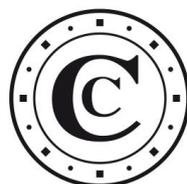


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2022

Mission « Plan de relance »

Avril 2023

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	11
INTRODUCTION	13
CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	15
I - DES MONTANTS DE CRÉDITS DISPONIBLES CONFORMES AUX OBJECTIFS DE LA MISSION	15
A - Une loi de finance initiale pour 2022 orientée vers les crédits de paiement	15
B - Un report quasi intégral des crédits non exécutés en 2021 vers 2022	16
II - DES MOUVEMENTS EN GESTION AU PROFIT DES MESURES LES PLUS DYNAMIQUES	18
A - Des transferts de crédits portant très largement sur des crédits de paiement	18
B - Des mouvements en seconde loi de finances rectificatives au bénéfice du programme 362 mais neutres pour la mission	19
C - Un défaut d'information sur le détail des redéploiements de crédits au sein des programmes	20
D - Des mesures financées par la mission sans lien évident avec la relance	20
III - UNE EXÉCUTION PRESQUE INTÉGRALE DES AE ET PLUS LIMITÉE DES CP, MAIS UN DÉCAISSEMENT AUPRÈS DES BÉNÉFICIAIRES FINAUX QUI EST INSUFFISAMMENT DOCUMENTÉ	21
A - Une exécution presque complète des AE, une consommation plus lente des CP	21
B - Un profil de décaissement similaire entre AE et CP, avec une forte consommation en fin d'année	25
C - Une exécution de crédits portant essentiellement sur des dépenses d'intervention	26
D - Une consommation des crédits au niveau de la mission qui ne reflète pas le montant des décaissements réalisés au profit des bénéficiaires finaux.....	27
IV - UNE COTATION INSUFFISANTE SUR LE BUDGET VERT POUR RENDRE COMPTE DE L'IMPACT DES MESURES DU PLAN DE RELANCE SUR L'ENVIRONNEMENT	29
V - DES MESURES DU PLAN DE RELANCE POUR CERTAINES INTÉGRÉES AU PLAN NATIONAL DE RELANCE ET DE RÉSILIENCE (PNRR) COFINANCÉ PAR L'UNION EUROPÉENNE	30
CHAPITRE II POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME	33
I - PROGRAMME N°362 – ÉCOLOGIE	33
A - Un programme qui mobilise de nombreux acteurs	33
B - Une absence de lisibilité des crédits disponibles en gestion	36
C - Une exécution en AE quasi-totale pour le programme, mais partielle pour les opérateurs.....	38
D - Une importante sous-consommation des CP, des prévisions de décaissement parfois tardives	44
E - Le coût de mise en œuvre du plan de relance, non anticipé, reste inconnu	48
II - PROGRAMME N°363 – COMPÉTITIVITÉ	50
A - Un programme au champ vaste.....	50
B - Des dotations 2022 majoritairement issues des reports de 2021	53
C - Une gestion partagée entre transferts à d'autres programmes budgétaires ministériels et délégation de gestion à des opérateurs	54
D - Une sous-consommation qui se creuse en 2022.....	55
E - Une information budgétaire à compléter pour mesurer l'apport du programme à la relance et ses coûts de mise en œuvre.....	59

III - PROGRAMME N° 364 – COHÉSION	61
A - Un programme qui porte majoritairement des mesures en faveur de l'emploi et de la formation	61
B - Des reports de crédits 2021 à hauteur de près de 72 % des AE et de 30,5 % des CP.....	63
C - En gestion, des besoins supplémentaires en autorisations d'engagement, un niveau de crédits de paiement suffisant	65
D - Un niveau de dépenses sensiblement moindre qu'en 2021, une sous-consommation importante des crédits de paiement ouverts	68
E - Des besoins prévisionnels de crédits majoritairement concentrés sur trois BOP en 2023.....	73
F - Un dispositif de mesure de la performance pour partie obsolète	74
CHAPITRE III LES PERSPECTIVES DE LA MISSION	77
I - UNE MISSION QUI GAGNE EN IMPORTANCE AU SEIN DU PLAN « FRANCE RELANCE »	77
II - LES REPORTS DE CRÉDITS DE 2022 SUR 2023 ENCORE TRÈS IMPORTANTS	78
III - DANS LE PLF 2023, UN ÉCHÉANCIER DE PAIEMENT DES RESTES À PAYER QUI REVOIT À LA HAUSSE LES DÉCAISSEMENTS PRÉVUS AU-DELÀ DE 2023	79
IV - UNE INFORMATION BUDGÉTAIRE À COMPLÉTER	80
V - UNE CLÔTURE DE LA MISSION À PRÉPARER	81
ANNEXES	83
ANNEXE N° 1. PRINCIPAUX OPÉRATEURS CONCOURANT À LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES DU PROGRAMME 362	84
ANNEXE N° 2. DÉTAIL DE L'EXÉCUTION 2022 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 362 EN AE ET CP PAR ACTION	85
ANNEXE N° 3. CONTENU DES ACTIONS DU PROGRAMME 363 – COMPÉTITIVITÉ	86
ANNEXE N° 4. ENGAGEMENTS FINANCÉS PAR LE PROGRAMME 363 – COMPÉTITIVITÉ À ATTEINDRE EN 2022 POUR SOUTENIR LA DEMANDE DE REMBOURSEMENT 2022 DU PNRR 89	
ANNEXE N° 5. NIVEAU DE CONSOMMATION DES CRÉDITS PAR BUDGET OPÉRATIONNEL DU PROGRAMME 364	90
ANNEXE N° 6. TAUX DE CONSOMMATION DES BRIQUES DE LA MISSION PLAN DE RELANCE SUR LA PÉRIODE 2021-2022 (EN M€)	91

Synthèse

La mission *Plan de relance* a été créée par la loi de finances initiale pour 2021 pour regrouper l'essentiel des crédits budgétaires de l'État finançant les mesures du plan « France relance », destiné à redresser et transformer l'économie française. Elle est constituée de trois programmes, consacrés à l'écologie (programme 362), la compétitivité (programme 363) et la cohésion (programme 364), tous placés sous la responsabilité de la direction du budget.

Les trois programmes de la mission relèvent chacun de politiques publiques très diverses, couvrant neuf ministères et 34 budgets opérationnels de programme. Ajoutée à la grande hétérogénéité des actions et mesures financées par chacun des programmes, cette caractéristique ne correspond pas au principe général de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf) qui veut qu'à une politique publique soit associée un programme budgétaire, et réciproquement.

C'est la raison pour laquelle la présentation de la mission dans les documents budgétaires mériterait d'être adaptée, avec un niveau de granularité correspondant à la « brique budgétaire », utilisée pour le dialogue budgétaire entre la direction du budget et les ministères et qui peut être rapprochée des mesures qui constituaient le plan de relance national.

Une programmation budgétaire conforme aux attentes, mais des mouvements en gestion insuffisamment documentés

La mission *Plan de relance* avait été dotée en 2021 de 45,8 Md€ d'AE et de 27,06 Md€ de CP. 84,3 % des AE et 76,9 % des CP ont été consommés au 31 décembre 2021, remplissant l'objectif d'engagement d'au moins 70 % des AE à l'issue de la première année.

En 2022, la mission a été dotée en loi de finances initiale de 1,51 Md€ en AE et 13,0 Md€ en CP afin de limiter les nouveaux engagements et de couvrir une part significative de ceux de 2021. Ces crédits ont été complétés par les 7,19 Md€ d'AE et 6,25 Md€ de CP reportés à l'issue de l'exercice 2021 et correspondant à l'intégralité des crédits non consommés, pour un total de 8,7 Md€ d'AE et 19,25 Md€ de CP disponibles en 2022.

En gestion, les transferts de crédits vers d'autres missions ont été plus limités qu'en 2021. Comme la dotation initiale en LFI, ils sont majoritairement constitués de CP (1,65 Md€ de CP pour 0,3 Md€ d'AE), contrairement aux transferts de 2021 qui comportaient plus d'AE que de CP (1,96 Md€ de CP pour 3,64 Md€ d'AE). Les termes des décrets de transfert manquent de précision et ne permettent pas de suivre en cours de gestion l'évolution des crédits entre briques budgétaires avant la réalisation des rapports annuels de performance une fois l'exercice clôt.

La seconde loi de finances rectificative pour 2022 a ouvert 0,3 Md€ en AE sur le programme 362, ouverture compensée par l'annulation d'un montant équivalent sur les deux autres programmes. En ce qui concerne les redéploiements de crédits à l'intérieur des programmes, leur détail n'apparaît pas, ou de manière très insuffisante, au sein des documents budgétaires, ce qui nuit à l'analyse de l'exécution.

Cette année encore, la Cour constate, parmi les très nombreux dispositifs financés, le rattachement à cette mission de mesures sans lien avec la relance de l'activité ou la transformation de l'économie. La cartographie budgétaire de la mission évolue d'ailleurs entre 2021 et 2022 avec l'ajout et la suppression de briques sur les programmes 363 et 364, sans qu'il en soit rendu compte dans la documentation budgétaire, y compris dans le PLF pour 2023.

Une exécution presque intégrale des AE et plus limitée des CP, mais un décaissement auprès des bénéficiaires finaux insuffisamment documenté

En 2022, 90,6 % des AE disponibles sur la mission, soit 7,88 Md€, ont été consommés. Sur la période 2021-2022, ce taux de consommation, y compris les transferts, s'élève à 98,3 %. Fin 2022, 0,82 Md€ d'AE n'ont pas été exécutées, dont 0,6 Md€ ont été reportées en 2023 avec l'ambition de les consommer avant la fin juin. En ce qui concerne les CP, 13,24 Md€ ont été consommés en 2022, soit 68,8 % des crédits disponibles, un taux de consommation inférieur à celui de 2021, notamment du fait d'une faible consommation des crédits du programme 363. Après 6,25 Md€ de CP en 2021, ce sont 6,0 Md€ de CP qui n'ont pas été consommés en 2022. Sur la période 2021-2022, 85 % des CP, y compris les transferts, l'ont toutefois été.

Comme en 2021, les crédits de titre 6 constituent la majeure partie des crédits exécutés, car ils représentent pratiquement la totalité des financements portés par le programme 364 et les trois quarts de ceux du programme 362. Bien que réduit en comparaison de celui des crédits d'intervention, le montant des crédits de fonctionnement exécutés en 2022, soit 0,52 Md€ en AE et 0,53 Md€ en CP, couvre des dépenses qui paraissent en décalage avec l'esprit de la mission.

La Cour a identifié, à partir des données qu'elle a pu reconstituer, un certain nombre de briques qui présentent une sous-consommation significative en AE (moins de 50 %) ou en CP (moins de 30 %) sur la période 2021-2022. Ces dispositifs dont le financement est plus complexe que prévu ou qui ne trouvent pas leur public devraient *a minima* faire l'objet d'un signal spécifique au sein des documents budgétaires, afin d'une part d'en présenter les causes et, d'autre part, d'interroger la pertinence de leur maintien. Une présentation des sous-consommations connues au moment de l'étude de la seconde loi de finances rectificative aurait pu être l'occasion de procéder à des annulations de crédits, au profit si nécessaire d'une réouverture en loi de finances initiale pour 2023.

La Cour souligne également que la dépense *budgétaire* de la mission *Plan de relance* ne renseigne pas sur le niveau des décaissements auprès des bénéficiaires finaux. La mission fournit des crédits, par transferts et délégations de gestion, à des administrations puis à des tiers, à qui il revient de les utiliser pour le financement effectif des actions au profit des bénéficiaires finaux. Le suivi des crédits budgétaires de la mission ne permettant pas de faire le lien entre crédits consommés et financement effectif des mesures « sur le terrain », l'impact macro-économique du plan de relance ne peut donc pas encore être évalué.

Programme 362 – Écologie : l'enjeu du suivi des crédits versés aux opérateurs

Le programme 362 - *Écologie* présente en 2022 une maquette inchangée, impliquant sept ministères autour de neuf actions regroupant une centaine de mesures. La mise en œuvre des mesures du programme s'appuie sur un recours massif à des opérateurs dits « intermédiaires ». Cinq d'entre eux portent plus de 10 Md€ de crédits du programme, sur une enveloppe actualisée de 19 Md€. Il s'agit de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIT France), de Bpifrance, de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et de l'agence de services et de paiement (ASP).

Sur l'exercice 2022, les crédits disponibles (3,64 Md€ en AE et 8,03 Md€ en CP) ont été abondés à titre principal par les reports de crédits 2021. Les autorisations d'engagement ouvertes en LFI 2022 ne représentent que 4 % du total des AE disponibles et les crédits de paiement 71 %.

L'objectif d'un engagement total des autorisations d'engagement du programme a été tenu. Le reliquat fin 2022 s'élève à 171 M€, pour partie sous forme d'autorisations d'engagement affectées non engagées (AENE), reporté à hauteur de 138 M€ sur l'exercice 2023.

L'objectif de consommation de 100 % des AE s'est traduit par la mise à disposition de la quasi-totalité des enveloppes en AE auprès des opérateurs. Des retards d'engagement ont en revanche été identifiés chez certains opérateurs, pour partie prévisibles. C'est le cas d'une part substantielle de l'enveloppe consacrée à l'appel à projet Transport en commun en site propre de l'AFIT France. L'un des dispositifs du plan de relance en faveur de la chaleur bas carbone reste dans l'attente d'un aval de la Commission européenne.

En CP, 65 % de l'enveloppe ouverte pour 2022 a été consommée, soit 3,02 Md€ de crédits non utilisés, avec une sous-consommation particulièrement marquée en ce qui concerne la rénovation énergétique et la décarbonation. Sur deux actions, les décaissements pourraient s'étendre jusque 2029 et au-delà. Ce planning est certes compréhensible au regard de l'objectif de transformation de l'économie, mais lointain au regard du calendrier du plan de relance.

Compte tenu du nombre de mesures mises en œuvre par les opérateurs, de la diversité des modalités de financements et de la poursuite de certains dispositifs sur d'autres programmes budgétaires, un suivi fin et un reporting transparent sont nécessaires pour assurer le suivi des crédits alloués au titre du plan de relance. Il s'agit notamment de rendre compte de l'avancée des projets, mais également de clarifier le devenir des sommes qui ne seraient pas décaissées par les opérateurs ou qui feraient l'objet de remboursements après contrôle.

Programme 363 – Compétitivité : des crédits qui intègrent des dépenses courantes, une sous-consommation qui questionne l'attractivité de certains dispositifs ou leur capacité à relancer rapidement l'économie

Le programme 363 – *Compétitivité* réunit des dispositifs hétérogènes, dont certains correspondent à des mesures pérennes déjà financées sur d'autres programmes du budget général.

En 2022, de nouveaux dispositifs ont été financés, certes de façon marginale (à hauteur de 10 % des AE ouvertes en LFI pour 2022) mais sans information des parlementaires et parfois sans lien avec l'objectif initial de relance (projet « facturation électronique - TVA » de la DGFIP).

Les crédits disponibles (2,13 Md€ en AE et 4,16 Md€ en CP) ont été abondés à titre principal par les reports de crédits 2021. Les autorisations d'engagement ouvertes en LFI 2022 ne représentent que 26 % du total des AE disponibles et les crédits de paiement 66 %.

L'exécution du programme confirme l'optimisme initial des besoins et des rythmes de décaissement associés à ce programme du plan de relance. Les aides au financement des entreprises peinent à trouver un public, notamment le dispositif de dotation aux fonds régionaux d'investissement. La sous-consommation en crédits de paiement s'élève à 1,78 Md€ et les causes sont similaires à celles de 2021. Elles sont liées à :

- la nature pluriannuelle de certains dispositifs, avec la réalisation de chantiers parfois lourds, des retards de livraison causés par la situation économique de 2022 et un paiement au service fait ;
- la sous-estimation des délais nécessaires à l'organisation pratique, technique et budgétaire des projets ;

- la gestion de dépenses impliquant des tiers, tels que les fonds régionaux d'investissement avec les collectivités, sur lesquelles les leviers d'accélération de la dépense sont moins directs.

Programme 364 - Cohésion : le maintien d'une dynamique forte sur les aides exceptionnelles à l'alternance

L'exécution du programme 364 – *Cohésion* en 2022 s'inscrit en forte baisse par rapport à 2021 : le niveau des crédits consommés s'est élevé à 2,95 Md€ en AE et 4,55 Md€ en CP, soit une baisse de 7,55 M€ en CP. L'écart réel est cependant plus réduit, à 3,81 Md€, le programme 364 ayant irrégulièrement contribué, en 2021, à hauteur de 3,74 Md€ au financement de l'activité partielle de crise en principe financée par la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*.

