du budget général.

### 1 - Un taux d'exécution global élevé

Le taux d'exécution global du programme atteint 88,4 % en AE et 85,8 % en CP.

**Tableau n° 9 : Taux d'exécution du programme 364**

	Crédits ouverts	Crédits exécutés	Taux d'exécution
AE	18 047,48	15 946	88,4
CP	14 089,70	12 096	85,8

Source : Cour des comptes, d'après Chorus, sans neutralisation des REJB.

C'est sur les actions relatives à l'emploi et à la formation que l'écart entre les crédits consommés et les crédits ouverts en LFI est le plus important.

**Tableau n° 10 : Taux d'exécution par action (en M€, en CP)**

	<b>LFI</b>	<b>% des crédits LFI</b>	<b>Crédits ouverts en LFR</b>	<b>Crédits exécutés</b>
<i>Action 01 Sauvegarde de l'emploi</i>	4 988,00	43,9	4140	4 450,00
<i>Action 02- Jeunes</i>	4 179,37	36,8		5 832,40
<i>Action 03- Handicap</i>	93,43	0,8		36,21
<i>Action 04- Formation professionnelle</i>	1 314,00	11,6		1 226,00
<i>Action 05- Recherche</i>	286	2,5		286,00
<i>Action 06- Coopération sanitaire</i>	50	0,4		50
<i>Action 07- Cohésion territoriale</i>	369	3,2		197, 18
<i>Action 08- Soutien aux personnes précaires</i>	86,5	0,8		67 372
<b>Total</b>	<b>11 366,30</b>		<b>4140</b>	<b>12 096</b>

Source : Cour des comptes, d'après les données Chorus. Les restitutions Chorus indiquent un niveau d'exécution nul s'agissant de l'action 06, dont les crédits ont fait l'objet d'un transfert le 28 janvier 2021.

Durant l'instruction, la direction du budget, en tant que responsable de programme, n'a pas pu restituer les crédits effectivement ouverts par action.

L'analyse des CP par BOP met en évidence un écart entre la répartition initiale des crédits figurée au DRICE, les délégations effectivement réalisées et l'exécution. L'écart est massif s'agissant du BOP

MTEI (+ 2 868,1 M€ en AE et + 2 374,2 M€ en CP), et s'explique notamment par les ouvertures de crédits en LFR 1. Des redéploiements ont également été opérés au bénéfice du BOP DGCS et du BOP DFAS, s'agissant du soutien aux associations d'aide aux grands marginaux et des dispositifs d'accompagnement des travailleurs handicapés.

## 2 - Un taux d'exécution artificiellement rehaussé de plus de 30 %

Plusieurs changements de portage réalisés en cours de gestion ont pour conséquence que le taux d'exécution ne reflète que pour partie l'effort réel de l'État au titre du volet *Cohésion* du plan de relance.

### *a) Plus des trois quarts des dépenses d'activité partielle de crise financés par le programme 364*

Le principal effet de périmètre intervenu en cours de gestion est la prise en charge de dépenses d'activité partielle de crise réalisée par le programme 364 en lieu et place du programme 356, afin de compenser l'insuffisance des ressources de ce dernier<sup>40</sup>. Sur les 4,45 Md€ de crédits exécutés sur l'action 01, 3,74 Md€ correspondent à la prise en charge d'une dépense qui aurait dû, en cours de gestion, être intégralement imputée au programme 356.

**Tableau n° 11 : Schéma effectif de financement des différents dispositifs d'activité partielle en 2021**

	P. 356	P.364	Total crédits État	Unedic	Coût total
<i>Activité partielle de crise</i>	1,06	3,74	4,8	2,4	<b>7,2</b>
<i>APLD</i>	0	0,71	0,71	0,3	<b>1,1</b>
<i>Indemnisation des congés payés</i>	0,24	0	0,24	0	<b>0,2</b>

Source : Cour des comptes d'après les données de la DGEFP

Ces modalités de financement, non corrigées par le biais d'un transfert en gestion entre les deux programmes, constitue une entorse au principe de spécialité, qui altère la lisibilité des dépenses relevant réellement du plan de relance. Pour le contrôleur budgétaire auprès des ministères sociaux, les crédits nouveaux ouverts sur le programme 364 en

<sup>40</sup> Voir à ce sujet la note d'analyse de la Cour des comptes sur l'exécution budgétaire en 2021 de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*.

LFR 1 (4,2Md€) auraient dû être ouverts sur le programme 356 et donner lieu à un versement à l'ASP reconstituant de facto la trésorerie constituée par le programme 364 à hauteur des crédits mobilisés pour l'activité partielle d'urgence.

Cette entorse au principe de spécialité a pour effet d'augmenter artificiellement le niveau des crédits exécutés sur le programme 364 à hauteur de 30,9 % du total (3,7 Md€) et de minorer par la même voie l'exécution de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* du même montant.

*b) Une règle d'imputation des crédits consacrés à l'apprentissage impossible à mettre en œuvre*

L'aide exceptionnelle à l'apprentissage (AECA) inscrite au plan de relance se substitue lors de la première année à l'aide unique au contrat (AUCA), financée habituellement par les crédits de la mission *Travail emploi*. Lors de la préparation du PLF pour 2021, un schéma de répartition des crédits destinés au soutien de l'apprentissage avait été arbitré : seules les dépenses d'AECA constituant un surcoût par rapport à l'aide unique aux employeurs d'apprentis devaient originellement être financées sur le programme 364. La partie socle, et les crédits correspondant au financement des années n+1 et suivantes, restaient financés par le programme 103.

Devant la complexité de la reconstitution par l'ASP, organisme payeur, du coût de l'AUEA pour chaque paiement effectué au titre de l'AECA, la DGEFP et la DB ont décidé d'imputer la totalité des paiements AECA sur le Plan de relance. La totalité des coûts de la première année des contrats a donc été financée par le programme 364.

Si le surcroît de dépenses engendré par ce changement de gestion et d'imputation a pu être couvert pour partie par redéploiement interne au programme, du fait des sous-exécutions constatées sur d'autres dispositifs, notamment l'APLD, des crédits nouveaux ont été ouverts au profit de l'AECA, en AE, par le décret de transfert du 19 novembre 2021 (416,49 M€ en AE en provenance du programme 103) et par la LFR 2.

La surexécution de la ligne AECA reflète donc à la fois le succès du dispositif auprès des employeurs et ce changement d'imputation. Selon la DGEFP, la part propre à ce dernier peut être évaluée de deux façons :

- soit en considérant que son coût correspond au niveau des crédits disponibles sur le P103. Dans ce cas la dépense sur le P364 aurait dû être réduite de 430 M€ (soit un montant légèrement supérieur aux 416,5 M€ transférés du P103 au P364 en fin de gestion). La limite de cette

méthodologie résulte dans le fait que l'écart entre les crédits disponibles et l'exécution est diminué par la dynamique observée sur le volume de contrats d'apprentis qui engendre, sur le programme 103, des engagements et des paiements complémentaires au titre de l'AUEA du fait de la prise en charge des deuxièmes et troisièmes années d'aide versées dans ce cadre ;

- soit en considérant que l'intégralité des dépenses correspondant à l'AUEA aurait dû être prise en charge sur le P103 en 2021.