Comme l'année précédente, le programme a connu une forte dynamique des dépenses de guichet relatives aux aides exceptionnelles à l'alternance (contrats d'apprentissage et de professionnalisation). Postérieurement au dépôt du PLF, le gouvernement a décidé en effet de les prolonger jusqu'au 30 juin 2022. Les prolongations ultérieures ont été imputées sur le programme 103 – *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* de la mission *Travail et emploi*. Avec 3,41 Md€ de CP, ces aides exceptionnelles représentent près de 75 % des crédits de paiement consommés sur le programme.

Les crédits autorisés en loi de finances pour 2022 (825,01 M€ en AE et 4,54 Md€ en CP) ont été complétés par les reports sur 2022 de la totalité des crédits non consommés en 2021 (2,10 Md€ d'AE et 1,99 Md€ de CP). Le programme a également bénéficié d'un transfert net de 400,90 M€ d'AE, destinés à abonder les ressources disponibles pour les aides à l'alternance. Les transferts de CP, tous sortants, s'établissent au total à - 693,47 M€.

Les sous-consommations massives de certains dispositifs (activité partielle de longue durée, abondement des crédits de l'Agence pour le service civique, dotation exceptionnelle à Pôle emploi notamment) ont conduit le responsable de programme à procéder à des redéploiements internes à hauteur de 951 M€ en AE et 1,35 Md€ en CP. Leur traçabilité est insuffisante, alors même qu'ils ont pour effet de modifier en profondeur l'équilibre entre mesures du programme, tel qu'arrêté au moment de l'annonce du plan de relance. Ces redéploiements ont permis de couvrir les surcroûts de dépenses au titre des aides exceptionnelles à l'alternance.

Les deux lois de finances rectificatives (LFR) n'ont conduit à l'ouverture d'aucun crédit supplémentaire, celle du 2 décembre 2022 procédant à une annulation d'AE à hauteur de 75,5 M€.

En fin de gestion, 301,44 M€ d'AE et 1,21 Md€ de CP ouverts n'ont pas été consommés. S'agissant des CP, la sous-consommation sur le seul BOP géré par le ministère du travail représente 378,10 M€ des crédits qui lui avaient été délégués, soit 31,2 % du total. L'intégralité des CP 2022 et une partie des AE (132,82 M€) ouverts mais non consommés ont été reportées en 2023.

Comme en 2021, la lisibilité du programme est altérée par le financement de certaines mesures, en parallèle, par d'autres programmes pérennes. Le responsable de programme a en outre peiné, comme l'année précédente, à rendre compte à la Cour de sa gestion.

Pour 2023 et les années suivantes, le niveau des restes à payer s'établit à un niveau élevé de 2,16 Md€ - dont plus des deux tiers correspondent aux aides à l'alternance, pour lesquelles les besoins de CP sont très majoritairement concentrés sur 2023.

Un report intégral des CP non consommés de la mission, plus limité pour les AE, alors que certaines briques présentent une sous-consommation

Seuls 0,6 Md€ des 0,82 Md€ d'AE non consommées ont été reportées sur 2023. Si le détail des AE reportées n'est pas connu, ce montant réduit correspond à la volonté de limiter les nouveaux engagements (aucune nouvelle AE n'ayant été ouverte en LFI pour 2023) et s'accompagne d'un objectif de consommation total d'ici à juin 2023.

En revanche, l'intégralité des 6,01 Md€ de CP non consommés a été reportée en 2023. Ce report intégral s'explique selon la direction du budget par la difficulté à expertiser les besoins en consommation de chacune des briques de la mission avant la date limite de prise des arrêtés de report.

La Cour a déjà relevé que les reports de crédits contribuent à limiter la portée de l'autorisation parlementaire, 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 ». La Cour rappelle à cet égard 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'applique en 2022 à des dispositifs dont la pertinence et l'efficacité au profit de la relance ne sont pas démontrés. En 2022, la Cour a identifié des briques budgétaires dont la consommation cumulée des crédits de paiement sur les années 2021 et 2022 est, au 31 décembre 2022, en-deçà des attentes. Il apparaît nécessaire de déterminer si, d'une part, les retards de décaissement sont liés à des objectifs de politiques publiques qu'il conviendrait de réviser et si, d'autre part, le financement de ces politiques publiques, potentiellement longues à mettre en place, doit continuer à l'être par la mission *Plan de relance*.

Un échéancier qui couvre le montant des restes à payer mais décale dans le temps le plein déploiement du plan de relance

Le besoin en CP sur toute la durée de vie de la mission *Plan de relance* s'établit à 48,1 Md€. Il correspond au total des AE disponibles au titre de la mission en 2021 et en 2022 (44,2 Md€), auquel il convient d'ajouter 3,1 Md€ correspondant à des reports d'AE de 2020 depuis des missions de droit commun vers la mission *Plan de relance* et 1 Md€ de restes à payer de 2020¹. À ce total, il convient enfin de retrancher les 0,21 Md€ d'AE non reportés de 2022 vers 2023.

En 2021 et 2022, 34,05 Md€ de CP ont été consommés, directement ou par l'intermédiaire de décrets de transfert. Il reste donc 14,05 Md€ de CP à décaisser au cours des années 2023 et suivantes pour couvrir le besoin total en CP sur la mission.

Les restes à payer se calculent quant à eux en fonction des seules AE consommées. Sur les exercices 2021 et 2022, la mission a consommé 46,48 Md€ d'AE, auxquelles il convient d'ajouter les restes à payer de 2020 s'élevant à 1 Md€. Avec une consommation de CP de 34,05 Md€, les restes à payer de la mission au 31 décembre 2023, dont crédits transférés, s'élèvent donc à 13,44 Md€².

L'échéancier de décaissement des programmes de la mission figurant en annexe du PLF 2023 prévoit un besoin en CP au-delà de 2022 de 7,92 Md€. Cette projection a été bâtie sur

¹ Rapport annuel de performance de la mission *Plan de relance* pour l'exercice 2021.

² Ce montant de restes à payer, par définition, ne tient pas compte des AE qui n'ont pas été consommées, d'un montant de 0,6 Md€ (reports de 2022 vers 2023). Il est donc inférieur de 0,6 Md€ au montant total de CP restant à décaisser (14,05 Md€).

l'hypothèse d'une consommation en CP sur 2022 de 19,25 Md€, soit de la totalité des CP disponibles (ouvertures plus reports). L'intégralité des CP non consommés en 2022 ayant été reportés sur 2023, le respect de l'échéancier global suppose qu'un montant additionnel de 6,01 Md€ en CP soit exécuté à partir de 2023, en plus des 7,93 Md€ déjà prévus.

Une information budgétaire à compléter

La Cour relève comme en 2021 une insuffisance de l'information budgétaire relative à la nature des dépenses financées par les programmes de la mission, aux moyens humains déployés au sein des administrations et opérateurs concernés pour mettre en œuvre les actions du plan de relance et enfin aux redéploiements entre briques en début et en cours de gestion au sein des programmes. La Cour note à nouveau le manque de visibilité sur les crédits ayant fait l'objet de décrets de transfert. Enfin, les documents budgétaires ne présentent ni le montant total engagé sur des mesures financées à la fois par des crédits relance et par des crédits issus de programmes de droit commun, ni leurs parts respectives.

Une clôture de la mission à préparer

La clôture de la mission *Plan de relance* doit intervenir dès que possible, indépendamment de la chronique des décaissements à venir présentée au sein des PLF. Une réflexion doit donc être menée dès à présent, en prévision du PLF 2024, sur l'identification des mesures qui ne correspondent d'ores et déjà pas ou plus à l'objectif de la relance, de celles auxquelles il doit être mis un terme avec la fin de la relance et de celles qui doivent perdurer au sein de programmes de droit commun. De tels maintiens représentent un risque d'effet de cliquet, relevé par la Cour dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission pour 2021. Ils doivent donc s'appuyer sur une analyse précise et au besoin régulièrement réévaluée, justifiant la transformation de dépenses exceptionnelles de relance en dépenses pérennes.

Récapitulatif des recommandations

1. Établir, pour la clôture de l'exercice 2023, un rapport de synthèse sur l'exécution réelle des crédits de la mission par les ministères et les opérateurs, précisant les modalités de reprise des crédits en cas de sous-consommation (*direction du budget*).
2. Dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2024, analyser les dispositifs et mesures portés par la mission Plan de relance afin d'identifier ceux qui doivent encore être financés par des crédits relance, ceux destinés à intégrer le périmètre de programmes de droit commun et ceux qu'il convient d'abandonner (*direction du budget*).

Introduction

Le plan « France relance », ou plan de relance, a été lancé le 3 septembre 2020 afin de redresser l'économie française à la sortie de la crise sanitaire mais aussi d'organiser une transformation de l'économie. Ce dispositif, d'un montant de 100 Md€, est financé en partie par le budget de l'État, pour un montant estimé initialement à 86 Md€ sur toute la durée du plan, ainsi que sur des crédits portés par les administrations de sécurité sociale³ et par des contributions d'entités telles la Banque des territoires et Bpifrance⁴. Sur les 86 Md€ issus du budget de l'État, seuls 64 Md€ devaient prendre la forme de crédits budgétaires, le reliquat étant composé de moindres recettes liées à la baisse des impôts de production et d'une mesure de garantie relative à l'octroi de prêts participatifs.

Au lieu d'inscrire au sein des missions « ordinaires » du budget de l'État les dépenses budgétaires supplémentaires liées à la mise en œuvre du plan de relance, hors dépenses engagées au titre de la relance en 2020 et investissements d'avenir (PIA 4), il a été décidé de les concentrer au sein de la mission temporaire *Plan de relance*, créée par la loi de finances initiale pour 2021.

Ce choix avait pour buts, d'une part, de faciliter l'identification et le suivi des dépenses de relance au sein du budget de l'État et, d'autre part, de faire en sorte que ces dépenses exceptionnelles n'affectent pas les plafonds de crédits des autres missions budgétaires.

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, le soutien au secteur culturel et, enfin, par des actions de modernisation de l'État en particulier dans le domaine numérique ;
- 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 spécifiquement orientées vers certains publics : insertion professionnelle des personnes handicapées ; soutien renforcé aux personnes précaires et aux associations qui les

³ Ces crédits, estimés initialement à 9 Md€ sur toute la durée du plan de relance, recouvrent le financement du 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 la majoration exceptionnelle de l'allocation de rentrée scolaire financée par la CNAF en 2020 (0,5 Md€).

⁴ Ces crédits, estimés initialement à 5,5 Md€ sur toute la durée du plan, devaient financer la distribution de nouveaux produits « Climat ».

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.

Les trois programmes de la mission relèvent de politiques publiques très différentes (Écologie, Compétitivité, Cohésion), sans réelle cohérence d'ensemble⁵. Ce constat peut également être fait à l'échelle de chaque programme⁶. La grande hétérogénéité des actions portées par chaque programme ne correspond pas au principe général de la loi organique relative aux lois de finances (Lof) selon lequel une politique publique est associée à un programme budgétaire et réciproquement.

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 aux services prescripteurs de la dépense. Cette dichotomie entre responsable de programme et porteur la dépense a nécessité le recours à des conventions de délégation de gestion⁷.

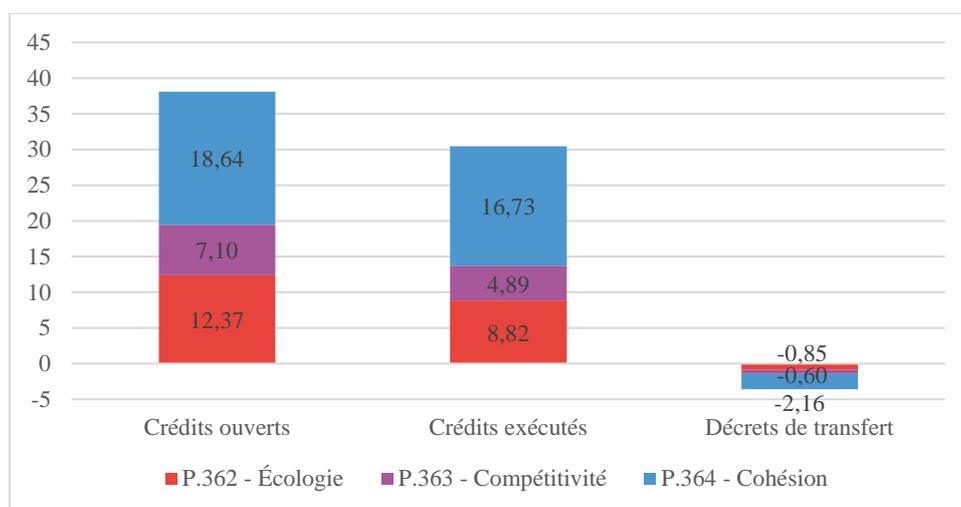
Plan de relance

Programme 362 – Écologie

Programme 363 – Compétitivité

Programme 364 – Cohésion

Graphique n° 1 : mission Plan de relance - exécution cumulée 2021-2022 (CP, en Md€)



Source : Cour des comptes

⁵ La mission couvre 34 BOP et 430 UO, dépendant de 9 ministères et des services du Premier ministre,

⁶ Le programme 362 – *Écologie* finance par exemple à la fois des actions de rénovation énergétique des bâtiments publics et privés et 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, tout en soutenant le secteur culturel et les investissements militaires. Enfin, le programme 364 – *Cohésion* contribue notamment au financement de dépenses liées à l'activité partielle « de longue durée » et au plan 1 jeune 1 solution.

⁷ Pour la gestion 2022, cela représente 88,75 % des AE et 93,45 % des CP.

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

La mission et ses programmes ont été concernés en 2022 par la suppression et l'ajout de mesures au sein des programmes 363 et 364. Certaines de ces modifications sont intervenues en fin de gestion 2021 et n'ont pu apparaître au sein du projet annuel de performance pour 2022. Elles ne l'ont toutefois pas été non plus au sein du rapport annuel de performance pour 2021, ni au sein du projet annuel de performance pour 2023 (cf. points Chapitre II II -A -2 - et Chapitre II III -A -1 -).

I - Des montants de crédits disponibles conformes aux objectifs de la mission

Les crédits disponibles de la mission sont constitués des crédits ouverts en loi de finance initiale pour 2022 auxquels s'ajoutent les reports de crédits de l'année 2021. La mission ne bénéficie pas de crédits issus de fonds de concours ou d'attributions de produits.

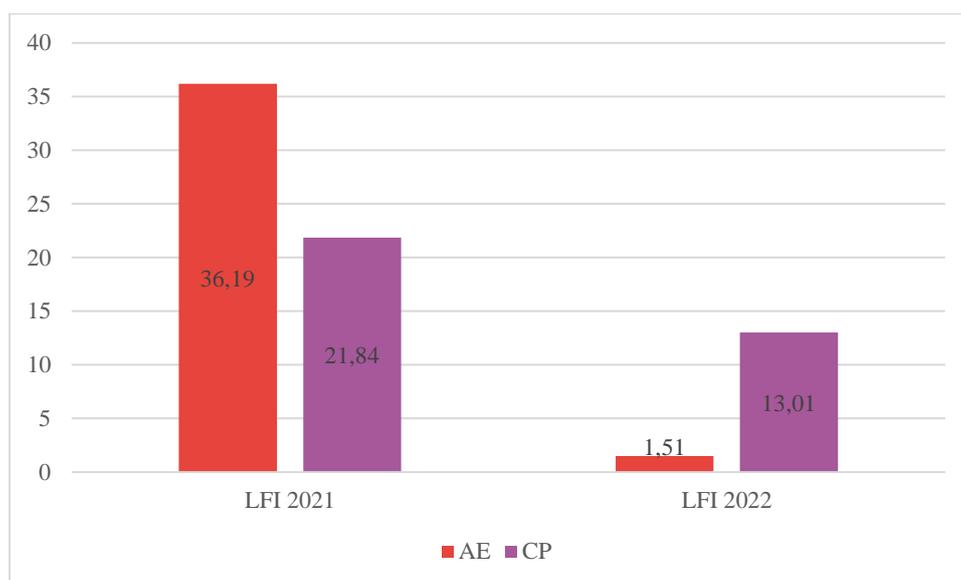
La programmation de 2021, centrée sur les autorisations d'engagement, fait place en 2022 à une programmation orientée vers les crédits de paiement. De par son objectif spécifique, la mission *Plan de relance* a été placée par le Gouvernement en dehors du champ de la régulation budgétaire, lui permettant ainsi de ne pas être soumise à une mise en réserve initiale ni à des mouvements de régulation budgétaire en cours d'année.

A - Une loi de finance initiale pour 2022 orientée vers les crédits de paiement

L'un des objectifs de la mission *Plan de relance* était de permettre un engagement et un décaissement rapides des crédits finançant les mesures de relance. Le Gouvernement s'était donné pour objectif d'engager 70 % des crédits du plan de relance à la fin de l'année 2021 et la totalité à la fin de l'année 2022. Cette volonté d'aller vite explique le choix d'ouvrir et d'engager dès 2021 la quasi-intégralité des AE prévues sur cette mission et une part importante des CP. L'exercice 2022 devait permettre, grâce à des ouvertures de crédits plus limitées et le report des crédits non exécutés en 2021, d'engager le reliquat d'autorisations d'engagement et la grande majorité des crédits de paiement nécessaires au financement des projets portés par la mission.