Dans tous les cas, le niveau de consommation du programme 364 s'en trouve accru, sans lien direct avec le plan de relance.

*c) Une moindre exécution du fait du financement de l'AIJ par l'Union européenne*

Devant initialement être portés par le plan de relance, les crédits relatifs à l'accompagnement intensif des jeunes mis en œuvre par Pôle emploi (69 M€ en AE et CP en trajectoire initiale), sont en fin de compte directement financés sur des crédits européens. Le niveau de consommation s'en trouve diminué.

**3 - Une sous-exécution massive de l'APLD, un dépassement des prévisions initiales en matière d'aides à l'emploi**

Alors que la LFI consacrait à l'APLD et à l'activité partielle de droit commun 39,10 % des CP (avant reports), l'exécution présente un profil tout à fait différent. En effet, ce sont les aides exceptionnelles à l'emploi, instaurées en 2020 et prolongées bien au-delà des échéances initialement prévues, qui concentrent la part la plus importante des crédits disponibles : 54,2 % des AE (7 642 M€) et 43,2 % des CP (5 222,7 M€).

Les principales sous-exécutions constatées en CP, tous crédits confondus (délégués et transférés) concernent les dispositifs du champ de l'emploi et de la formation :

- l'activité partielle, à hauteur de 1 914,3 M€ des crédits disponibles après redéploiements internes,

- les crédits destinés au FNE formation, intégralement consommés en AE mais présentant une sous-consommation de 241,8 M€ en CP,

- les PEC jeunes (contrats aidés dans le secteur non-marchand), à hauteur de 219,4 M€,

- l'aide exceptionnelle aux contrats de professionnalisation (AE intégralement consommées, ce qui n'est pas le cas des CP : -97,2 M€),

- les mesures inscrites au PIC « obligation de formation des 16-18 ans » (-79,7 M€) et Cléa numérique (- 7,5 M€ en AE et -23,5 M€ en CP),
- la revalorisation de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle adultes (- 61,1 M€ en CP) et jeunes (- 49 M€), les AE étant toutes exécutées,
- l'aide aux travailleurs handicapés (- 16,6 M€ en AE et - 49,7 M€ en CP),
- l'aide exceptionnelle à l'apprentissage dans la fonction publique (- 38,6 M€ en AE et CP),
- les crédits de promotion de l'alternance (Pro A), à hauteur de 20,5 M€ en CP.

Sur les autres actions et BOP supports, on note deux sous-consommations importantes : la première, sur les crédits du BOP MEFR consacrés notamment à l'accélération du plan très haut débit ; la seconde sur les dépenses du BOP MENJ, correspondant à une moindre dépense sur les crédits relatifs aux mesures sport (-55 M€ en CP).

Ces sous-consommations sont compensées par le profil de consommation particulièrement dynamique durant l'année des aides exceptionnelles à l'emploi, qui représentent 43 % des crédits consommés. Le recours à l'aide exceptionnelle à l'apprentissage s'est avéré très supérieur aux prévisions initiales, sous l'effet, notamment, des décisions de prolongation. Les taux d'exécution sont d'autant plus significatifs que des ouvertures massives de crédits ont été réalisées en cours de gestion, par redéploiements internes au programme, transfert du programme 103 et nouvelles autorisations d'engagement en LFR.



**Tableau n° 12 : Dépenses relatives aux aides exceptionnelles à l'emploi du programme 364 (BP MTEI)**

	Crédits LFI (M€)		Crédits exécutés (M€)		Taux d'exécution des crédits ouverts (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>Aide exceptionnelle aux contrats d'apprentissage (AECA)</i>	57,16	801,32	5 953,14	4 011,61	103,2	127,1
<i>AECA- Fonction publique</i>	0	0	21,77	21,77	36	36
<i>« Emplois francs plus »</i>	8,10	3,77	10,25	5,11	253,1	101,9
<i>Aide à l'embauche des Jeunes (AEJ)</i>	100,00	900,00	961,64	838,55	101,7	101,6
<i>Aide exceptionnelle contrats pros</i>	8,10	3,77	694,99	345,63	105,5	78,1
<b>Total</b>	<b>173,36</b>	<b>1 708,86</b>	<b>7 642</b>	<b>5 222,66</b>	<b>102,8</b>	<b>116,3</b>

Source : Cour des comptes d'après les données DGEFP

À l'échelle plus large du plan « 1 jeune 1 solution », l'exécution des crédits du programme apparaît contrastée.

### **L'exécution du plan « 1 jeune 1 solution »**

Au cours du seul exercice 2021, 9,7 Md€ ont été engagés sur le plan « 1 jeune 1 solution » selon la DGEFP, pour un coût initial annoncé de 6,5 Md€ pour 2020 et 2021, dont 5,3 Md€ de crédits gérés par le ministère chargé du travail. De nouvelles dépenses seront exécutées en 2022.

Au niveau des dépenses pilotables, une sous-réalisation est observée sur les contrats aidés du fait de la non-atteinte de l'objectif sur les PEC Jeunes. En matière de Garantie Jeunes, les crédits sont consommés mais l'objectif physique de 200 000 jeunes accompagnés dans ce cadre n'est pas atteint. Les mesures relevant du PIC sont en partie sous-exécutées à cause d'un volume de formations engagées inférieur à l'objectif. Si les engagements sont réalisés en intégralité sur le FNE Formation, avec un décalage de la dépense en 2022, tel n'est pas le cas sur le dispositif Transitions collectives. Des effets d'éviction sont observés entre le soutien à l'apprentissage et les contrats de professionnalisation, en forte baisse.

Dans l'insertion qu'elle consacre au plan « 1 jeune 1 solution » dans son rapport public annuel 2022, la Cour indique que de nombreux dispositifs n'atteindront pas leurs objectifs physiques et que les aides à l'embauche, qui représentent un peu plus de 53 % des crédits du plan consommés en 2021, ont un effet « *apparemment limité* » sur le nombre de jeunes en emploi. Les performances d'insertion dans l'emploi de la Garantie jeunes se sont dégradées pendant la crise.

Si la Cour rappelle que « *le dimensionnement initial d'une réponse à une crise est nécessairement indicatif, surtout lorsque celle-ci est d'une évolution peu prévisible, peu propice pour maintenir la mobilisation des acteurs* », elle constate également que les acteurs de terrain se sont en pratique, pour beaucoup, « *concentrés sur une partie seulement des mesures proposées* », estimant « *ne pas être en mesure de déployer simultanément un aussi grand nombre de dispositifs en atteignant un objectif chiffré pour chacun d'entre eux, surtout en temps de crise* ».

#### **4 - Un taux d'exécution qui ne permet pas de mesurer l'atteinte des objectifs du Plan de relance**

La mission *Plan de relance* a été explicitement créée dans une logique de centralisation des crédits du plan de relance, destinée à favoriser la visibilité, la lisibilité et le suivi des mesures. Le taux d'exécution des crédits du programme ne présume cependant pas de la consommation effective des crédits, en particulier quand ils ont été transférés ou délégués à un opérateur, ni de l'atteinte des objectifs physiques.

a) *La nécessité d'une prise en compte de l'exécution réelle des crédits transférés*

Un premier défaut de visibilité est relatif au devenir des crédits transférés. Ces derniers sont en effet comptabilisés comme supprimés du programme et ne sont pas comptabilisés dans la mesure de la consommation finale du programme, laquelle s'en trouve diminuée de 1 459,9 M€ en CP.

La réalisation du transfert ne présume par ailleurs pas du taux de consommation effectif sur le programme bénéficiaire. Des écarts importants peuvent exister, comme l'illustrent certaines actions du BOP MTEI.

**Tableau n° 13 : Exemples d'écarts de consommation entre l'imputation au programme 364 et le programme de destination**

<i>En M€</i>	<b>Programme 364</b>		<b>Programme de destination</b>	
	<b>AE</b>	<b>CP</b>	<b>AE</b>	<b>CP</b>
<i>PEC jeunes</i>	-135,32	-219,42	-265,69	- 288,17
<i>FNE formation</i>	0	-241,83	-16,98	- 308,04
<i>Revalorisation de la rémunération des stagiaires adultes de la formation professionnelle</i>	0	-61,08	-8,34	-60,53
<i>PIC entrée en formation de 100 000 jeunes</i>	0	151,17	-67,51	131,72

Source : Cour des comptes d'après le référentiel d'activité DGEFP

Un double suivi de la consommation effective des crédits au regard de ceux ouverts en gestion est donc nécessaire. Il est complémentaire du suivi déjà opéré par la direction du budget, qui se limite aux crédits Plan de relance consommés sur les programmes de destination. Réalisé par la DGEFP, il permet d'opérer une distinction entre crédits socles et crédits transférés du P. 364, les transferts ayant été limités au niveau de la dépense anticipée sur ces programmes. Il mériterait d'être généralisé à l'échelle du programme.

*b) L'enjeu de la trésorerie des opérateurs*

L'analyse de la trésorerie des opérateurs est une autre donnée à prendre en compte pour mesurer l'état exact de la consommation des crédits du programme.

La trésorerie de l'ASP sur les dispositifs gérés sur le programme 364 dans le champ de l'emploi et de la formation s'établissait, fin décembre 2021, à 1 307,83 M€ en CP.

**Tableau n° 14 : Trésorerie de l'ASP au 31 décembre 2021 sur les dispositifs inscrits au programme 364 (en M€, en CP)**

<i>APLD</i>	<b>76,08</b>
<i>Aide exceptionnelle aux contrats d'apprentissage</i>	805,8
<i>Aide exceptionnelle aux contrats de professionnalisation</i>	242,8
<i>Aide à l'embauche des jeunes</i>	181,3
<i>Aide à l'embauche des travailleurs handicapés</i>	4

Source : DGEFP

L'ASP conserve également en trésorerie des crédits correspondant aux dépenses engagées, au titre de certaines actions, en 2020 sur les programmes 102 et 103 de la mission *Travail emploi*.

La quasi-totalité de la contribution du BOP 0364-MENJ à l'Agence du service civique a été exécutée : 362,8 M€ en AE et CP sur 363 M€ programmés, soit un montant à peine inférieur aux crédits du programme 163 Jeunesse et vie associative versés à l'agence. C'est en effet sur ce dernier programme que des ajustements ont eu lieu en gestion pour prendre en compte la non-réalisation des objectifs physiques de nouveaux engagements, conduisant dès lors à une importante sous-exécution. Il faut toutefois souligner que, malgré cette révision à la baisse des crédits qui devaient être mis à sa disposition, l'Agence a quand même constaté une trésorerie importante en fin de gestion.

S'agissant des opérateurs de compétences (Opco), mandatés par l'État pour assurer la gestion du FNE formation, un suivi *ad hoc* est régulièrement opéré par la DGEFP, par le biais d'une sollicitation spécifique de chaque opérateur.

## Chapitre III

### Perspectives budgétaires de la mission

#### I - Des reports de crédits sur 2022 d'un montant conséquent

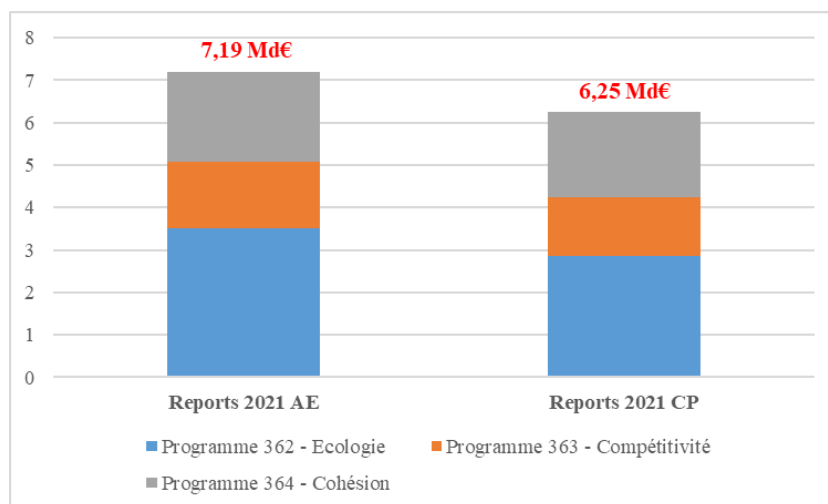
La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit, dans son article 15, le plafonnement du report des crédits de paiement à hauteur de 3 % des crédits initiaux. Ce plafond peut toutefois être majoré par une disposition de loi de finances. La loi de finances initiale pour 2022, dans son article 65, a déplafonné intégralement<sup>41</sup> les reports de crédits de 46 programmes budgétaires dont les trois programmes de la mission *Plan de relance*.

Cette possibilité a été mobilisée puisque tous les crédits non consommés en 2021 ont été reportés en 2022.