Alors que la LFI pour 2021 a programmé 36,2 Md€ d'AE pour 21,84 Md€ de CP, la LFI pour 2022 n'a programmé que 1,51 Md€ d'AE⁸ pour 13,00 Md€ de CP.

⁸ 139 M€ au profit du financement des mobilités vertes au sein du programme 362, 140 M€ au profit de la recherche duale et 407,2 M€ pour développer de nouveaux projets d'investissement et de modernisation des missions du ministère de l'intérieur, au sein du programme 363, 402 M€ au profit de l'action « Jeunes », 411 M€ au profit de

Graphique n° 2 : crédits ouverts en LFI 2021 et en LFI 2022 (Md€)

Source : Cour des comptes

Un seul amendement⁹ a modifié le PLF 2022 en accordant 270 M€ d'AE et 100 M€ de CP supplémentaires à l'action « Jeunes » du programme 364 pour financer la prolongation jusqu'en juin 2022 de l'aide exceptionnelle à l'apprentissage sous forme de prime pour le recrutement d'un apprenti.

B - Un report quasi intégral des crédits non exécutés en 2021 vers 2022

Pour l'exercice 2021, la LFI avait ouvert sur la mission 36,19 Md€ en AE et 21,84 Md€ en CP. Les reports de l'année 2020 (3,14 Md€ d'AE et 0,33 Md€ de CP¹⁰) et les ouvertures au sein des deux lois de finance rectificatives¹¹ (6,47 Md€ d'AE et 4,89 Md€ de CP au total) avaient porté les crédits ouverts sur la mission à 45,8 Md€ d'AE et 27,06 Md€ de CP.

34,96 Md€ d'AE et 18,85 Md€ de CP ont été exécutés directement sur les programmes de la mission, tandis que 3,64 Md€ en AE et 1,96 Md€ en CP ont été versés à d'autres programmes budgétaires par le biais de décrets de transfert, soit des taux de consommation de 84,3 % pour les AE et de 76,9 % pour les CP, supérieur à l'objectif assigné au Plan de relance dans son ensemble d'engager d'au moins 70 % des crédits disponibles la première année.

l'action « Formation professionnelle » et 11 M€ au profit de l'action « Cohésion territoriale » au sein du programme 364.

⁹ Amendement n°932 présenté par le gouvernement.

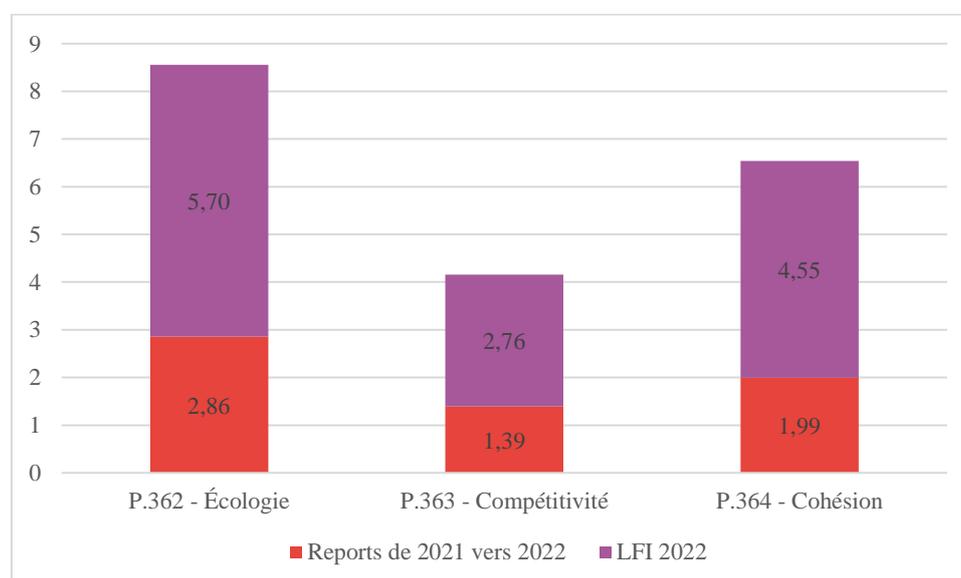
¹⁰ Arrêtés de report du 22 janvier 2021, du 23 février 2021 et du 12 mars 2021. La mission *Plan de relance* ayant été créée en 2021, les reports de crédits non consommés en 2020 proviennent d'autres missions qui ont porté les premières mesures du plan de relance.

¹¹ Lois n° 2021-953 du 19 juillet 2021 et n° 2021-1549 du 1^{er} décembre 2021.

Sur les 7,20 Md€ d'AE et les 6,25 Md€ en CP non consommés en 2021, 7,19 Md€ d'AE¹² et la totalité des CP ont été reportés sur 2022. Ces niveaux exceptionnels de reports ont été autorisés par l'article 65 de la loi de finances pour 2022 qui exonère les programmes de la mission du plafond de report prévu à l'article 15 de la Lof.

Dans son analyse de l'exécution budgétaire de la mission pour l'exercice 2021¹³, la Cour a reconnu la pertinence d'un recours significatif aux reports de crédits, s'agissant d'une mission non pérenne et aux dépenses déjà largement connues par avance. Elle regrettait toutefois son impact sur la portée de l'autorisation parlementaire accordée en LFI, les montants de reports attendus n'étant pas communiqués avant son vote. Pour l'exercice 2022, les crédits disponibles, soit 8,7 Md€ en AE et 19,25 Md€ en CP, sont significativement supérieurs à ceux votés en LFI (1,51 Md€ en AE et 13 Md€ en CP). Les crédits reportés y représentent 82,6 % des AE et 32,4 % des CP.

Graphique n° 3 : crédits disponibles en début de gestion 2022 (CP, en Md€)



Source : Cour des comptes

La direction du budget justifie le montant de ces crédits reportés eu égard aux dépenses correspondantes :

- dépenses par nature pluriannuelles, illustrées par les chantiers engagés dans le cadre de la rénovation énergétique des bâtiments publics ;
- dépenses impliquant des tiers, tels que les fonds régionaux d'investissement de collectivités, pour lesquelles la maîtrise du rythme des dépenses n'est qu'indirecte ;
- dépenses inférieures à la prévision initiale du fait d'un contexte 2021 encore atypique, marqué à la fois par la crise sanitaire et par la concurrence de certains dispositifs de crise, à l'instar de l'activité partielle de longue durée.

¹² D'après le responsable du programme 363, 16,83 M€ d'AE n'ont pas été reportées du fait d'une bascule de 20 tranches fonctionnelles vers les programmes 152 – *Gendarmerie nationale* (pour 1,21 M€) et 176 – *Police nationale* (pour 15,62 M€).

¹³ « Mission Plan de relance, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 », Cour des comptes.

Les responsables de programme ont pu communiquer à la Cour le détail par brique budgétaire des reports de crédits de 2021 vers 2022, nécessaire à l'analyse de l'exécution. Une brique budgétaire est un ensemble d'activités¹⁴ tournées vers un même objectif. Il s'agit de la plus grande maille budgétaire cohérente au sein de la mission, utilisée pour le dialogue budgétaire entre la direction du budget et les ministères.

À l'occasion de ces reports, des redéploiements importants de crédits ont été effectués entre briques sur les programmes 363 (202 M€ en AE et 159 M€ en CP) et 364 (360 M€ en AE et 1,28 Md€ en CP). Ces redéploiements devront faire l'objet d'une présentation exhaustive au sein du rapport annuel de performance de la mission pour 2022.

II - Des mouvements en gestion au profit des mesures les plus dynamiques

Si les crédits de la mission *Plan de relance* sont majoritairement exécutés au travers de délégations de gestion, une part minoritaire l'est sous forme de transferts vers des programmes relevant d'autres missions. Les crédits transférés en 2022 ont davantage porté sur des CP et ont été moindres qu'en 2021.

Par ailleurs, le montant des crédits de la mission *Plan de relance* n'a pas été modifié par les deux lois de finances rectificatives (LFR) en 2022. Seule la LFR 2 a procédé à une modification limitée de la répartition des AE entre les programmes, au profit du programme 362.

En revanche, de nombreux redéploiements de crédits entre mesures ont été opérés au sein des programmes de la mission. La précision des données concernant les transferts et les redéploiements de crédits reste très inégale et souvent insuffisante.

A - Des transferts de crédits portant très largement sur des crédits de paiement

Alors qu'en 2021, les transferts de crédits ont porté sur 3,64 Md€ en AE et 1,96 Md€ en CP¹⁵, en 2022 les crédits transférés au terme de trois décrets en mars, juin et décembre¹⁶ s'élèvent à 0,3 Md€ d'AE et 1,65 Md€ de CP¹⁷. Ces montants sont cohérents avec la réduction du montant d'AE et l'évolution du montant des CP votés en LFI pour 2022.

Les crédits transférés en 2022 participent au financement des actions de 16 programmes du budget général de l'État. Pour le programme 362, il s'agit majoritairement de financer la rénovation énergétique et la réhabilitation lourde des logements sociaux (70 M€ en AE et 157,5 M€ en CP) et le soutien à la recherche et au développement aéronautiques civils (186 M€ en AE et 335 M€ en CP). Pour le programme 363, la presque totalité des crédits est destinée au financement de la « mise à niveau numérique, de la modernisation des moyens, de projets

¹⁴ L'activité est définie, dans le recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'État, comme une tâche ou un ensemble de tâches opérationnelles, à caractère permanent (services régaliens, transferts, interventions récurrents ou fonctions support) ou ponctuel (certaines dépenses d'interventions, projets), mises en oeuvre par l'administration.

¹⁵ Soit 9,2 % des AE disponibles et 8,8 % des CP disponibles.

¹⁶ Décrets n° 2022-415 du 23 mars 2022, n° 2022-934 du 27 juin 2022 et n° 2022-1512 du 2 décembre 2022.

¹⁷ Soit 3,5 % des AE disponibles et 8,6 % des CP disponibles.

d'investissement et de divers dispositifs relevant du ministère de l'Intérieur » (407,09 M€ en AE et 400 M€ en CP). La majeure partie des crédits transférés du programme 364 est consacrée au financement des actions relatives à l'hybridation de la formation professionnelle (127,99 M€ en AE et 232,94 M€ en CP), les contrats aidés (64,74 M€ en AE et 149,57 M€ en CP) et l'apprentissage (148,06 M€).

Le montant des AE transférés par la mission est toutefois minoré du fait d'un transfert entrant de 808,43 M€ d'AE en provenance du programme 103 – *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* au profit du programme 364, pour le financement des primes allouées pour les contrats de recrutement d'un apprenti conclus au premier semestre 2022.

Les termes employés dans les décrets de transfert ne permettent pas d'identifier clairement les briques budgétaires concernées par les mouvements de crédits en cours de gestion. Ce niveau de détail n'était déjà qu'imparfaitement présenté au sein des rapports annuels de performance 2021.

Pour les années 2021 et 2022, les restes à payer au titre des crédits transférés s'élèvent à 357,41 M€.

B - Des mouvements en seconde loi de finances rectificatives au bénéfice du programme 362 mais neutres pour la mission

La gestion 2021 de la mission avait été marquée par des abondements de crédits en lois de finances rectificatives significatifs¹⁸. Les deux lois de finances rectificatives de 2022 n'ont pas modifié l'enveloppe de crédits disponibles de la mission.

Alors que la première loi de finances rectificative¹⁹ n'a pas concerné la mission *Plan de relance*, la seconde²⁰ a procédé au 1^{er} décembre 2022 à un redéploiement d'autorisations d'engagement (298,5 M€) entre les programmes de la mission, afin d'assurer le financement de mesures dynamiques au sein du programme 362 :

- 298,5 M€ d'AE ont été ouvertes sur le programme 362, notamment pour financer la prolongation de six mois des barèmes de la prime à la conversion et du bonus électrique à hauteur de 120 M€, les dispositifs en faveur des friches et du renouvellement d'anciens sites industriels pollués à hauteur de 100 M€, la rénovation énergétique de l'immobilier de l'État et d'équipements sportifs pour 70 M€, la dotation régionale d'investissements hors rénovation bâtiments des régions et hors Mobilités pour 30 M€. Le montant net de ces ouvertures a été minoré par des ajustements à la baisse sur l'aide aux maires densificateurs (- 1 M€), les mobilités du quotidien (- 5 M€), la décarbonation de l'industrie (- 7,5 M€) et la modernisation des filières automobile et aéronautique (- 8 M€) ;
- *a contrario*, 222,99 M€ d'AE ont été annulées sur le programme 363, principalement sur les dispositifs de préservation de l'emploi R&D (- 133,5 M€) et de mise à niveau numérique (- 60,99 M€ sur les briques Nouveau poste de travail de l'agent public, DINUM et DITP), compte tenu de perspectives d'engagement revues à la baisse. Des ajustements ont

¹⁸ 6,47 Md€ en AE et 4,89 Md€ en CP.

¹⁹ Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

²⁰ Loi n° 2022-1499 du 1^{er} décembre 2022 de finances rectificative pour 2022.

également été réalisés sur les briques Culture – Presse (- 9 M€), « Industrie du futur » (- 14,5 M€)²¹ et compensation du forfait social (- 5 M€) ;

- 75,51 M€ d'AE ont également été annulées sur le programme 364, correspondant au solde net résultant d'un abondement du programme de 1,2 Md€ au profit du dispositif de primes d'apprentissage, du fait de la prolongation des primes exceptionnelles au premier semestre 2022, d'une sous-consommation de 0,9 Md€ sur des dispositifs relevant du ministère chargé du travail et notamment sur l'activité partielle (- 0,65 Md€), de l'absence de versement de la subvention exceptionnelle de 0,175 Md€ à Pôle Emploi et enfin d'annulations complémentaires d'un montant global de 200 M€ sur des dispositifs affichant un retard de consommation ou des sous-exécutions confirmées, notamment le service civique et la poursuite d'études des néo bacheliers.

Les dispositifs visés au sein du programme 362 ont pu engager la majeure partie voire la totalité des crédits supplémentaires accordés. À partir des données fournies par les responsables de programme, il n'est pas observé d'impact négatif sur les briques et dispositifs pourvoyeurs de crédits, dont le détail n'était pas présenté à l'appui du projet de seconde loi de finances rectificative.

C - Un défaut d'information sur le détail des redéploiements de crédits au sein des programmes

La loi organique relative aux lois de finances autorise la réallocation de crédits au sein d'un même programme, entre actions et budgets opérationnels de programme (BOP). Cette liberté de gestion accordée aux responsables de programme doit, dans le cas de la mission *Plan de relance* dont le périmètre couvre plusieurs ministères et des dizaines de BOP, s'accompagner d'une documentation précise des différents redéploiement opérés entre les briques budgétaires.

La Cour relève que le détail de ces redéploiements n'apparaît pas, ou de manière très insuffisante, au sein des documents budgétaires, comme l'a également constaté la commission des finances du Sénat²². De plus, les informations communiquées à la Cour ne l'ont été parfois que tardivement.

La Cour souligne l'importance de la présentation par la direction du budget de l'ensemble des informations concernant les arbitrages effectués dans le financement des briques et mesures du plan de relance. Sans ces informations, l'analyse de l'exécution budgétaire de la mission ne peut qu'être incomplète.

D - Des mesures financées par la mission sans lien évident avec la relance

Dans son analyse de l'exécution budgétaire de la mission pour l'exercice 2021, la Cour a constaté le rattachement à celle-ci de mesures sans lien évident avec la relance de l'activité ou la transformation de l'économie. Ce constat est renouvelé en 2022.

²¹ La totalité des AE de la brique « Industrie du futur » a été engagée en 2021 mais il est apparu que l'ASP, à qui revenait l'utilisation de ces crédits, n'était pas en capacité de les engager en totalité, permettant une réallocation d'AE à hauteur de 14,5 M€.

²² Rapport général n° 115 (2022-2023) de M. Jean-François HUSSON, fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 17 novembre 2022.

Le financement de la recherche duale, notamment, n'a été assuré par le programme 363 de la mission *Plan de relance* qu'en 2021 et 2022 (290 M€ en AE et CP sur deux ans). À partir de 2023, il est à nouveau assuré par le programme 191 – *Recherche duale (civile et militaire)*, comme jusqu'en 2020.

En 2022, le programme 362 a quant à lui financé un plan de lutte contre les captures accidentelles de cétaqués, à hauteur de 5,3 M€ en AE et CP.

Dans un registre différent, 124 M€ en CP, issus du programme 362, ont servi à couvrir des AE ouvertes antérieurement au plan de relance au bénéfice de l'Agence de financement des infrastructures de France (AFIT France).

Enfin, le programme 364 finance en 2022 deux nouvelles mesures, le « fonds de garantie des impayés locatifs » et l'« activité partielle de droit commun », qui n'ont pas de lien avec la relance.

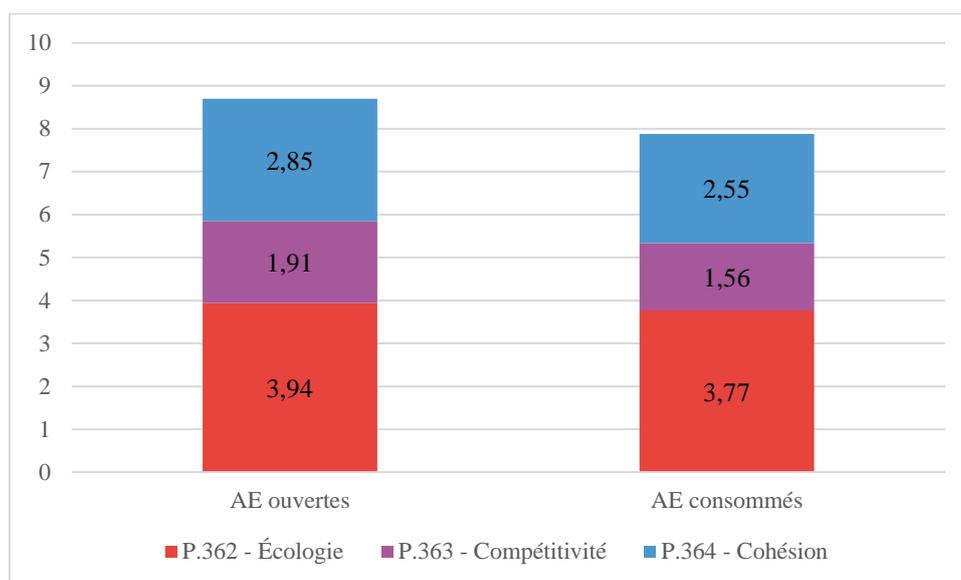
III - Une exécution presque intégrale des AE et plus limitée des CP, mais un décaissement auprès des bénéficiaires finaux qui est insuffisamment documenté

L'ambition budgétaire portée par la mission *Plan de relance* est de consommer la totalité des autorisations d'engagement à fin 2022 et de limiter le montant des crédits de paiement à consommer au-delà. Cet objectif a été pratiquement atteint, la sous-consommation des AE et des CP restant toutefois supérieure aux prévisions. L'analyse de la consommation des crédits de la mission *Plan de relance* ne permet toutefois pas de connaître le décaissement effectif des fonds au profit des bénéficiaires finaux.

A - Une exécution presque complète des AE, une consommation plus lente des CP

1 - La consommation des autorisations d'engagements (AE)

Le montant total des AE ouverts sur la mission en 2022 s'élève à 8,70 Md€. Le montant total des AE consommées, soit la somme des AE exécutées et des AE transférées, s'élève à 7,88 Md€, pour seulement 0,82 Md€ d'AE non consommées, soit un taux de consommation de 90,6 %. Tous les programmes de la mission affichent un taux de consommation des AE similaire ou supérieur à celui de l'année 2021. Hors transferts, d'un montant limité en 2022 (0,3 Md€), le taux de consommation des AE pour la présente gestion est de 90,3 %.

Graphique n° 4 : AE ouvertes et AE consommées en 2022 (Md€)

Source : Cour des comptes

Sur la période 2021-2022, 46,48 Md€ d'AE (y compris les transferts) ont été consommées sur les 47,29 Md€ d'AE ouvertes, soit un taux de consommation de 98,2 %. L'objectif d'engagement de la totalité des crédits à fin 2022 a donc été pratiquement atteint. Seuls 0,6 Md€ des 0,82 Md€ d'AE non consommées sont reportées en 2023 (cf. *infra*), avec pour objectif leur engagement avant la fin du mois de juin.

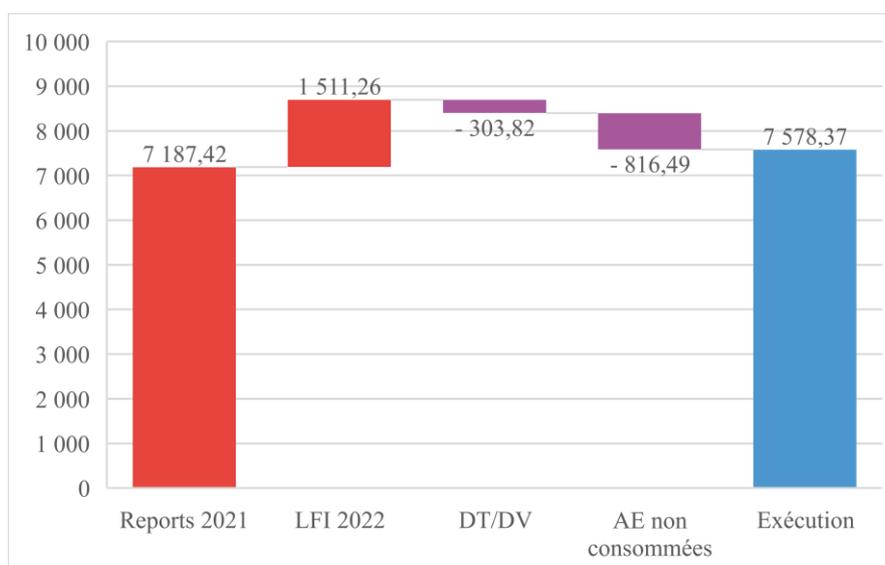
La Cour a pourtant identifié, à partir des données communiquées par les responsables de programme (cf. **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**), sept briques budgétaires représentant 639 M€ de ressources en 2021 et 2022, dont le taux de consommation des AE sur cette période est inférieur ou égal à 50 %²³. Ces taux de consommation ont été calculés en considérant les transferts de crédits comme de la consommation de crédits.

Ces données auraient pu faire l'objet d'une communication spécifique au sein des documents budgétaires accompagnant la seconde loi de finances rectificative pour 2022 et la loi de finances initiale pour 2023, afin de procéder à l'évaluation de la pertinence du maintien des crédits concernés. Une présentation au sein du rapport annuel de performance de la mission pour 2022 des difficultés de consommation d'AE auxquelles sont exposés les dispositifs financés par ces briques paraît pertinent.

A contrario, 18 briques budgétaires présentent une consommation d'AE sur la période 2021-2022 supérieure aux ressources connues de la Cour²⁴.

²³ Dotation régionale d'investissement - mobilité du quotidien, Renforcement des fonds propres TPE/PME/ETI - Dotation aux fonds régionaux d'investissement, Renforcement des fonds propres TPE/PME/ETI - Moyens dédiés à la mise en œuvre des dispositifs de relance, Marque France (brique supprimée), Facturation électronique, Plan Jeunes - Renforcement de la garantie prêts étudiants, Plan d'investissement dans la transformation des ESAT.

²⁴ Rénovation énergétique - AAP État, opérateurs, Densification et renouvellement urbain - Aide aux maires densificateurs, Structuration des filières, fonds bio, haies, bilan carbone, Action de communication, Alimentation durable, locale et de qualité, Plan protéines, Biosécurité et bien-être animal, Dotation régionale d'investissement - Rénovation énergétique des bâtiments régionaux (dont lycées), Dotation régionale d'investissements hors rénovation bâtiments des Régions et hors Mobilités, Financement de la recherche duale en matière spatiale, Investissements (titre 5) - Intérieur, Culture - Patrimoines - Soutien aux opérateurs nationaux patrimoniaux,

Graphique n° 5 : de la LFI à l'exécution 2022 (AE, en M€)

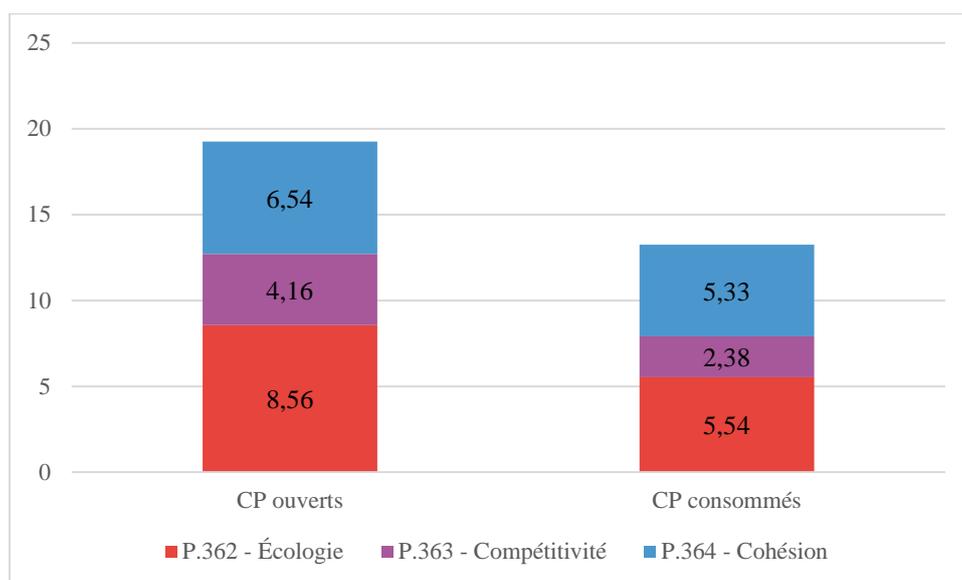
Source : Cour des comptes

2 - La consommation des crédits de paiement (CP)

Le montant des CP ouverts sur la mission en 2022 s'élève à 19,25 Md€. Le montant total des CP consommés, soit la somme des CP exécutés et des CP transférés, s'élève à 13,24 Md€, soit un taux de consommation de 68,8 %, inférieur à celui de l'année 2021 (76,9 %). Hors crédits transférés, le taux de consommation des CP pour la gestion 2022 de la mission est de 65,9 %.

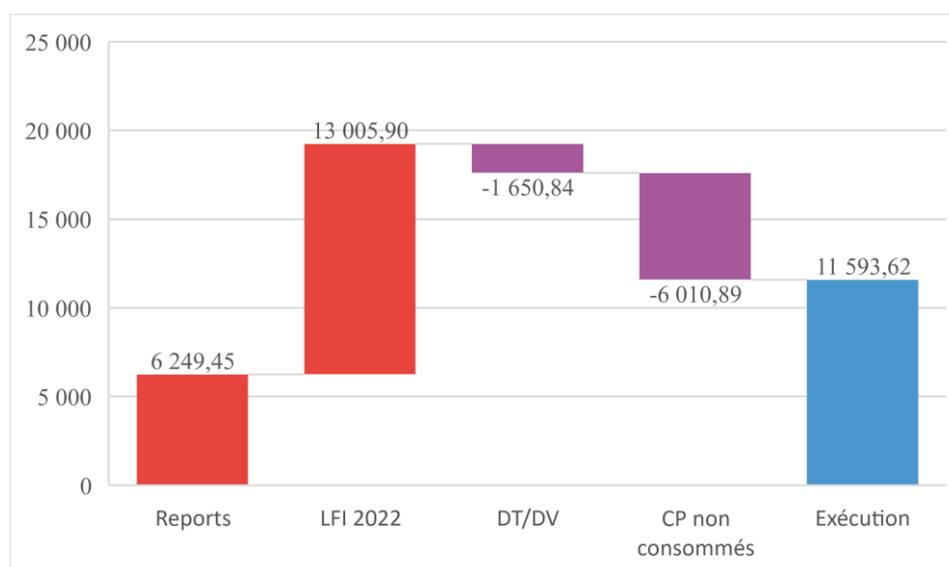
Tous les programmes de la mission voient leur taux de consommation des CP ralentir en 2022. Alors que le taux de consommation du programme 364 reste supérieur à 80 %, celui des programmes 363 et 362 est inférieur à 65 %. Cette différence peut s'expliquer par les profils de dépenses des programmes. Les financements du programme 364 sont presque entièrement constitués de dépenses d'intervention (cf. *infra*). Le programme 362 a vocation à financer davantage d'investissements de long terme, bien que la moitié de ses financements bénéficient à des opérateurs. Le programme 363, en finançant 40 % des BOP de la mission et plus de la moitié de ses UO, est celui qui présente la plus faible cohérence d'ensemble. Cette configuration, moins propice à une consommation optimisée des crédits budgétaires, n'est pas compensée par une part importante (30 %) de crédits de titre 3 et de titre 7 (cf. *infra*).

Culture - Modernisation des écoles d'architecture et de création, Culture - Audiovisuel public, Culture - Patrimoines Réinvestissement dans les autres équipements patrimoniaux (musées, archéologie, archives), Plan Jeunes - Aides au recrutement, Plan Jeunes - Prime à l'embauche jeune, Centres d'hébergement d'urgence et AMI "humanisation".

Graphique n° 6 : crédits disponibles et crédits consommés en 2022 (CP, M€)

Source : Cour des comptes

Les CP non consommés représentent 6,01 Md€ en 2022, un montant comparable à celui des CP non consommés en 2021 (6,25 Md€). Sur la période 2021-2022, 34,05 Md€ de CP ont été consommés sur 40,07 Md€ ouverts, soit un taux d'exécution des crédits de paiement (dont transferts) de 85 %.

Graphique n° 7 : de la LFI à l'exécution 2022 (CP, M€)

Source : Cour des comptes

La Cour a identifié, à partir des données transmises par les responsables de programme, huit briques budgétaires représentant 1,1 Md€ de ressources en CP sur la période 2021-2022

et dont le taux de consommation sur cette période est inférieur ou égal à 30 %²⁵. Ces taux de consommation ont été calculés en considérant les crédits transférés comme des crédits consommés.

Là encore, une information précise au sein des documents budgétaires concernant les éventuelles difficultés de consommation de crédits de paiement des dispositifs financés par ces briques apparaît pertinente.

A contrario, 15 briques budgétaires présentent une consommation de CP sur la période 2021-2022 supérieure aux ressources connues de la Cour²⁶, supposant des redéploiements de crédits à venir.

B - Un profil de décaissement similaire entre AE et CP, avec une forte consommation en fin d'année

Les actions financées par la mission *Plan de relance* ont bénéficié de décaissements continus, aussi bien en AE qu'en CP, tout au long de l'année 2022. Comme en 2021, les programmes de la mission ont été autorisés par dérogation à exécuter leurs crédits jusqu'au 26 décembre 2022.

Les programmes 362 et 364 présentent un engagement significatif d'AE et de CP en juillet et surtout en décembre, soit à la suite de la LFR 2 pour le premier et du décret de transfert n° 2022-1512 pour le second (cf. *supra*). Pour le programme 364, ces pics de consommation ont été provoqués par le caractère saisonnier des dépenses d'alternance et des effets d'anticipation de la part des employeurs à la fin du premier semestre 2022²⁷. Le profil de dépenses du programme 363, d'un montant moindre, est resté stable tout au long de l'année.

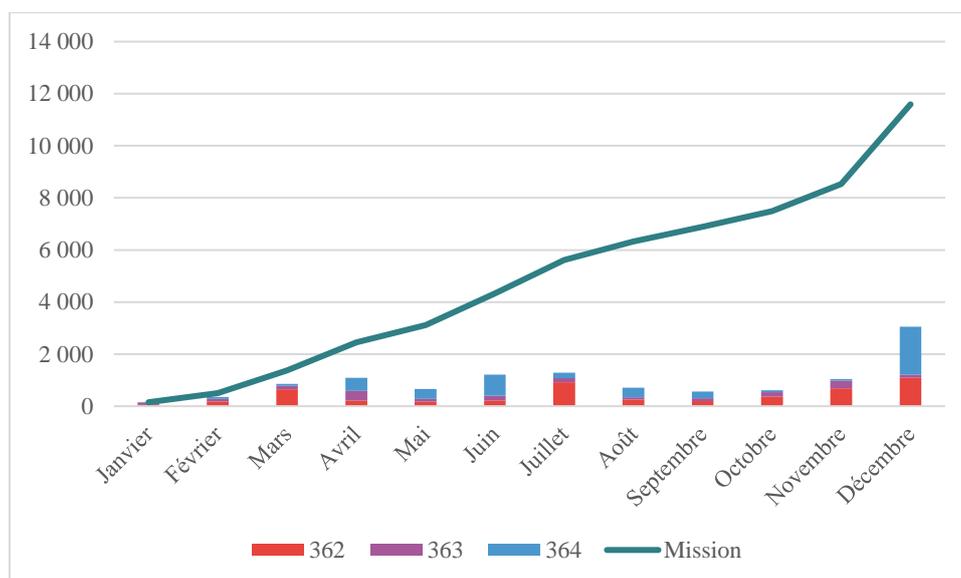
Un tiers des CP exécutés sur le programme 362 (1,38 Md€) concernent les dispositifs « MaPrimRénov' » et prime à la conversion/bonus électrique. Les dépenses du programme 363 sont beaucoup plus morcelées, avec un seul dispositif dépassant 200 M€ de CP exécutés en 2022 (« Industrie du futur », avec 221,55 M€). 66 % des crédits de paiement consommés sur le programme 364 en 2022 concernent les aides exceptionnelles à l'apprentissage.