---

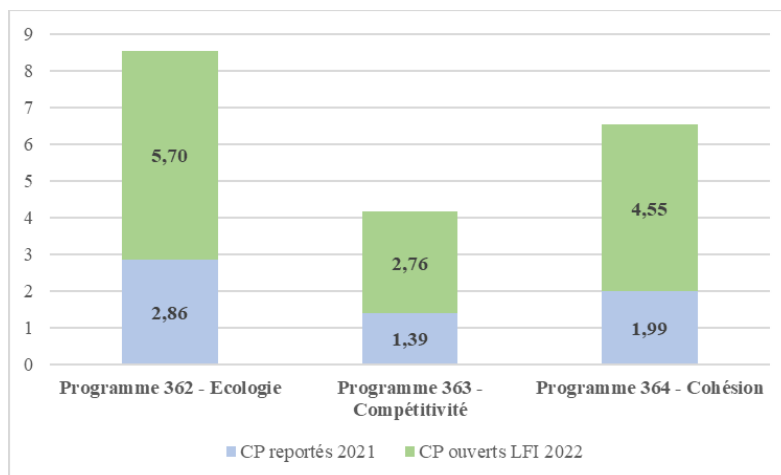
<sup>41</sup> Reports de crédits de paiement limités au total des crédits ouverts par les lois de finances 2021.

**Graphique n° 12 : Crédits reportés de 2021 vers 2022 (AE et CP, en Md€)**



Source : direction du budget, traitement Cour des comptes

**Graphique n° 13 : Part des reports 2021 dans les crédits disponibles en 2022 (en CP, en Md€)**



Source : direction du budget, traitement Cour des comptes

Les reports de crédits contribuent à limiter la portée de l'autorisation parlementaire accordée en début de gestion, car ils échappent au vote des deux assemblées, qui ne se prononcent que sur les crédits budgétaires

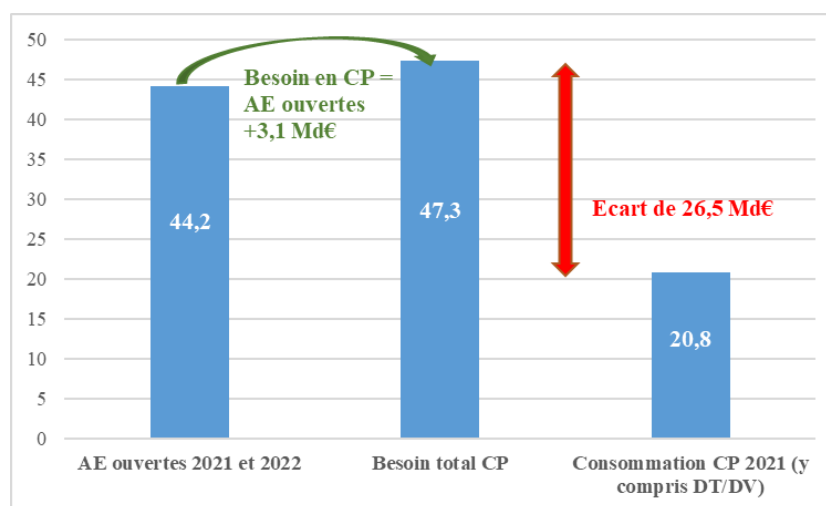
ouverts en LFI. Ainsi, près d'un tiers des ressources allouées en 2022 à chaque programme de la mission sont issues de reports 2021. Cependant, s'agissant, comme rappelé au point 1.2.1, d'une mission non pérenne et à l'enveloppe budgétaire « fermée », cette pratique peut se comprendre. La Cour souligne néanmoins que ce mécanisme permettant de préserver l'ensemble des crédits non consommés d'une année sur l'autre, qui devrait être réservé à des actions ayant un impact réel sur la politique de relance, s'est aussi appliqué à des dispositifs portés par les programmes de la mission mais sans lien réel avec cet objectif (voir encadré *supra* Des dépenses parfois sans lien direct avec la notion de relance en partie 1.1.1)

## **II - Un profil de décaissement qui se décale au-delà de 2022**

Le besoin en CP sur toute la durée de vie de la mission *Plan de relance* s'établit à 47,3 Md€. Il correspond au total des AE ouvertes au titre de la mission en 2021 et en 2022 (42,7 Md€) auquel il convient d'ajouter les 3,1 Md€ correspondant à des AE de 2020 d'autres missions budgétaires à payer par la mission *Plan de relance* compte tenu de leur objet.

En 2021, 20,8 Md€ de CP ont été consommés, directement ou par l'intermédiaire de décrets de transfert ou de décrets de virement. Il reste donc 26,5 Md€ de CP à décaisser au cours des années 2022 et suivantes.

**Graphique n° 14 : État de la consommation des CP de la mission  
*Plan de relance* (en Md€)**



Source : Chorus, traitement Cour des comptes

Or, l'échéancier de décaissement des programmes de la mission figurant au sein du PAP 2022 ne prévoyait un besoin en CP en 2022 et au-delà que de 14,3 Md€ car il se fondait sur un taux de consommation des CP 2021 de 100 % (sans reports vers 2022) et ne prenait pas en compte les besoins complémentaires découlant des ouvertures d'AE en LFR 2. Par conséquent, la sous-consommation en 2021 ainsi que les AE ouvertes en LFR 2 décale, en 2022 et au-delà, un besoin en CP de 12,2 Md€. Ce décalage va entraîner une révision des prévisions de décaissement des programmes pour les années 2022 et suivantes.

En outre, cette montée en charge plus lente qu'initialement anticipé pourrait ne pas être neutre du point de vue de l'accès aux financements européens. Afin de bénéficier de 12,7 Md€ de crédits européens début 2023, la France devra atteindre 66 engagements, dont une partie correspond à des actions mises en œuvre dans le cadre de la mission *Plan de relance*. Le retard pris en 2021 pourrait ainsi ne pas être rattrapé en 2022 et aurait des conséquences sur la tranche de versement normalement prévue au premier trimestre 2023.

Enfin, l'objet même de la mission *Plan de relance*, soutenir des actions ponctuelles et circonscrites dans le temps, doit plaider pour ne plus ouvrir de nouvelles AE au-delà de la fin d'année 2022 et pour supprimer la mission le plus tôt possible après cette date. Elle a formulé une recommandation en ce sens dans sa communication à la commission des finances du Sénat sur la préparation et la mise en œuvre du Plan de



relance<sup>42</sup> : « pour la mission budgétaire Plan de relance, ne plus ouvrir d'autorisations d'engagement au-delà de fin 2022 ; prévoir sa suppression le plus tôt possible après cette date ».

### III - Une information budgétaire à compléter

La Cour note que la mission ne prévoit pas de dépenses de personnel afin de mettre en œuvre les actions prévues au sein des différents programmes. Les seules dépenses de titre 2 inscrites au sein de la mission concernent le programme 364 – *Cohésion* et des dispositifs spécifiques (néobacheliers, cordées de la réussite). Pourtant, la mise en œuvre des actions portées par chaque programme peut mobiliser un volume important d'agents (310 ETP pour le seul programme 362 – voir *supra* et 1500 ETPT au sein de Pôle Emploi, notamment aux fins de mise en œuvre des mesures du plan de relance). Ces moyens humains supplémentaires ne sont ainsi que très partiellement retracés au sein de la documentation budgétaire.

En outre, ainsi que cela a pu également être rappelé *supra*, certaines informations budgétaires, tenant à la ventilation des dépenses au sein de chaque action par titre de dépense, sont manquantes, notamment au sein du programme 362 – *Écologie*.