²⁵ Décarbonation de l'industrie, Renforcement des fonds propres TPE/PME/ETI - Dotation aux fonds régionaux d'investissement, Renforcement des fonds propres TPE/PME/ETI - Moyens dédiés à la mise en œuvre des dispositifs de relance, Mise à niveau numérique de l'État - Appels à projets interministériels, Marque France (brique supprimée), Plan Jeunes - Revitalisation des internats d'excellence, Cohésion territoriale - Rénovation des commerces de centre-ville (subventions déficit des foncières, aides aux collectivités), Plan d'investissement dans la transformation des ESAT.

²⁶ Densification et renouvellement urbain - Renouvellement d'anciens sites industriels pollués, Action de communication, Verdissement des ports et de la flotte, Mobilité du quotidien, Dotation régionale d'investissement - mobilité du quotidien, Dotations Rénovation Équipements Sportifs, Dotation régionale d'investissements hors rénovation bâtiments des Régions et hors Mobilités, Relocalisation : soutien aux projets industriels dans les territoires, Culture - Patrimoines - Soutien aux opérateurs nationaux patrimoniaux, Culture - Patrimoines - Investissements CMN, Culture - Modernisation des écoles d'architecture et de création, Culture - Musique, Culture - Audiovisuel public, Prime à l'embauche pour les travailleurs handicapés, Cohésion territoriale - Développement et modernisation du réseau routier des collectivités locales.

²⁷ La prolongation des aides au second semestre 2022 a été annoncée tardivement. Les employeurs ont donc préféré anticiper leur éventuel arrêt en anticipant leurs demandes avant le 30 juin 2022. La DGEFP signale en outre un effet-volume qui a encore accru les pics de dépenses.

Graphique n° 8 : dépenses mensuelles de la mission en 2022 (en CP, en M€) – hors décrets de transfert et décrets de virement



Source : Cour des comptes

C - Une exécution de crédits portant essentiellement sur des dépenses d'intervention

87,9 % des autorisations d'engagement et 83 % des crédits de paiement consommés au titre de la mission en 2022 sont des crédits de titre 6 correspondant à des dépenses d'intervention.

Tableau n° 1 : répartition par titre des crédits de paiement consommés en 2022

CP, M€	Programme 362	Programme 363	Programme 364	Mission
Titre 2	0,00	0,00	0,00	0,00
Titre 3	76,93	345,40	105,12	527,45
Titre 5	419,51	204,32	0,00	623,83
Titre 6	3 962,27	1 143,16	4 531,76	9 637,19
Titre 7	553,76	251,39	0,00	805,15
Total	5 012,47	1 944,27	4 636,88	11 593,62

Source : Cour des comptes

Cette répartition, cohérente avec l'objet de la mission, n'est toutefois pas uniforme au sein des programmes. Alors que 96,6 % des AE et de 97,7 % des CP exécutés du programme 364 sont des dépenses de titre 6, de même que 95 % des AE et 79 % des CP consommés du programme 362, cette catégorie de dépenses ne représente que 44,2 % des AE et 58,8 % des CP consommés du programme 363.

Plus de 33 % des AE et 17,8 % des CP consommés sur le programme 363 sont des dépenses de titre 3, consacrées notamment au financement de fonds, d'opérateurs, ainsi qu'à diverses acquisitions au profit du ministère de l'Intérieur. Les documents budgétaires n'apportent pas suffisamment de précisions permettant d'identifier exactement l'objet de ces dépenses de fonctionnement. De plus, des imprécisions concernant la nature de certaines dépenses, entre titre 3 et titre 5, en altèrent le suivi. Des dépenses de titre 3 apparaissent ainsi au sein de la brique « Investissement (titre 5) – Intérieur » du programme 363.

45,25 M€ de crédits de titre 2 ont été programmés en loi de finance initiale sur le programme 364 pour financer les mesures « Poursuite d'études pour les néo-bacheliers » et « Cordées de la réussite ». Seuls 22,9 M€ ont été transférés par décret de décembre 2022 vers les programmes 139 – *Enseignement privé du premier et du second degrés* (2,9 M€) et 141 – *Enseignement scolaire public du second degré* (20 M€). Les programmes de la mission n'ont exécuté aucune dépense de titre 2, mais une part des crédits versés aux opérateurs a servi à financer de la masse salariale, nécessaire à l'accompagnement du déploiement des mesures du plan, comme le montre l'analyse des dépenses par programme (cf. *infra*).

70 % des dépenses d'investissement de la mission sont concentrées dans des travaux de rénovation énergétiques (programme 362) et des achats au profit du ministère de l'Intérieur pour le verdissement du parc automobile et l'achat d'hélicoptères au profit de la Gendarmerie nationale (programme 363).

Enfin, les dépenses de titre 7 portent sur des dotations en fonds propres et des subventions au profit principalement d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche (programme 362), de la recherche duale et d'opérateurs de la culture (programme 363).

D - Une consommation des crédits au niveau de la mission qui ne reflète pas le montant des décaissements réalisés au profit des bénéficiaires finaux

Ainsi que la Cour l'a déjà souligné dans son analyse de l'exécution budgétaire de la mission pour l'exercice 2021²⁸, le financement des mesures du plan de relance n'est pas directement lié à la consommation des crédits budgétaire de la mission éponyme.

Hormis ceux qui sont transférés vers d'autres programmes du budget général, les crédits de la mission font l'objet d'une délégation de gestion aux BOP des ministères porteurs des mesures. Ce sont ensuite soit les administrations elles-mêmes, soit des tiers (opérateurs de l'État, organismes publics ou collectivités territoriales) qui ont en charge l'attribution effective des crédits aux bénéficiaires finaux.

Le financement des mesures par les administrations et les tiers sous convention de mandat²⁹, comme Bpifrance, l'Agence de services et de paiement (ASP) ou l'Agence de l'Environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), peut être suivi dans Chorus à l'aide d'une nomenclature spécifique. La bonne utilisation de cette dernière fait l'objet d'une revue spécifique de la part de la direction du Budget et des ministères concernés, le fléchage de ces

²⁸ « Mission Plan de relance, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 », Cour des comptes.

²⁹ Convention qui autorise un tiers, organisme public ou privé, à encaisser des recettes ou effectuer des dépenses en lieu et place de l'agent comptable, en vertu de l'article 40 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014.

crédits alimentant certains jalons du plan national de relance et de résilience (PNRR) cofinancé par l'Union européenne (cf. *infra*) ;

Le financement des autres mesures, par des tiers sans convention de mandat, ne peut être connu qu'au travers d'un reporting spécifique, effectué à partir du système d'information comptable de chaque entité impliquée.

La Cour a demandé, sans succès, à avoir communication exhaustive du mode de financement de chaque mesure pilotée par des entités ne relevant pas de l'administration, celles-ci pouvant financer plusieurs mesures, certaines sous convention de mandat et d'autres non³⁰. Il n'existe donc pas de données consolidées retraçant la répartition des crédits budgétaires de la mission *Plan de relance* selon qu'ils sont ou non pris en charge dans Chorus. Un travail de reporting du financement des mesures de relance, uniquement sur le périmètre des opérateurs de l'État impliqués³¹, a bien été effectué par la DGFIP à partir d'avril 2021, mais il a pris fin en septembre 2022, du fait de son caractère chronophage et de son absence déclarée d'impact sur le pilotage des crédits de la mission. La direction du budget a elle aussi indiqué avoir dû réduire sa capacité de suivi budgétaire de la mission après la première année de mise en œuvre.

Outre le reporting insuffisant de l'emploi hors Chorus des crédits de la mission, leur suivi est rendu encore plus complexe du fait du financement par la mission de mesures existantes et qu'elle vient renforcer. La distinction dans le financement de ces mesures entre crédits normaux et crédits relance se fait selon une clé de répartition arbitraire, quand elle existe. Le financement du dispositif de bonus et de prime à la conversion s'effectue ainsi indifféremment à partir de crédits issus des programmes 362 – *Écologie* et 174 – *Énergie, climat et après-mines*, selon leur disponibilité³².

Enfin, certains opérateurs n'ont engagé qu'une faible part de l'enveloppe des crédits reçus des programmes de la mission *Plan de relance* en 2021 et 2022 (cf. points Chapitre II I -C - et Chapitre II I -D -). La qualité et l'exhaustivité des données d'utilisation des crédits « relance » par les opérateurs est ainsi très variable : certains en assurent un suivi précis, quand d'autres n'ont pu satisfaire aux demandes de la Cour.

La dépense budgétaire de la mission *Plan de relance* ne reflète donc pas l'utilisation des crédits sur le terrain, qui lui est très inférieure au vu des données collectées. Ces dernières étant parcellaires, les montants effectivement décaissés au profit des bénéficiaires finaux ne sont pas connus, empêchant l'évaluation de l'impact macro-économique du Plan de relance.

La réalisation, pour la clôture de l'exercice 2023, d'un rapport spécifique sur le financement effectif des mesures du Plan de relance apparaît indispensable. Celui-ci devrait préciser les modalités de reprise des crédits en cas de sous-consommation des dispositifs financés. D'ici là, les données d'exécution, pour la gestion 2022, des crédits de la mission par les opérateurs devraient être présentées au sein du projet annuel de performance de la mission qui accompagne l'examen du PLF 2024.

³⁰ Par exemple CCI France.

³¹ Agence de l'Environnement et de la maîtrise de l'énergie, Agences de l'eau, Agence nationale de la cohésion des territoires, Agence nationale de la recherche, Agence de services et de paiement, Business France, Centre national des Arts Plastiques, Centre national du Cinéma, Centre national de la Musique, FranceAgriMer et Office français de la biodiversité (OFB).

³² Voir également les développements contenus dans la note d'analyse de l'exécution des crédits budgétaires de la mission en 2021, s'agissant notamment des mesures gérées par le ministère chargé du travail et de l'emploi.

IV - Une cotation insuffisante sur le budget vert pour rendre compte de l'impact des mesures du plan de relance sur l'environnement

Le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, dit « budget vert », institué par l'article 179 de la loi de finances pour 2020, présente l'impact environnemental des crédits budgétaires et des dépenses fiscales. Sa première édition date de septembre 2021, à l'occasion de l'examen du PLF 2022. La mission *Plan de relance* a fait l'objet d'une cotation portant sur les 12,91 Md€ de CP inscrits au PLF 2022 et les 4,4 Md€ de CP inscrits au PLF 2023.

L'ensemble des actions du programme 362 (5,7 Md€ en 2022 puis 3,56 Md€ en 2023, soit 9,26 Md€ au total) est considéré comme ayant un impact favorable sur l'environnement. À l'appui de cette cotation, les dépenses correspondantes sont toutes examinées, à la maille des neuf actions du programme, à l'aune des six sous-axes retenus par la classification environnementale du budget vert (climat (atténuation), climat (adaptation), eau, déchets, pollutions, biodiversité). Elles s'affichent toutes positivement pour au moins deux d'entre eux, voire pour la totalité en ce qui concerne l'action « Biodiversité, lutte contre l'artificialisation ». Ces cotations peuvent néanmoins manquer de précision. Leurs sous-jacents, notamment leur lien avec les mesures financées, ne sont pas présentés. Entre le PLF 2022 et le PLF 2023, l'action « Décarbonation de l'industrie » améliore ainsi sa cotation vis-à-vis de la gestion des déchets sans que cela ne fasse l'objet d'un commentaire spécifique.

Les crédits portés par les autres programmes de la mission (7,21 Md€ en 2022 et 0,84 Md€ en 2023) sont considérés dans leur globalité comme neutres ou ne sont pas cotés³³. Le rapport annexé au PLF 2023 précise que « certaines dépenses, au vu de leur part minoritaire au sein des crédits ouverts sur les différentes actions de la mission en PLF 2023, ne font pas l'objet d'une quotepart alors qu'elles sont considérées comme ayant un impact positif sur l'environnement à l'échelle du plan de relance de 100 Md€. Il s'agit par exemple de certaines dépenses de rénovation de bâtiments financées sur l'action « Culture » du programme 363 « Compétitivité ». En réalisant une cotation à un niveau de maillage relativement large, soit de l'action ou de la sous-action et en retenant la part minoritaire au sein des crédits ouverts et non la destination de ces crédits, la méthodologie de cotation du budget vert ignore des mesures pourtant significatives d'un point de vue environnemental. Entre autres exemples, les montants engagés sur l'action « Culture » du programme 363 pour la rénovation de bâtiments en 2022 (99,79 M€) sont comparables à ceux de l'action « Mer » du programme 362 (76,8 M€ en 2022), alors que seuls les seconds sont cotés. Le tiers des dépenses engagées en 2022 sur l'action « Cohésion territoriale », cotée neutre, du programme 364, soit 118 M€, concernent la rénovation des commerces de centre-ville, le tourisme durable et la modernisation du réseau routier. Le dispositif « Industrie du futur » (221,55 M€ consommés en CP en 2022) pourrait également mériter une cotation, tout comme les dispositifs « Fonds de transition écologique du secteur de la presse » et « Fonds de transition écologique pour les institutions de la création en région ». L'information énergie-climat est précisée uniquement pour 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).

³³ Cela ne concerne que certaines dépenses du programme 363, en faveur de la mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises, ainsi que celles de l'action « Souveraineté technologique et résilience ».

La disponibilité des informations relatives à l'impact écologique des actions du plan de relance, issues de la méthodologie transversale de cotation du budget vert, est partielle et ne permet pas d'évaluer l'impact du programme pour atteindre les engagements climatiques français³⁴.

Par ailleurs, la démarche de cotation des dépenses associe peu les ministères et ne sollicite que certains opérateurs. Une participation plus large des administrations permettrait de centrer davantage la méthode de cotation sur la destination des dépenses, plutôt que sur leur nature budgétaire, dans l'objectif de réduire la part des dépenses neutres ou non cotées.

V - Des mesures du plan de relance pour certaines intégrées au plan national de relance et de résilience (PNRR) cofinancé par l'Union européenne

Le plan France relance doit être en partie financé par des crédits européens au titre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), entrée en vigueur le 19 février 2021 et destinée à accompagner les réformes et les investissements dans les États membres jusqu'au 31 décembre 2026. Les actions amenées à bénéficier d'un cofinancement de l'Union européenne ont été consignées dans le plan national de relance et de résilience (PNRR) de la France, qui ne recouvre qu'en partie le périmètre de la mission *Plan de relance*³⁵. Elles intègrent notamment une partie des mesures destinées à l'emploi des jeunes, au développement de la formation et à la cohésion territoriale inscrites au programme 364.

Les versements européens encaissés au titre du PNRR, dont le montant total a été revu à 37,5 Md€, contre 39,4 Md€ prévu initialement, sont indépendants des décaissements de la mission *Plan de relance*. Ils sont enregistrés en tant que recettes non fiscales sur le budget de l'État et sont conditionnés à l'atteinte de jalons (engagements qualitatifs) et de cibles (engagements quantitatifs), parfois non liés aux financements assurés par la mission.

La France a perçu, le 4 mars 2022, l'intégralité du versement prévu (7,4 Md€, après un préfinancement de 5,1 Md€ en 2021) au titre de sa première demande de paiement suite à l'atteinte de 38 cibles et jalons en 2021³⁶. La Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC), autorité d'audit des fonds européens en France et donc du PNRR, a précisé à la Cour que la deuxième demande de paiement au titre de 2022 sera envoyée, à la demande du Gouvernement français, au cours du premier trimestre 2023 et non en décembre 2022.

Le PNRR français est en cours de modification, dans le double objectif d'y intégrer REPowerEU³⁷ et de réformer certains objectifs et modalités de suivi, jusqu'à la suppression éventuelle de mesures. L'impact de ces modifications sur la mission *Plan de relance* et les mesures qu'elle contribue à financer n'est pas encore connu.

³⁴ Haut conseil pour le climat, *Renforcer l'atténuation, engager l'adaptation*, rapport annuel, 2021.

³⁵ Le PNRR inclut notamment une partie des mesures financées par le PIA4.

³⁶ La modulation du montant de ces versements en fonction du degré d'atteinte des cibles et jalons n'a pas été explicitée par la Commission européenne.

³⁷ REPowerEU est le plan de la Commission européenne visant à rendre l'Union européenne indépendante des combustibles fossiles russes avant 2030, à accélérer la transition écologique et à renforcer la résilience du système énergétique à l'échelle de l'UE.

RECOMMANDATION

La Cour formule la recommandation suivante :

1. *établir, pour la clôture de l'exercice 2023, un rapport de synthèse sur l'exécution réelle des crédits de la mission par les ministères et les opérateurs, précisant les modalités de reprise des crédits en cas de sous-consommation (direction du budget).*
-

Chapitre II

Points d'attention par programme

I - Programme n°362 – *Écologie*

A - Un programme qui mobilise de nombreux acteurs

1 - Plus d'une centaine de mesures regroupées au sein de neuf actions

Le programme finance de nombreuses mesures, regroupées au sein de neuf actions, dont le découpage est resté stable en 2022 :

- la rénovation énergétique (6,3 Md€ dont 3,7 Md€ pour les bâtiments publics et 2 Md€ pour « MaPrimeRénov' ») ;
- les infrastructures de transport pour 4,3 Md€, dont les projets en faveur des mobilités du quotidien (1,5 Md€), le soutien à la demande de « véhicules propres » (1,3 Md€) et le ferroviaire (0,7 Md€) ;
- le développement des énergies et technologies vertes pour 2,9 Md€, dont 1,3 Md€ pour la stratégie hydrogène et 1,3 Md€ pour le soutien aéronautique et automobile ;
- les mesures en faveur de la biodiversité (0,3 Md€), de la lutte contre l'artificialisation des sols (1 Md€) et de la modernisation des réseaux et de l'assainissement (0,3 Md€) ;
- l'accélération de la transition agricole (1,4 Md€) ;
- la décarbonation de l'industrie (1 Md€) ;
- 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€).

Ces actions se déclinent en 45 briques, elles-mêmes déclinées en plus d'une centaine de mesures. Elles sont portées par dix budgets opérationnels de programmes (BOP) rattachés à sept ministères³⁸. La fonction de responsable de programme est assurée par la direction du budget. Chaque BOP dispose d'une délégation de gestion de la part du responsable de programme, adossée à une charte de gestion commune encadrant les modalités de redéploiement. Un responsable de BOP peut ainsi procéder à des redéploiements au sein de son

³⁸ Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique ; ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires ; ministère de la transition énergétique ; ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire ; ministère de l'intérieur ; ministère de la justice ; ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse.

BOP sous conditions. Des redéploiements peuvent également intervenir sur proposition des Préfets de région, y compris entre BOP distincts.

Les constats formulés l'an passé relatifs à la spécialisation insuffisante des crédits restent d'actualité, en l'absence d'évolution de la structure du programme.

2 - Un recours généralisé aux opérateurs, qui complexifie le suivi de la mise en œuvre du programme

Les crédits versés aux opérateurs sont constitués, outre des subventions pour charges de service public (SCSP) et des dotations en fonds propres, de crédits transférés dont ils sont chargés de l'exécution auprès des bénéficiaires finaux (ménages, entreprises, collectivités). Ces transferts constituent le principal support de l'exécution du programme, à hauteur de plus de 60 % des crédits totaux (cf. Annexe n° 1).

Cinq opérateurs concentrent à eux seuls l'essentiel des montants transférés³⁹. Il s'agit de :

- l'AFIT France, à hauteur de 3,06 Md€⁴⁰, dont 2,70 Md€ sur le programme 362 pour le financement de projets d'infrastructures ferroviaires, portuaires et routières et de projets en faveur des mobilités du quotidien ;
- Bpifrance, à hauteur de 2,22 Md€ sur le programme 362, qui finance des appels à projets (AAP) au titre du soutien aux filières aéronautique, automobile, le Projet important d'intérêt européen commun (PIIEC) sur le développement de l'hydrogène décarboné, un appel à projet « Usines du futur », ainsi que des AAP pour des ETI, PME, TPE, start-up du secteur de l'agroéquipement et du biocontrôle ;
- l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), à hauteur de 1,98 Md€, pour amplifier le dispositif « MaPrimeRenov' », également financé par le programme 174 ;
- l'ADEME, à hauteur de 1,63 Md€, portant une dizaine de dispositifs, pour le compte de quatre ministères et émergeant à sept actions du programme ;
- l'ASP, à hauteur de 1,76 Md€, principalement pour l'amplification des dispositifs de soutien aux véhicules propres, également financés par le programme 174, mais également pour des AAP au titre de la décarbonation de l'industrie, et des dispositifs variés de l'action « Transition agricole ».

3 - Une articulation du programme avec les dispositifs existants peu documentée, des objectifs peu spécifiques, une efficacité difficile à apprécier

Le plan de relance s'est appuyé sur les acteurs existant du paysage institutionnel. Il a visé l'amplification de mesures existantes et la création de mesures ciblées. Au regard de cette ambition, le dispositif de mesure de la performance du programme, qui n'a pas évolué depuis sa création, s'avère hétérogène. Les cinq objectifs et indicateurs associés ne couvrent en effet que partiellement les actions du programme :

- Objectif 1 : assurer la mise en œuvre rapide du volet Écologie du plan de relance

³⁹ Les montants correspondent aux enveloppes prévisionnelles transmises par les ministères durant l'instruction. Ils peuvent différer des montants réellement exécutés et doivent être considérés à titre d'ordre de grandeur.

⁴⁰ Dont 310 M€ sur le programme 364 – *Cohésion*, au titre du financement des ouvrages d'art du réseau routier national et de l'accélération des CPER routier. Le suivi effectué par la DGITM ne distingue toujours pas clairement les deux sources de financement.

Indicateur retenu : Taux de consommation des crédits

- Objectif 2 : assurer la transition énergétique des bâtiments publics
Indicateur retenu : Économie d'énergie attendue
- Objectif 3 : améliorer la qualité énergétique du parc de logements
Indicateur retenu : Nombre de logements sortis du statut de « passoire thermique » grâce à « MaPrimeRénov' »
- Objectif 4 : développer la part des modes alternatifs à la route
Indicateur retenu : Part modale des transports non routiers
- Objectif 5 : réduction des émissions moyennes de CO₂ des véhicules neufs
Indicateur retenu : Émissions moyennes de CO₂ des véhicules neufs

Ces indicateurs ne donnent pas une vision adéquate de l'ambition portée par le programme.

Les observations formulées précédemment montrent que le taux de consommation des crédits, indicateur du premier objectif qui est en passe d'être satisfait fin 2022, ne reflète pas les financements effectivement attribués sur le terrain.

L'indicateur « Nombre de logements sortis du statut de « passoire thermique » grâce à MaPrimeRénov' » voulait mesurer le succès de l'instauration d'un bonus spécifique pour les logements énergivores ayant fait l'objet d'une rénovation. Le résultat de l'indicateur s'est élevé en 2021 à seulement 2 200 logements, pour une prévision initiale au sein du PAP de 80 000 logements. Le ministère en charge de l'écologie a justifié ce résultat par l'absence de données suffisantes⁴¹. Le PAP 2022 a actualisé l'objectif de 2021 à 2 500 logements et fixé celui de 2022 à 20 000 logements. Le PAP 2023 affiche des cibles, calculées sur la base des dossiers déposés dans l'année, pour 2023 (15 000), 2024 (20 000) et 2025 (25 000), soit au-delà de la durée de mise en œuvre du plan de relance. Enfin, aucun suivi des crédits de droit commun et des crédits du plan de relance n'a été effectué au regard d'une répartition établie puisque le dispositif « MaPrimeRénov' » reste aussi financé par le programme 174 – *Énergie, climat, après-mines*, sans que l'exercice 2022 permette de clarifier l'articulation entre les deux programmes.

Les indicateurs « Part modale des transports non routiers » et « Émissions moyennes de CO₂ des véhicules neufs » sont des indicateurs non ciblés, qui ne permettent pas d'isoler la contribution du plan de relance. Ce constat se retrouve dans les modalités de financement. Les transferts à l'AFIT France n'ont pas donné lieu à un ciblage autre que le respect d'enveloppes pour chacun des domaines déjà financés par celle-ci. Les indicateurs du PNRR liés aux infrastructures de transport ne distinguent pas davantage les apports du plan de relance de ceux émanant des autres sources de financements. De même, les transferts à l'ASP pour l'amplification du soutien aux véhicules propres, déjà porté par le programme 174 – *Énergie, climat, après-mines*, n'ont pas donné lieu à une clé de répartition entre les crédits relance et les crédits du programme 174.

Plus généralement sur le dispositif de performance, aucun indicateur n'est défini s'agissant des soutiens à la décarbonation, et plus largement aux industriels, ni sur les volets agricoles et biodiversité.

⁴¹ Le versement du bonus est conditionné à la réalisation d'un audit réalisé avant travaux. Du fait du faible nombre d'audits réalisés, l'indicateur n'aurait donc pas permis d'évaluer le nombre réel de logements sortis du statut de « passoire thermique », à savoir les étiquettes F et G.

Enfin, la présentation du plan de relance ne permet pas d'en apprécier l'inscription dans un périmètre plus large, pour tenir compte des fortes adhérences avec les crédits de droit commun, avec le plan France 2030 et avec le PIA 4, comme il a été relevé l'an passé par la Cour des Comptes et par l'Inspection générale des finances⁴². Ces constats restent d'actualité. Au-delà du cofinancement du « Projet Important d'Intérêt Européen Commun (PIIEC) hydrogène » par le plan de relance et par France 2030, dument mentionné dans le PAP, il apparaît que de nombreux dispositifs bénéficient ou vont bénéficier d'une pérennisation ou de prolongements. La création d'un nouveau programme, le programme 380 – *Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires* au sein de la mission *Écologie, développement et mobilités durables*, qui a vocation à prolonger le financement du fonds friche et de projets de rénovations thermiques au bénéfice des collectivités en est un exemple.

B - Une absence de lisibilité des crédits disponibles en gestion

1 - Les reports représentent la majeure partie des AE et une part importante des CP disponibles

Du fait de la spécificité de la mission, qui a fixé dès sa création une enveloppe d'AE par programme supposée fermée, les ouvertures en LFI 2022 sur le programme 362 ont été minimales, à hauteur de 139 M€ (+ 0,8 % de l'enveloppe initiale), ventilées sur deux briques de l'action 07 « Infrastructures et mobilité vertes », portant sur le soutien aux petites lignes ferroviaires et aux trains de nuit (+ 15 M€) ainsi qu'au déploiement de bornes électriques sur les aires de service des autoroutes (+ 124 M€). Les crédits non engagés en 2021 ont fait l'objet d'un report intégral. Les AE disponibles en début d'exercice s'élèvent à 3,64 Md€. Plus de 96 % de ces AE proviennent ainsi des reports, à hauteur de 3,50 Md€. Le PAP du programme annexé au projet de loi de finances pour 2022 ne comportait aucune indication sur la part des AE dont le report sur 2022 était attendu, information pourtant connue du responsable de programme, et prévue dans les conventions de délégation.

Les ouvertures en CP s'élèvent à 5,70 Md€, complétées par le report de l'intégralité des CP non consommés en 2021, soit 2,86 Md€.

Tableau n° 2 : crédits disponibles en 2022 par action (en M€)

En M€	LFI 2022		Reports 2021 vers 2022		Crédits disponibles début 2022	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>Action</i>						
<i>01 - Rénovation énergétique</i>		1 505,8	703,2	1 727,8	703,2	3 233,6
<i>02 - Biodiversité, lutte contre l'artificialisation</i>		528,2	558,1	76,7	558,1	604,9

⁴² Mission Plan de relance, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021, Cour des Comptes ; La préparation et la mise en œuvre du plan de relance, mars 2022, Cour des Comptes ; Comité d'évaluation du plan France Relance, premier rapport – octobre 2021- et deuxième rapport – décembre 2022, France Stratégie & Inspection générale des finances.

En M€	LFI 2022		Reports 2021 vers 2022		Crédits disponibles début 2022	
03 - Décarbonation de l'industrie		288,0	500,0	213,1	500,0	501,1
04 - Économie circulaire et circuits courts		129,8	242,0	0,0	242,0	129,8
05 - Transition agricole		730,3	386,0	56,7	386,0	787,0
06 - Mer		95,2	70,8	-7,7	70,8	87,5
07 - Infrastructures et mobilité vertes	139,0	1 363,8	812,5	198,6	951,5	1 562,4
08 - Énergies et technologies vertes		1 008,3	231,5	419,6	231,5	1 427,9
09 - Dotation régionale d'investissement		47,5	-0,2	175,7	-0,2	223,1
Total général	139,0	5 696,9	3 504,0	2 860,5	3 643,0	8 557,3

Source : Cour des comptes – d'après les données de la direction du budget

Note : Le suivi en CP n'a pas fait l'objet de redéploiements officiels, du fait des sous-consommations quasi-généralisées, pouvant expliquer un chiffre négatif.

2 - Le programme a bénéficié d'un réabondement tardif en AE de près de 300 M€

Le programme a bénéficié d'une ouverture de 298,50 M€ d'AE en LFR du 1^{er} décembre 2022, correspondant à 1,6 % de l'enveloppe totale et 8,6 % de l'enveloppe 2022.

Des ouvertures de crédits ont été effectuées sur les dispositifs suivants :

- + 70 M€ au profit de l'action 1 « rénovation énergétique » : 50 M€ pour la rénovation énergétique des bâtiments sportifs et 20 M€ pour les projets de rénovation énergétique de l'État ;
- + 100 M€ au profit des deux composantes du fonds friche (voir encadré), sur l'action 2 ;
- + 120 M€ pour le soutien à la demande en véhicules propres, au titre de la prolongation de six mois des barèmes de la prime à la conversion et du bonus électrique, sur l'action 7 ;
- + 30 M€ sur l'action 9 pour la dotation régionale d'investissements ;
- + 16 M€ sur l'aide aux maires densificateurs (renommée aide à la relance de la construction durable), qui s'est en réalité traduite par une diminution de crédit de - 1 M€, pour tenir compte d'une anticipation de taux de chute plus important, sur l'action 2.

Ces ouvertures ne sont que très partiellement couvertes par des annulations :

- - 7,5 M€ sur la décarbonation de l'industrie – action 3 « Décarbonation de l'industrie » ;
- - 5 M€ sur le plan vélo – action 7 « Mobilités du quotidien » ;
- - 3 M€ sur la modernisation de la filière automobile et - 5 M€ sur la modernisation de la filière aéronautique – action 8 « Économie circulaire et les circuits courts ».

Le fonds friche, une enveloppe largement réabondée au vu de son succès

L'enveloppe initiale de 300 M€ allouée au fonds friche en 2021 a été révisée à 750 M€, par abondements successifs, dont + 100 M€ en 2022 :

- le fonds de renouvellement des friches, dont la mise en œuvre est décentralisée au travers d'appel à projets régionaux, a ainsi été réabondé à hauteur de 421 M€, dont 91 M€ en 2022, soit une enveloppe totale de 681 M€ (+162 %). Les trois éditions du fonds friche ont permis de retenir plus de 1300 lauréats, pour un objectif PNRR fixé à 200. L'enveloppe a été engagée à hauteur de 680,4 M€, soit un taux d'exécution de près de 100 %. Le programme 380 – *Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires*, créé dans la LFI 2023, prendra la suite de ce fonds, le plan de relance ayant permis de mettre en évidence l'ampleur des besoins ;
- le fonds pour la réhabilitation d'anciens sites industriels pollués, mis en œuvre par l'ADEME a été réabondé à hauteur de 29 M€, dont 9 M€ en 2022, portant son enveloppe à 69 M€, intégralement versée à l'ADEME.