Par ailleurs, les redéploiements de crédits opérés au sein de chacun des trois programmes n'ont pas été communiqués par la direction du budget durant l'instruction. Ces choix de gestion doivent pouvoir être précisément retracés et expliqués, au vu des masses budgétaires en jeu.

**Recommandation n° 1 (DB) : Améliorer l'information budgétaire relative à la répartition des crédits par titre et identifier les frais de gestion versés ainsi que les moyens humains mobilisés.**

La Cour souligne également que les modalités de gestion spécifiques des programmes de la mission (plus de 90 % des dépenses intervenant par le biais de délégations de gestion – voir *supra*) ne permettent pas de disposer d'une visibilité quant au montant des crédits réellement consommés, seuls étant retracés les crédits mis à disposition au titre des différents programmes budgétaires porteurs des dépenses. Au sein de chaque programme destinataire, il conviendrait de pouvoir distinguer, au sein des crédits consommés, ceux issus des programmes de la mission

<sup>42</sup> Cour des comptes, *La préparation et la mise en œuvre du plan de relance*, Communication à la commission des finances du Sénat au titre de l'article 58 2° de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, mars 2022.

*Plan de relance* et ceux initialement positionnés sur le programme. La Cour formule en ce sens une recommandation.

**Recommandation n° 2 (DB et responsables des programmes concernés) : Préciser dans les PAP et les RAP de chaque programme recevant des crédits en provenance de la mission *Plan de relance* par le biais de décrets de transfert et de virement, la répartition, au sein des crédits consommés, entre crédits « ordinaires » et crédits issus de la mission *Plan de relance*.**

## **Annexe n° 1 : : liste des publications récentes de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques concernées par la NEB**

Cour des comptes, *La mise en œuvre du plan de relance de l'économie française, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale*, juillet 2010, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr) ;

Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2020*, rapport annuel prévu par le 4 ° de l'article 58 de la LOLF, mai 2021, ainsi que les notes d'exécution budgétaire 2020 (NEB) relatives à la mission Plan d'urgence, aux Investissements d'avenir, aux Recettes non fiscales ainsi qu'aux Participations financières de l'État (CAS PFE), disponibles sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr) ;

Cour des comptes, *Les finances publiques locales, fascicule 1*, juin 2021, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr) ;

Cour des comptes, *Une stratégie des finances publiques pour la sortie de crise : concilier soutien à l'activité et soutenabilité*, juin 2021, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr) ;

Cour des comptes, *Le soutien du ministère de la culture au spectacle vivant pendant la crise sanitaire*, audit flash, septembre 2021, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr) ;

Cour des comptes, *Le soutien spécifique de l'État au patrimoine pendant la crise sanitaire*, audit flash, septembre 2021, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr) ;

Cour des comptes, *Les mesures spécifiques de soutien au secteur du cinéma pendant la crise sanitaire*, audit flash, septembre 2021, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr) ;

Cour des comptes, *Le déploiement par l'Anah du dispositif « MaPrimeRénov' » : premiers enseignements*, audit flash, octobre 2021, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr) ;

Cour des comptes, *Les universités à l'horizon 2030 : plus de libertés, plus de responsabilités, Les enjeux structurels pour la France*, octobre 2021, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr) ;

Cour des comptes, *Les finances publiques locales, fascicule 2*, novembre 2021, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

Cour des comptes, *Le plan #JeuneSolution en faveur de l'emploi des jeunes*, insertion au rapport public annuel 2022, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

## **Annexe n° 2 : : Contenu des actions du programme 363 Compétitivité**

Le programme 363 a été construit autour de six actions distinctes, présentées comme contribuant chacune à l'objectif de compétitivité.

L'action 1 financement des entreprises se décline en :

- *Garantie associée au label « Relance »* : attribuée aux véhicules d'investissement qui favorisent l'investissement en fonds propres dans les entreprises en 2021 et en 2022. Le label soutient l'orientation de l'épargne des ménages vers les entreprises ;
- *Abondement des fonds régionaux d'investissement* vise à financer à parité les prises de participation dans les fonds d'investissement mis en place par les régions par l'intermédiaire du Fonds de Fonds France Relance État-Régions (FFRER), géré par Bpifrance. Cette action cherche à renforcer les fonds propres des petites PME ;
- *Dotation aux fonds de garantie de Bpifrance* pour renforcer l'activité de financement des entreprises de cet opérateur ;
- *Compensation de l'exonération de forfait social* : compense les pertes de recettes résultant de l'exonération de forfait social prévue dans le cadre du plan d'épargne salariale ;
- Moyens affectés à la mise en œuvre des dispositifs de relance au sein de BPI France.

L'action 2 souveraineté technologique et résilience se décline en :

- *Soutien au secteur spatial* destiné aux entreprises du secteur spatial, fragilisées par la crise sanitaire ;
- *Financement de la recherche duale*, laquelle prend la forme de subventions pour charges de service public à destination du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et du Centre national d'études spatiales ;
- *Soutien aux projets industriels dans les territoires* prenant la forme d'un fonds d'accélération des investissements industriels, de subventions, du volontariat territorial en entreprise ainsi que de conditions d'accès privilégiées aux accélérateurs de Bpifrance ;
- *Soutien aux projets industriels et à l'approvisionnement dans cinq secteurs prioritaires* (les produits de santé, les intrants critiques

pour l'industrie, l'électronique, l'agroalimentaire et les télécommunications). Un soutien à l'investissement dans les secteurs critiques visant à renforcer la production nationale. Il prend la forme d'un soutien à l'investissement ainsi qu'un renforcement des outils capitalistiques ;

- Financement de *l'année de la gastronomie*.

L'action 3 plan de soutien à l'export se décline en :

- *Chèques relance export*, qui prennent en charge, dans la limite d'un plafond, les dépenses éligibles d'une prestation d'accompagnement à l'international, comme la participation à un pavillon France sur un salon international ou les prestations d'accompagnement à l'international pour les PME et ETI françaises proposées par Business France ;
- En *soutien de BPI Assurance export* pour financer à la fois de nouveaux moyens humains et besoins informatiques ;
- Financement du *fonds d'études et d'aide au secteur privé* (FASEP), qui doit permettre de financer des démonstrateurs de technologies innovantes et des études de faisabilité ;
- Lancement d'une campagne internationale sur la *marque France* pilotée par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

L'action 4 de mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises – modernisation des administrations régaliennes se décline en

- Aide à la numérisation des entreprises
  - o *Mesures France Num et digitalisation des commerces*: diagnostics numériques gratuits ainsi que des parcours de formation, création ou enrichissement de solutions numériques pour accompagner la transition numérique des entreprises ;
  - o Dispositif *IA Booster* proposait un dispositif d'audit et d'accompagnement des PME et ETI ayant acquis un premier niveau de maturité numérique pour mettre en

- place des solutions d'intelligence artificielle permettant de moderniser l'outil de production.
- Dispositif *Industrie du futur* incitant les PME et les ETI industrielles à investir dans les technologies innovantes, par l'octroi d'une subvention en cas d'investissement dans un bien affecté à une activité industrielle ;
- La transformation numérique de l'État et des territoires et la modernisation des administrations régaliennes :
- Les services du premier ministre ont bénéficié de crédits pour soutenir leur transition numérique du secrétariat général de la défense nationale ;
  - Le MFTP a reçu des crédits pour déployer l'axe « *nouveau poste de travail de l'agent public* » et l'axe « *Soutien à l'innovation et à la transformation numériques de l'État et des territoires* ». Des laboratoires d'innovation territoriale ont pu être créés à cette occasion ;
  - Le ministère des armées a reçu des crédits pour développer le *cloud sécurisé des armées* et financer l'achat d'équipements informatiques et réseaux et de prestations intellectuelles (études d'architecture et prestations d'assistance au profit de l'opérateur informatique ministériel) ;
  - Le ministère de l'intérieur a reçu des crédits pour le maintien en condition opérationnelle de plusieurs de ces dispositifs (dont le *système d'alerte et d'information des populations* et le *réseau de la radio du futur*) et pour financer des investissements pour les  *systèmes d'information européens, des investissements immobiliers* et de *l'achat de matériels* ;
  - Le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports a reçu des crédits pour soutenir la continuité pédagogique et administrative de l'enseignement. La mesure *Continuité pédagogique* a fait l'objet d'un appel à projets « *Pour un socle numérique dans les écoles élémentaires* ». La mesure touchant à la *continuité administrative* vise à la dotation d'infrastructures informatiques et de télécommunication ou de moyens de communication audiovisuelle et de services numériques applicatifs. Le ministère a reçu des crédits pour soutenir

la *transformation numérique des fédérations sportives*. Deux appels à projets ont été ouverts : le premier pour soutenir le « *développement des pratiques* » afin de fidéliser les licenciés, numériser le management des organisations sportives et mutualiser de solutions numériques entre plusieurs fédérations ; le second « *haute performance* » pour permettre aux fédérations se doter de matériels connectés et de ressources humaines spécialisées ;

- Le ministère de l'enseignement supérieur a développé des actions soutenant *l'hybridation des formations*, la *formation des enseignants aux usages du numérique* ainsi que *l'usage de « plateformes numériques dédiées à la formation*. Un appel à projets « *services numériques pour la vie étudiante* » a été ouvert.

L'action 5 culture se décline en

- Cinq grandes priorités : le patrimoine ; la création et la diffusion artistique ; l'emploi artistique et les établissements d'enseignement supérieur rattachés au ministère de la culture ; la consolidation et la modernisation des filières culturelles stratégiques ; la transformation numérique des industries culturelles et créatives.
- Le soutien au secteur du patrimoine se répartit sur plusieurs mesures :
  - une valorisation des métiers d'art et des savoir-faire au travers de programmes d'entretien et de rénovation du patrimoine (*plan cathédrales, restauration des monuments historiques nationaux des communes* et propriétaires privés, mise en valeur du château de Villers-Cotterêts) ;
  - le soutien à l'activité des établissements publics patrimoniaux nationaux ;
- La création et la diffusion artistique
  - *Aide aux acteurs privés pour le secteur musical* ;
  - *Accompagnement du spectacle vivant subventionné*, attribués aux structures labellisées et aux opérateurs (fonds propres, investissement), pour relancer la



programmation des institutions et financer leur verdissement ;

- *Soutien à l'emploi artistique et aux établissements artistiques d'enseignement supérieur pour la commande artistique pour les jeunes créateurs et la rénovation des écoles de l'enseignement supérieur culturel ;*
- *Consolidation et la modernisation des filières culturelles stratégiques (plans pour les filières presse, livre, cinéma, soutien à l'audiovisuel public).*

La mesure 6 commandes militaires se traduit par des commandes aéronautiques destinées au ministère de l'intérieur, destinées à la gendarmerie nationale et à la sécurité civile.

**Annexe n° 3 : : Engagements financés par le  
programme 363 – *Compétitivité* à atteindre en  
2022 pour soutenir la demande de  
remboursement 2022 du PNRR**

<b>Dispositif financé par le P363 (montant des dépenses)</b>	<b>Engagement PNRR associé</b>	<b>Description de l'engagement PNRR à atteindre en 2022</b>
Fonds régionaux d'investissement (250 M€)	Dotations aux fonds régionaux d'investissement	Versement des fonds par BPI France à des fonds régionaux d'investissement
Fonds régionaux d'investissement (250 M€)	Dotations aux fonds régionaux d'investissement	Financement total mobilisé - 250 M€ de l'État, 250 M€ des régions et 500M€ d'investisseurs privés
Préservation de l'emploi R&D (300 M€)	Nombre de personnels R&D bénéficiaires de la mesure	2000 personnels bénéficiaires de l'action
Spatial (365 M€)	Attribution de marchés aux bénéficiaires	200M€ de marchés attribués
Spatial (365 M€)	Nombre de bénéficiaires	80 bénéficiaires d'AAP et concours <i>Space Tour</i> 2021
Mise à niveau numérique des entreprises (385 M€)	Nombre d'entreprises ayant reçu une subvention en faveur des investissements numériques	3320 entreprises ayant reçu une subvention
Mise à niveau numérique de l'État (72 M€)	Nombre de cartes d'identité électroniques produites	3000000 de cartes d'identité électroniques
Transformation numérique de l'école (131 M€)	Nombre de classes d'écoles équipées numériquement	45000 classes

Culture (1 600 M€)	Investissement dans la filière presse	Achèvement de 6 actions
Culture (1 600 M€)	Investissement dans la filière presse	Achèvement de 3 actions
Culture (1 600 M€)	Investissement dans le plan filière cinéma	Achèvement de 8 actions à investir

*Source : Cour des comptes, d'après la circulaire n° 6300/SG du 30 août 2021 relative à la mise en œuvre et au suivi des mesures du plan national de relance et de résilience*

## **Annexe n° 4 : : Contenu des actions du programme 364 *Cohésion* et répartition des crédits**

### 1- Contenu des actions

Le programme 364 a été construit autour de huit actions distinctes, présentées comme contribuant chacune à l'objectif de cohésion.

L'action 01- *sauvegarde de l'emploi* contient les crédits destinés à la contribution financière de l'État au financement de l'activité partielle de longue durée (APLD) et l'activité partielle de droit commun (supposée prendre le relais de l'activité partielle de crise) et au financement du fonds national pour l'emploi destinés aux actions de formation (FNE-Formation).