C - Une exécution en AE quasi-totale pour le programme, mais partielle pour les opérateurs

1 - Un engagement des AE proche de 100 % favorisé par des redéploiements effectués au sein des actions, qui ne doit pas occulter la question de l'efficacité

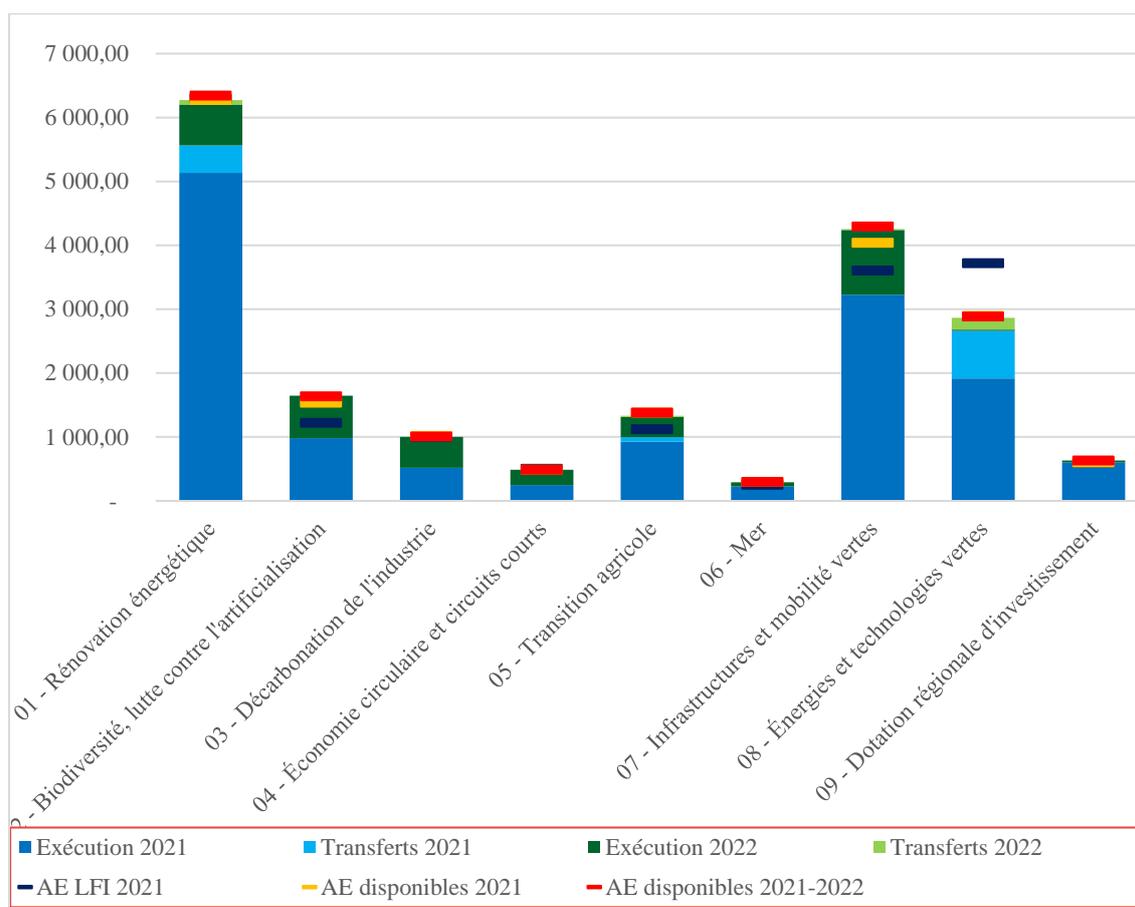
Le taux de consommation des crédits disponibles en 2022, hors transferts, s'élève à plus de 95 % en AE et 62 % en CP (voir tableau ci-dessous).

Tableau n° 3 : crédits disponibles et consommés en 2022

<i>En M€</i>	Programme 362	
	AE	CP
<i>LFI</i>	139,00	5 696,87
<i>Reports de crédits de 2021</i>	3 503,99	2 860,48
<i>Décrets de transferts</i>	-296,62	-525,87
<i>LFR du 1^{er} décembre 2022</i>	298,50	0,00
<i>Crédits disponibles</i>	3 644,87	8 031,48
<i>Crédits consommés</i>	3 473,10	5 012,47
<i>Taux de consommation</i>	95,3 %	62,4 %
<i>Crédits restants</i>	171,77	3 019,01

Source : Cour des Comptes, d'après Chorus

La quasi-totalité des AE du programme ayant été ouvertes dès 2021, il convient d'apprécier l'exécution 2022 en AE en complément de l'exécution 2021, en tenant compte des mouvements effectués en gestion au sein du programme, ainsi que des transferts effectués au profit de programmes de droit commun. Le Graphique n° 9 : permet d'apprécier les engagements réalisés sur chacune des neuf actions du programme.

Graphique n° 9 : enveloppe d'AE du P. 362 et son exécution (en M€)

Source : Cour des Comptes

Les transferts représentent 1 538,9 M€ en AE, soit 8,2 % de l'enveloppe du programme sur 2021-2022. Ils ont été exécutés à hauteur de 1 242,3 M€ d'AE en 2021 et 296,6 M€ d'AE en 2022. Les transferts réalisés en 2022 concernent :

- l'abondement du programme 190 au profit de la recherche et du développement dans le domaine de l'aéronautique civile, dans le cadre des activités du conseil pour la recherche aéronautique civile (CORAC), à hauteur de 186 M€ en AE et 160 M€ en CP ;
- l'abondement du programme 135 – *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*, au profit d'actions de rénovation énergétique et de réhabilitation lourde des logements sociaux, à hauteur de 70 M€ en AE et 150 M€ en CP, et l'abondement du programme 123 – *Conditions de vie outre-mer*, également au profit d'actions de rénovation énergétique et de réhabilitation lourde des logements sociaux à hauteur de 7,5 M€ en CP ;
- l'abondement du programme 203 – *Infrastructures et services de transports*, au profit de dépenses dans le secteur ferroviaire, à hauteur de 15 M€ en AE et en CP ;
- l'abondement du programme 149 – *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture*, au profit de la mise en œuvre du pacte de biosécurité-bien-être animal (20,3 M€ en AE et 13,1 M€ en CP) et du plan de lutte contre les captures accidentelles de cétacés (5,3 M€ en AE et en CP).

Sur 2021-2022, le programme a ainsi permis l'exécution ou le transfert de près de 100 % des AE de l'enveloppe révisée, dont 20 % en 2022. Le reliquat de 171 M€, dont 138 M€ sont reportés sur l'exercice 2023, concerne plus particulièrement trois actions :

- l'action 1 « Rénovation énergétique », s'agissant de la rénovation énergétique des bâtiments publics, parmi lesquels 48,3 M€ d'AENE ;
- l'action 5 « Transition agricole », les raisons de cette sous-exécution restant floues du fait des nombreux redéploiements effectués entre les mesures (voir infra) ;
- l'action 7 « Infrastructures et mobilités vertes » s'agissant plus particulièrement du déploiement des bornes électriques, à hauteur de 35 M€.

Action 1 « Rénovation énergétique des bâtiments publics », une priorisation avant tout temporelle

L'enveloppe initiale en AE de cette mesure, soit 2,70 Md€, a été ramenée à 2,65 Md€ courant 2021 et engagée à hauteur de 2,53 Md€, soit un taux d'exécution de 94 %. 488 M€ de CP ont été exécutés en 2021. En 2022, la mesure a fait l'objet d'engagements complémentaires à hauteur de 85 M€ en AE et 947 M€ en CP. L'enveloppe était initialement équirépartie entre la rénovation des bâtiments de l'État et des établissements publics nationaux d'une part et celle du parc immobilier de l'enseignement supérieur et la recherche d'autre part. La gestion 2022 a conduit à l'ouverture de 20 M€ supplémentaires au profit de la rénovation énergétique des bâtiments de l'État, conjuguée à des redéploiements entre les deux enveloppes. La consommation effective est de 1,58 Md€ pour l'État et les bâtiments publics, soit 59 % de l'enveloppe totale et de 1,04 Md€ pour l'enseignement supérieur et la recherche, soit 39 % de l'enveloppe totale⁴³.

Portée par la direction de l'immobilier de l'État, la mise en œuvre de cette mesure s'est appuyée sur deux appels d'offre lancés en octobre 2020, permettant de retenir un total de 4 054 projets, visant la rénovation de 33,77 millions de m² de surface utile bâtementaire (SUB)⁴⁴. Les crédits engagés ont permis de dépasser l'objectif PNRR de 2 900 projets ayant au moins un marché notifié à fin 2021, et doivent permettre d'atteindre l'objectif de 20 millions m² SUB à fin 2023, puis 28,75 millions m² SUB à fin 2024 ayant fait l'objet d'une action de rénovation thermique. L'objectif d'un gain énergétique de 400GWh EF/an, affiché dans le PAP, qui ne fait pas partie des objectifs du PNRR, devrait être dépassé. La DIE évalue les économies d'énergies réalisées à 120 M€/an.

Action 5 « Transition agricole », de très nombreux redéploiements pour viser un taux de mise en œuvre élevé

L'action 5 « Transition agricole » regroupe 20 mesures, toutes sous la responsabilité du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire. De nombreux redéploiements et plusieurs réabondements ont eu lieu au sein de cette action, permettant de renforcer plus particulièrement le volet forestier, le plan protéines et deux mesures concourant au renouvellement des agroéquipements qui affichent des taux d'exécution importants. À l'inverse, les mesures « Soutien cantines scolaires » et « Accélérateur d'entreprises agroéquipements & biocontrôle » affichent des taux d'exécution plus faibles, malgré des ajustements des enveloppes à la baisse. La réalisation d'une mission « flash » par le CGAER dès juin 2021, pour analyser les freins à la mise en œuvre de la mesure « Soutien cantines

⁴³ Données issues de Chorus, qui diffèrent des données fournies par la DIE.

⁴⁴ Dont 16,15 millions de m² SUB État, le parc immobilier occupé par l'État représentant un total de 94 millions de SUB.

scolaires » avait mis en évidence un besoin d'accompagnement et de temps accru, incompatible avec le calendrier du plan de relance.

Tableau n° 4 : enveloppes initiale et consolidée des mesures de l'action 05 – Transition agricole (M€)

Intitulés des Briques et mesures	LFI 2021	Enveloppe consolidée	Évolution	Exécution AE 2021-2022
Action de communication	10,0	11,27	13%	102%
Alimentation durable, locale et de qualité	190,0	175,58	-8%	94%
Alimentation locale et solidaire	30,0	26,54	-12%	91%
Jardins partagés	30,0	30,59	2%	97%
Projets alimentaires territoriaux (PAT).	80,0	84,95	6%	100%
Soutien cantines scolaires	50,0	33,50	-33%	78%
Biosécurité et bien-être animal	120,0	125,45	5%	100%
Pacte biosécurité et BEA	100,0	90,0	-10%	100%
Soutien accueil Animaux abandonnés et en fin de vie	20,0	35,45	77%	99%
Investissements forestier	175,0	211,33	21%	105%
Filières graines et plants	3,0	11,67	289%	99%
Renouvellement forestier	155,0	169,63	9%	100%
Soutien aval filière bois	20,0	41,70	109%	100%
Modernisation des abattoirs	130,0	115,46	-11%	100%
Plan protéine	100,0	153,50	54%	99%
Projet LIDAR	22,0	22,0	0%	100%
Renouvellement des agroéquipements	135,0	212,0	57%	94%
Accélérateur d'entreprises agroéquipements & biocontrôle	15,0	10,0	-33%	49%
Investissement dans équipements de protection contre les aléas climatiques	100,0	175,0	75%	95%
Prime à la conversion des agroéquipements	135,0	212,0	57%	94%
Structuration des filières - professionnalisation des OP	54,0	92,0	70%	91%
Bilan Carbone	10,0	10,0	0%	100%

Intitulés des Briques et mesures	LFI 2021	Enveloppe consolidée	Évolution	Exécution AE 2021-2022
Fonds Avenir Bio	10,0	10,0	0%	100%
Haies	50,0	45,01	-10%	100%
Structuration des filières et professionnalisation des OP	54,0	92,0	70%	91%

Source : Cour des Comptes d'après données MASA

L'objectif d'un engagement des crédits budgétaires avant fin 2022 est quasi-tenu.

Les crédits non consommés sont au moins pour partie reportés sur l'exercice 2023, à hauteur de 138,1 M€⁴⁵. Le ministère en charge de l'agriculture a d'ores et déjà indiqué la prolongation de la mesure « Investissements en équipements pour la protection d'aléas climatiques », avec l'ouverture de deux guichets en 2023, financés par l'enveloppe des reliquats du BOP dont il est en charge, qui s'élève à 40 M€ en AE.

2 - Les crédits versés aux opérateurs ne sont pas tous engagés à fin 2022, certains pour des raisons structurelles

Sur 2021-2022, la quasi-totalité des AE a été transférée aux opérateurs. Le suivi de ces crédits est réalisé sous des formats variables, soit par des reportings réguliers auprès du ministère financeur, soit par la simple participation aux comités directeurs des opérateurs.

La Cour n'a pu disposer que d'informations incomplètes quant à l'exécution réelle de ces crédits. De surcroît, le rattachement de crédits engagés avant 2020 et les recouvrements entre sources de financement rendent ce suivi complexe.

Ainsi, les données fournies par le MEFSIN ne distinguent pas les crédits alloués au titre du programme, et ceux alloués dès 2020. Elles n'apportent pas de détail des sommes effectivement engagées en 2021 et en 2022, ni des sommes effectivement payées en 2022. Ces lacunes ne permettent pas d'apprécier le suivi des enveloppes allouées à Bpifrance et à l'ASP sur le programme, deux des cinq principaux opérateurs.

Le MTE n'a pu fournir les informations relatives aux sommes exécutées par l'ANAH sur la mesure MaPrimeRénov'.

Sans quête d'une présentation exhaustive, les éléments présentés ci-dessous illustrent l'ampleur des sous-engagements sur certaines mesures.

L'AFIT France, 13 % des crédits ne sont pas engagés, conséquence prévisible des modalités de financement retenues

L'AFIT France s'est vu transférer la totalité des AE. La DGITM assure le suivi des projets financés dans le cadre de l'exercice de la tutelle de l'AFIT France⁴⁶ et a su fournir une liste de projets et appels à projets financés par le plan de relance.

⁴⁵ Arrêté du 20 janvier 2023 et du 6 février 2023 portant report de crédits.

⁴⁶ Dont le fonctionnement a été questionné à plusieurs reprises par la Cour, comme tenant davantage lieu de caisse de financement transparente au profit de la DGITM, permettant de contourner l'annualité budgétaire.

Au 2 décembre 2022⁴⁷, les engagements s'élevaient à 2 675 M€ et les paiements à 1 018 M€ auxquels se sont ajoutés, de façon peu compréhensible, des « compléments de CP 2022 » pour un montant de 124 M€ pour des projets déjà engagés hors relance, soit une consommation de l'enveloppe à hauteur de 87 % en AE et de 37 % en CP.

La sous-consommation en AE vient exclusivement du délai d'engagement de l'AAP « Transports collectifs en site propre » auprès des lauréats retenus fin 2021. Cet AAP est financé à hauteur de 900 M€ à parts égales par le programme 362 et le programme 203. S'agissant du quatrième AAP de ce type, il était prévisible, voire inéluctable, que les sommes ne puissent être effectivement engagées avant fin 2022. La mise en œuvre des mesures s'étalera nécessairement sur plusieurs années.

L'Ademe porte trois mesures nettement sous-engagées

Parmi les mesures portées par l'Ademe, celles relatives à la décarbonation de l'industrie et du soutien à l'investissement pour la chaleur bas carbone affichent des taux d'exécution en AE relativement faibles, seul 394 M€ d'AE ayant été exécutés sur les 714 M€ d'AE versés en 2021 et 2022.

La troisième mesure concernée porte sur le soutien à l'acquisition de véhicules lourds électriques et de bornes de recharge, pour une enveloppe de 65 M€. Annoncée début 2022 sur l'enveloppe affectée au soutien aux véhicules lourds, cette mesure a pris la forme d'un appel à projet ouvert en mars 2022 qui devait être ouvert jusqu'en décembre, et qui a été clos de façon anticipée dès juin 2022 du fait d'un afflux de dossiers. Si les lauréats ont été annoncés, les AE transférées à l'opérateur n'ont pour la plupart pas été engagés à fin 2022, ce que le calendrier de l'appel à projet laissait présager.

Plus de 300 M€ engagés sur un dispositif d'aide au fonctionnement en faveur de la chaleur bas carbone, toujours dans l'attente d'un aval de la Commission européenne

Sous la responsabilité du MEFSIN, l'ASP gère les fonds d'un AAP visant à soutenir les projets d'investissement dans un équipement de chaleur issue de biomasse (en substitution à des combustibles fossiles), par la prise en charge des surcoûts de fonctionnement d'une installation biomasse pendant une durée de 15 ans. La quasi-totalité des 324,3 M€ d'AE affecté à ce dispositif ont d'ores et déjà été engagés par l'ASP⁴⁸, alors que le MEFSIN est toujours dans l'attente de la décision de la Commission européenne au titre du régime des aides d'État, qui est attendue en février 2023.

Les remboursements effectués par l'ASP à la suite de contrôles

L'ASP effectue des contrôles *a priori* et *a posteriori* sur le versement de bonus automobiles et des primes à la conversion. Le système mis en œuvre a permis, en 2022, le contrôle de 3 247 dossiers, choisis pour 50 % par sélection guidée, et pour 50 % par sélection aléatoire sur les dossiers « distributeurs »⁴⁹, considérés comme les plus à risque. Plus de 15 % des dossiers contrôlés, soit 505 dossiers, ont donné lieu à l'émission d'un ordre de reversement partiel ou total pour un montant global de 1,96 M€.

⁴⁷ Données du tableau de suivi du plan de relance – 93^{ème} Conseil d'administration du 02/12/2022, incluant 430M€ d'engagements réalisés dès 2020 sur des crédits rattachés ultérieurement au plan de relance.

⁴⁸ En tenant compte de versements effectués dès 2020, et rattachés a posteriori au plan de relance.