L'action 02 *Jeunes*, la plus importante en crédits budgétaires, comporte les crédits destinés au financement des actions du plan « 1 jeune 1 solution », annoncé à l'été 2020. Elle contient au total 27 mesures, nouvelles ou abondées par le Plan de relance, relevant de différents ministères (MTEI, MENJS, MESRI). La Cour a déjà souligné la « *profusion* » de ces mesures et les risques d'éparpillement qui en découlent<sup>43</sup>. Ces mesures prennent la forme :

- *d'aides à l'embauche et au recrutement sous certaines formes, pour tous les publics* : aide exceptionnelle aux contrats d'apprentissage, substituée, lors de la première année du contrat, à l'aide unique ; aide exceptionnelle aux contrats de professionnalisation ; prime à l'embauche des moins de 26 ans ; revalorisation des emplois francs en « emplois francs plus » pour éviter un décrochage avec la prime à l'embauche ; financement de 80 000 service civique supplémentaires en 2021 ;
- *d'un accompagnement renforcé et personnalisé pour les publics plus en difficulté dans l'accès à l'emploi* : CIE jeunes dans le secteur marchand et Parcours emploi compétences (PEC) jeunes dans le secteur non marchand ; insertion par l'activité économique (IAE) pour les jeunes ; suivi renforcé par Pôle emploi, l'APEC et les missions locales dans le cadre, notamment, de la Garantie jeunes, du PACEA et de l'« Accompagnement intensif jeunes » ;
- *d'actions relatives à la formation aux métiers d'avenir* : parcours personnalisés pour les jeunes de 16 à 18 ans au titre de l'obligation de formation ; parcours qualifiants pour les jeunes dans le cadre du Plan

---

<sup>43</sup> Cour des comptes, *Préserver l'emploi : le ministère du travail face à la crise sanitaire, rapport public thématique*, juillet 2021.

d'investissement dans les compétences (PIC) ; formations aux métiers de la santé et du soin ; revalorisation de la rémunération des stagiaires jeunes de la formation professionnelle ; renforcement de la garantie prêts étudiants ; cordées de la réussite pour jeunes et étudiants ; et création de places dans l'enseignement supérieur.

L'action *03-Handicap* porte les crédits destinés à financer une nouvelle prime à l'embauche des travailleurs handicapés visant à réduire le coût des contrats signés entre le 1<sup>er</sup> septembre 2020 et le 28 février 2021 (terme initial) et le renforcement des dispositifs vers et dans l'emploi de ces personnes.

L'action *04-Formation professionnelle* comporte des actions relevant de deux thématiques différentes :

- L'accompagnement des reconversions : soutien aux associations de transition professionnelle (ATpro) pour le financement des projets de transition professionnelle (PTP) ; actions de promotion de l'alternance (Pro A) ; abondement des comptes personnels formation (CPF) sur les métiers les plus stratégiques ; revalorisation de la rémunération des stagiaires adultes de la formation professionnelle ;
- le renforcement des moyens des opérateurs, au premier rang desquels France compétences, avec une subvention de 750 M€, et Pôle emploi (250 M€).

L'action *05-Recherche* comporte un unique objet : financer l'augmentation des moyens de l'Agence nationale pour la recherche, actée par le projet de loi de programmation pour la recherche (LPR).

L'action *06-Coopération sanitaire* contient l'enveloppe de crédits destinés à traduire l'engagement de la France de soutenir l'initiative mondiale ACT-A destinée à favoriser le développement et l'accès universel à un vaccin, ainsi que le renforcement de l'aide à Unitaid.

L'action *07-Cohésion territoriale* traduit l'appui financier complémentaire du Plan de relance à cinq thématiques d'action :

- le développement du numérique sur l'ensemble du territoire au travers du plan France très haut débit et inclusion numérique,
- le soutien aux actions de développement local, dans l'hexagone et outre-mer, portées par les CPER et CPIER,
- la rénovation des commerces de centre-ville, au travers de plusieurs dispositifs (création d'un fonds de déficit d'opérations d'aménagement commercial ; soutien à des actions collectives en faveur de l'économie de proximité ; prêt croissance pour les TPE ; aide au développement d'un tourisme durable ; développement et

modernisation du réseau routier national et renforcement des ouvrages d'art (ponts notamment).

L'action 08- *Soutien aux personnes précaires* porte les crédits de soutien exceptionnel aux associations de lutte contre la grande précarité, des mesures de développement et d'amélioration de l'hébergement d'urgence et de l'hébergement temporaire (dont la réhabilitation d'aires d'accueil de gens du voyage), et deux appels à manifestation d'intérêt relatifs aux grands précaires et aux « tiers-lieux alimentation ».

## 2 - Répartition des crédits par budget opérationnel de programmes

**Tableau n° 15 : Répartition par BOP des crédits ouverts en LFI (CP, en M€)**

<i>CP</i>	<b>DRICE</b>	<b>En % des CP en gestion déléguée</b>
<i>BOP MEFR</i>	106	1,11
<i>BOP MESRI</i>	351	3,68
<i>BOP MENJ</i>	470,2	4,94
dont T2	43	0,45
<i>BOP DGITM</i>	77,4	0,81
<i>BOP DGPR</i>	5	0,05
<i>BOP DHUP</i>	23	0,12
<i>BOP MTEI (DGEFP)</i>	8 302,20	87,16
<i>BOP MSS (DGCS)</i>	54,5	0,57
<i>BOP DGCL</i>	136	1,43
<b><i>Crédits délégués du programme 364</i></b>	<b>9 525,30</b>	

Source : Cour des comptes d'après les DRICE

## Annexe n° 5 : : Décisions de prolongation des aides exceptionnelles à l'emploi financées par le programme 364 *Cohésion*

**Tableau n° 16 : Évolution des conditions d'éligibilité aux aides exceptionnelles à l'emploi**

<i>Aide exceptionnelle aux contrats d'apprentissage et aux contrats de professionnalisation</i>		<i>Aide à l'embauche des jeunes de moins de 26 ans</i>		<i>Aide à l'embauche des travailleurs handicapés</i>	
<i>LFR du 30 juillet 2021 et décret n°2020-1085 du 24 août 2020</i>	Contrats conclus entre le 1er juillet 2020 et le 28 février 2021	Décret n° 2020-982 du 5 août 2020	Contrats conclus entre le 1er août 2020 et le 31 janvier 2021	Décret n°2020-1223 du 6 octobre 2020	Contrats conclus entre le 1er août 2020 et le 31 janvier 2021
<i>Décret n°2021-224 du 26 février 2021</i>	31 mars 2021	Décret n° 2021-94 du 30 janvier 2021	31 mars 2021	Décret n° 2021-198 du 23 février 2021	30 juin 2021
<i>Décret n° 2021-363 du 31 mars 2021</i>	31 mai 2021	Décret n° 2021-363 du 31 mars 2021	31 mai 2021	Décret n°2021-864 du 30 juin 2021	31 décembre 2021
<i>Décret n°2021-510 du 28 avril 2021</i>	31 décembre 2021				
<i>Décret n°2021-1468 du 10 novembre 2021</i>	30 juin 22				

*Source : Cour des comptes*

## **Annexe n° 6 : : Liste des transferts ayant concerné le programme 364 *Cohésion***

Le programme a fait l'objet de transferts de crédits d'un montant net de 2 190,40 M€ en AE (2 607,3 M€ sortants et 416,9 M€ entrants) et de 1 457,32 M€ en CP.

Un premier transfert sortant a été opéré par le décret n°2021-84 du 28 janvier 2021, pour un montant total de 2 148,55 M€ en AE et 1 132,36 M€ en CP bénéficiant à 92,1 % en AE et à 92,8 % en CP aux programmes 102 et 103 de la mission *Travail emploi* :

- Au titre du *programme 102*, 497,70 M€ en AE et 387,80 M€ en CP pour le financement d'actions relevant du plan « 1 jeune 1 solution » : Parcours emploi-compétences (PEC) des jeunes (208,20 M€ en AE et 119,8 M€ en CP), l'abondement des crédits d'allocation de la Garantie jeunes (47,50 M€ en AE et CP), l'abondement du financement des missions locales (100 M€ en AE et CP soit la totalité des crédits attendus), les crédits alloués aux CIE Jeunes (105,50 M€ en AE et 85,99 M€ en CP), les crédits IAE jeunes (23,50 M€ en AE et CP) et les crédits PACEA (11 M€ en AE et CP) ;
- Au titre du *programme 103*, 1 484 M€ en AE et 662,9 M€ en CP correspondant au transfert de la totalité des crédits attendus relatifs au FNE formation (588 M€ en AE et CP), au parcours qualifiants d'entrée en formation des jeunes (700 M€ en AE et 175 M€ en CP), à la revalorisation de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle adultes (106 M€ en AE et CP) et jeunes (85 M€ en AE et CP), et à la moitié des crédits attendus sur les VTE verts et emplois francs plus ;
- Au titre du *programme 112*, 100 M€ en AE et 26,76 M€ en CP pour le financement du PTIC Corse, de programmes de l'ANCT, de la Fabrique des territoires et des CPER et CPIER (62,08 M€ en AE et 11,81 M€ en CP) ;
- Au titre du *programme 209*, 50 M€ d'AE et CP correspondant à la totalité des crédits de l'action 6 Coopération sanitaire du programme 364,
- Au titre du *programme 135*, 16,8 M€ en AE et 3,9 M€ en CP pour le financement d'actions de réhabilitation des aires d'accueil de gens du voyage, l'humanisation des centres d'hébergement, et le rachat d'hôtels modulaires.
- 2 M€ en AE et 1 M€ en CP à destination du programme 231, au titre des cordées de la réussite des étudiants.



Le décret n°2021-831 du 28 juin 2021 procède au transfert sortant de crédits à hauteur de 33,59 M€ en AE et 30,83 M€ en CP bénéficiant principalement :

- Au *programme 112* (15,5 M€ en AE et 17,84 M€ en CP), au titre de l'accélération de certaines opérations portées par les collectivités dans le cadre des CPER et CPIER,
- Au *programme 135* (4,2 M€ en AE et 2,6 M€ en CP) au titre de la réhabilitation des aires d'accueil de gens du voyage, de l'humanisation des centres d'hébergement, du rachat d'hôtels et de modulaires,
- Au *programme 123 Conditions de vie outre-mer*, un transfert de crédits hors titre 2 d'un montant de 5M€ en AE et 1,5 M€ en CP destiné au financement de la construction de centres d'hébergement d'urgence au sein des territoires d'outre-mer ;
- Au *programme 129* (8,89 M€ en AE et CP), au titre de la contribution du programme aux dépenses de communication du plan de relance.

Enfin, le décret n° 2021-1509 du 19 novembre 2021 a procédé à des transferts sortants à hauteur de 422,23 M€ en AE et 294,13 M€ en CP, dont la très grande majorité (89,1 % en AE et 87,6 % en CP) l'a été au profit des programmes 102 et 103 :

- Au titre du *programme 102*, 376,3 M€ en AE et 163,4 M€ en CP ont été transférés pour compléter les transferts précédemment opérés par le programme 364 en direction des actions PEC jeunes (58,9 M€ en AE), IAE Place jeunes (30,1 M€ en AE et CP), Garantie jeunes (38,35 M€ en AE et CP au titre de l'allocation), CIE Jeunes (241,4 M€ en AE et 87,35 M€ en CP), PACEA (5,25 M€ en AE et CP) et financement des missions locales (2,4 M€ en AE et CP),
- Au titre du *programme 103*, 91,26 M€ de CP pour le financement du FNE formation et 3,1 M€ CP pour le dispositif emplois francs + ;
- Au titre du programme 135, 9,6 M€ en AE pour le rachat d'hôtels et de modulaires,
- Au titre des *programmes 139* (enseignement privé) et *141* (enseignement scolaire), des crédits de titre 2 d'un montant respectif de 4,7 M€ et 28,7 M€ (AE et CP) ont été transférés pour le financement des actions néo-bacheliers et cordées de la réussite (hors dispositif étudiants),
- Au titre enfin du *programme 204*, un transfert de 3 M€ en AE et CP a été opéré pour financer l'aide exceptionnelle à l'apprentissage dans la fonction publique hospitalière.

Le même décret du 19 novembre 2021 procède à un transfert entrant du programme 103 vers le programme 364, d'un montant de 416,49 M€ en

AE. Réalisé en fin de gestion, ce transfert, financé par la sous-exécution des AE du programme 103 du fait du changement des modalités de gestion des aides à l'apprentissage.

## **Annexe n° 7 : : Programme 362 – *Écologie* ; Liste des mesures dont l'exécution n'amène pas de remarques significatives**

### L'économie circulaire et les circuits courts (484 M€ en AE)

Les engagements se sont élevés à 246 M€ soit seulement la moitié des AE disponibles mais les crédits ont été décaissés conformément aux prévisions (68 M€).

### La rénovation des TPE et PME (95 M€ en AE)

La consommation des crédits alloués pour la rénovation des TPE et PME n'amène aucune observation (95 M€ en AE et 27 M€ en CP pour une consommation de 78 M€ en AE et 32 M€ en CP).

### Le renforcement de l'impact environnemental de la politique maritime (250 M€ en AE)

Les mesures de renforcement de la performance environnementale du secteur de la pêche ont été engagées pour moitié (48 M€ sur 99 M€) mais le taux de consommation a été supérieur au montant budgété (15 M€ pour 8 M€) en employant la fongibilité des crédits.

Le verdissement des ports et de la flotte maritime (200 M€) a été engagé presque en totalité (180 M€) et les crédits de paiement ont été décaissés (36 M€).

### Le verdissement du parc automobile de l'État (155 M€ en AE)

Le remplacement du parc automobile de l'État par des véhicules électriques ou hybrides moins polluants est globalement conforme à la trajectoire (129 M€ d'engagements). Les crédits destinés aux douanes ont été réduit de moitié pour atteindre 25 M€. Seuls 66 M€ ont été consommés sur les 79 M€ de CP disponibles.