⁴⁹ Dossiers pour lesquels l'aide est versée à un distributeur automobile à titre d'avance.

Au-delà du pourcentage de dossiers erronés, qui devrait appeler à une intensification des contrôles, ce constat pose la question du devenir des sommes remboursées et plus généralement des sommes non payées par les opérateurs.

Au regard du nombre de mesures mises en œuvre par les opérateurs, de la diversité des modalités de financements, et de la poursuite de certains dispositifs sur d'autres crédits, un suivi fin et un reporting transparent sont nécessaires pour assurer le suivi des crédits alloués au titre du plan de relance. Il s'agit notamment d'informer le Parlement de l'avancée des projets, mais également de clarifier le devenir des sommes qui ne seraient pas décaissées par les opérateurs ou qui feraient l'objet de remboursement après contrôle.

3 - L'information relative aux subventions pour charge de service public et aux dotations en fonds propres doit être complétée

En 2022, le programme 362 a versé 16,9 M€ en AE et 553,8 M€ en CP de dotation en fonds propres et 0,60 M€ en AE et 0,81 M€ en CP de subventions pour charge de service public (SCSP) à des opérateurs. Le RAP 2021 affichait la liste des bénéficiaires sur le précédent exercice, soit 63 opérateurs bénéficiaires de dotations en fonds propres, majoritairement au titre de la rénovation énergétique des bâtiments, et quatre opérateurs bénéficiaires de SCSP. Les sommes présentées dans le RAP 2021 s'agissant de l'exécution par titre et des versements aux opérateurs ne sont cependant pas cohérentes, tout particulièrement s'agissant des SCSP.

Tableau n° 5 : SCSP et dotation en fonds propres versées aux opérateurs (en €)

	2021 – RAP partie exécution*		2021 – RAP partie opérateurs**		2022 – exécution Chorus***	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
SCSP	1 051 862	472 508	813 465	458 872	596 850	809 778
Dot. Fond propre	1 402 114 561	358 741 219	1 345 850 322	344 659 940	16 893 093	553 758 292

Source : Cour des comptes

(*) RAP P362-2021, extrait du tableau « Présentation par titre et catégorie des crédits consommés », chiffres cohérents avec l'exécution Chorus 2021

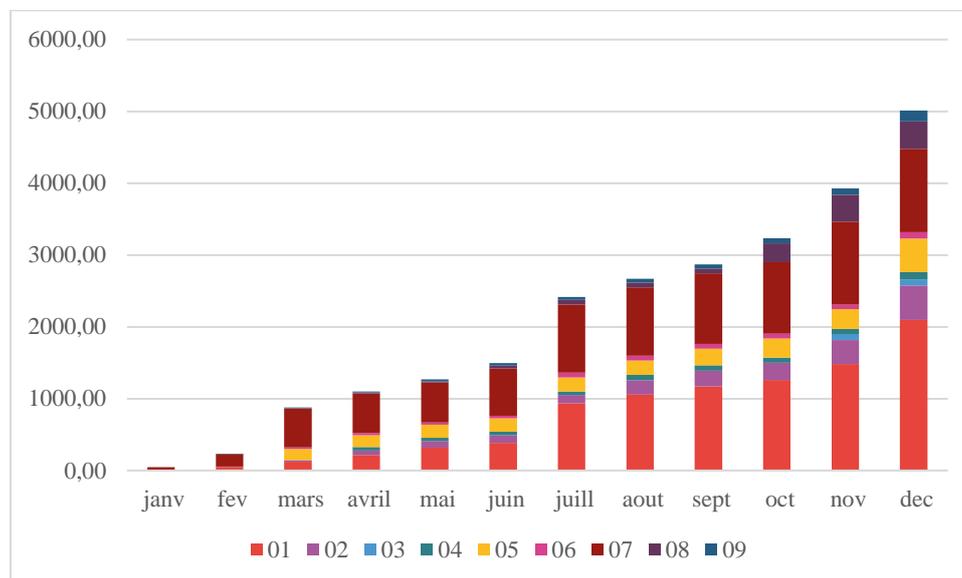
(**) RAP P362 2021, extrait du tableau « Récapitulation des crédits alloués par le programme aux opérateurs » (***) Exécution Chorus 2022 – comptes 32 et 72

D - Une importante sous-consommation des CP, des prévisions de décaissement parfois tardives

En CP, 65 % de l'enveloppe ouverte pour 2022 a été consommée, soit une sous-consommation de 3,02 Md€, particulièrement marquée en ce qui concerne la rénovation énergétique, et la décarbonation (le détail de l'exécution par action est présenté en Annexe n° 2). Ces retards sont pour partie imputés à l'indisponibilité de matériaux du fait de la conjoncture internationale. Ils apparaissent néanmoins quasi-systématiques, reflétant de trop fortes ambitions et le choix délibéré de ne pas procéder à des annulations de CP en loi de finances rectificative. La Cour note en particulier les difficultés à anticiper la fin de gestion, marquée

par une forte accélération des consommations en fin d'année, le tiers des CP du programme ayant été payés en novembre et en décembre 2022 (cf. Graphique n° 10 :).

Graphique n° 10 : exécution cumulée des CP sur le P. 362 par mois et par action



Source/note : Cour des comptes – données Chorus, hors transferts

Au-delà des chiffres 2022, les chroniques de décaissement s'étendraient jusqu'en 2033 selon les mesures, durée qui reflète l'ambition mixte du programme alliant relance rapide et transformation vers une économie moins carbonée. De telles chroniques appellent un suivi fin des crédits jusqu'à leur décaissement effectif, y compris s'il doit intervenir après clôture de la mission et basculement sur les programmes de droit commun.

Action 1 « Rénovation énergétique »

CP 2022 exécutés à 70 %

Sous consommation 2022 = 981 M€

Reste à payer⁵⁰ = 2 455 M€

Cette action se décline principalement en trois volets : des actions de rénovation énergétique des bâtiments publics de l'État, de ses opérateurs, des établissements enseignement supérieur et de recherche, et des collectivités, et d'autre part l'abondement de « MaPrimeRénov' », pour les logements privés.

S'agissant des bâtiments de l'État, des opérateurs et des ESR, une nette accélération des décaissements a été observée en fin d'exercice. Interrogée sur le risque d'augmentation du coût des travaux, la Direction de l'immobilier de l'État (DIE) a indiqué que tous les porteurs de projets ont été tenus de prévoir une enveloppe « aléas et révisions de prix » dans leur budget. Tous les projets de plus de 500 000 € ont par ailleurs fait l'objet d'un contrôle et d'une validation en amont par la DIE. Les éventuels dépassements devront être pris sur d'autres budgets.

⁵⁰ Calcul indicatif réalisé sur la base des exécutions d'AE et de CP en 2021 et 2022, sans tenir compte d'éventuelles réimputations de crédits exécutés en 2020.

S'agissant des collectivités, la consommation de CP s'est accélérée en fin de gestion 2022, mais le volume de CP consommés est en deçà du seul montant des reports. L'ouverture de CP en LFI 2022 n'était donc pas nécessaire et des annulations auraient dû être décidées en gestion.

Action 2 Biodiversité, lutte contre l'artificialisation

CP 2022 exécutés à 79 %

Sous consommation 2022 = 126,2 M€

Reste à payer = 827 M€

L'aide à la relance de la construction durable (ARCD) a connu en 2022 une refonte de ses modalités de versement. L'aide précédemment versée de façon automatique sur la base des données de permis de construire, est devenue soumise à contractualisation et recentrée sur les territoires tendus en matière de besoins en logements. Des contrats de relance du logement, conclus entre les préfets de département et les collectivités territoriales, ont été signés entre octobre 2021 et mars 2022, pour des versements à échéance de la convention. Ce nouveau mécanisme peut expliquer la sous-consommation en CP (exécution de 135,93 M€ en CP sur une programmation 2022 de 185,46 M€). La fin de gestion a par ailleurs donné lieu à l'anticipation d'un taux de chute plus élevé qu'initialement escompté, et 40 M€ d'AE ont fait l'objet d'annulation. Ces nouvelles hypothèses n'ont pas donné lieu à révision de l'enveloppe de CP, conduisant à une information incomplète.

Deux autres mesures ont également été sous-consommées : la construction d'abris anticycloniques en Polynésie française (exécution de 0,69 M€ en CP sur une programmation 2022 de 2,52 M€) et la participation au financement de travaux dans le cadre du plan séisme Antilles (exécution de 5,05 M€ en CP sur une programmation 2022 de 16,37 M€), cofinancés par le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), porté par le programme 181 – *Prévention des risques*.

Au-delà des décaissements sur le programme, des sous-consommations sont enregistrées chez certains opérateurs. Pour la seule mesure relative à la dépollution d'anciens sites industriels (incluse dans le fonds friche), l'ADEME s'est vu verser 20,5 M€ de CP, parmi lesquels seuls 4,2 M€ ont été effectivement payés aux bénéficiaires finaux.

Action 3 Décarbonation de l'industrie

CP 2022 exécutés à 16 %

Sous consommation 2022 = 418,5 M€

Reste à payer = 837 M€

Cette action porte quatre dispositifs, mis en œuvre par l'ADEME et par l'ASP, en faveur du soutien à l'investissement pour l'efficacité énergétique et la transformation des procédés et pour la chaleur bas carbone, sous forme d'appel à projets et d'aides de guichet. Le MEFSIN indique que des retards dans les conventionnements se traduisent *in fine* par des retards de décaissement des aides. À l'inverse des AE, qui ont été quasi-intégralement engagées sur ces dispositifs dès leur contractualisation, le versement des CP s'ajuste au rythme de décaissement par les opérateurs.

Ainsi, si le budget initial de l'ADEME prévoyait un décaissement de 226,0 M€ et 99,4 M€ sur chacun des deux dispositifs dont elle assure la mise en œuvre, seuls 34,8 M€ et 44,7 M€ de CP ont été versés depuis le programme 362 en 2022.

S'agissant de l'ASP, elle n'a bénéficié en 2022 d'aucun CP sur le dispositif d'aide au fonctionnement en faveur de la chaleur bas carbone, alors que son budget initial prévoyait un décaissement à hauteur de 144,5 M€.

S'agissant des aides de guichet, le ministère en charge de l'écologie indique que les décaissements interviendront jusqu'en 2033.

Action 5 Transition agricole

CP 2022 exécutés à 61 %

Sous consommation 2022 = 305,7 M€

Reste à payer = 445 M€

L'action « Transition agricole » recouvre de très nombreux dispositifs. Du fait des nombreux redéploiements d'AE, ne donnant pas nécessairement lieu à redéploiement en CP, la Cour n'est pas en mesure d'apprécier les raisons de la sous-consommation des CP.

Action 8 Énergies et technologies vertes

CP 2022 exécutés à 50 %

Sous consommation 2022 = 712,6 M€

Reste à payer = 1 299 M€

Quatre mesures portées pour tout ou partie par le MEFSIN présentent d'importantes sous-consommation en CP, soit des taux d'exécution rapportés aux enveloppes disponibles de moins de 50 % sur les mesures « Nucléaire », « Stratégie hydrogène - projets européens », « Modernisation filière automobile », et de seulement 11 % sur la mesure « Modernisation filière automobile ».

S'agissant des plans de soutien aéronautique et automobile et du soutien à la modernisation industrielle et renforcement des compétences dans la filière nucléaire, les sous-consommations seraient dues à des retards pris dans l'avancement des projets, en raison de la crise sanitaire puis du conflit en Ukraine, décalant les paiements intermédiaires, ainsi que des retards de contractualisation avec les lauréats pour près de 8,6 M€ d'aides sur la mesure « Modernisation filière automobile ». Sur ces deux mesures, les CP disponibles pour reports fin 2022 sont supérieurs aux prévisions de décaissement pour 2023⁵¹, ce qui n'empêche pas que de nouveaux CP soient ouverts en LFI 2023. Les budgets initiaux des opérateurs sont systématiquement plus ambitieux que les prévisions ministérielles et apparaissent largement surévalués.

La mesure « Stratégie hydrogène - projets européens » correspond au financement du Projet important d'intérêt européen commun sur l'hydrogène (PIIEC). La dotation de 1,275 Md€, intégralement engagée par l'État à fin 2022, est complétée par une dotation de 2 Md€ au titre de France 2030 partiellement engagée⁵². Du fait de retards d'instruction de la

⁵¹ S'agissant du soutien à la modernisation de la filière aéronautique, les CP disponibles pour report s'élèvent à 60,7 M€ Le MEFSIN prévoit des décaissements de 38,4 M€ en 2023. Le budget initial de Bpifrance pour 2023 prévoit des décaissements de 109,3 M€. S'agissant du soutien à la modernisation de la filière automobile, les CP disponibles pour report s'élèvent à 174,2 M€ Le MEFSIN prévoit des décaissements de 67,2 M€ en 2023. Le budget initial de Bpifrance pour 2023 prévoit des décaissements de 182,2 M€.

⁵² Contrairement à l'enveloppe Relance, l'enveloppe France 2030 n'a été que partiellement engagée, à hauteur de 1 018 M€ ; le solde à hauteur de 981 M€ sera engagé en 2023. La dotation totale, de 3,275 Md€, permet de financer les douze projets lauréats retenus par la Commission européenne, dont sept sur l'enveloppe relance.

Commission européenne, seul un premier paiement de 264 M€ a été effectué en 2022 par Bpifrance à titre d'avance aux sept lauréats de l'appel à projet financés sur l'enveloppe relance. Les autres paiements s'échelonnent jusqu'en 2029 selon l'avancée des projets. Le ministère est appelé à ajuster les calendriers de décaissement pour tenir compte de ces retards initiaux.

S'agissant notamment du PIIEC, le choix de mesures à longue échéance au titre du plan de relance interpelle, et compliquera nécessairement le suivi des crédits d'un programme qui se voulait éphémère par construction.

L'exécution en CP des actions « Économies circulaire et circuits courts », « Infrastructures et mobilités vertes », « Mer » et « Dotation régionale d'investissement » n'appelle pas de commentaires particuliers.

E - Le coût de mise en œuvre du plan de relance, non anticipé, reste inconnu

1 - Des coûts de fonctionnement pour l'État largement sous-estimés

Comme l'avait déjà soulevé la Cour dans son analyse de la mission pour 2021, celle-ci a été bâtie sans aucun moyen alloué aux crédits de personnels, et avec des crédits de fonctionnement interne très limités.

S'agissant des besoins de personnels, la plupart des ministères concernés ont indiqué, comme l'année passée, s'être appuyés sur leurs moyens existants pour assurer l'exécution et le suivi du plan de relance, sans que les éventuels retards induits sur les autres activités soient mesurés.

Une exception notable concerne la mise en œuvre des mesures de rénovation énergétique des bâtiments publics. La DIE indique avoir recruté 34 contractuels de projet au sein des missions régionales de la politique immobilière de l'État. Les opérations supérieures à 0,5 M€ ont fait l'objet, a minima, d'un contrôle et d'une validation par la DIE, par les missions régionales de la politique immobilière de l'État (MRPIE) et par les ingénieurs régionaux pour l'équipement (IRE) pour le compte du MESR au cours de l'année 2021. Certains projets bénéficient d'un suivi renforcé, pour s'assurer de la tenue du calendrier et du respect des objectifs énergétiques, et au besoin d'un appui juridique au montage immobilier en lien avec la DG Trésor pour les marchés globaux. Des contrôles par échantillonnage sont menés sur place par des représentants de la DIE sur la réalisation des travaux.

La DGALN, en charge notamment de l'« aide à la relance de la construction durable » et du volet « densification et renouvellement urbain » du Fonds friches, dispositifs décentralisés auprès des Préfets, indique avoir mobilisé en administration centrale une petite équipe de coordination constituée de trois personnes à temps partiel, mais ne pas être en mesure d'évaluer la mobilisation des moyens RH dans les services déconcentrés.

Les crédits de fonctionnement autres que de personnel (hors subventions pour charges de service public) s'élèvent à 260,6 M€ en AE et 165,5 M€ en CP cumulé sur les années 2021 et 2022, soit un facteur 10 par rapport au prévisionnel de la LFI 2021 (voir Tableau n° 6 :). Un tel constat doit appeler à une meilleure prise en compte des coûts de fonctionnement lors de l'élaboration des dispositifs.

En particulier, la mesure relative à la rénovation thermique des bâtiments de l'État et de ses opérateurs concentre l'essentiel des frais de fonctionnement du programme hors frais de

personnels, soit 176 M€ et plus de 10 % de l'enveloppe de la mesure, intégrant pour 45 % des dépenses d'entretien et pour 20 % des frais d'études et de recherche. Le montant des frais d'entretien, de par son niveau, devrait être justifié.

Tableau n° 6 : crédits de fonctionnement par action du programme (M€)

En M€	LFI 2021	Exécuté 2021		Exécuté 2022		% enveloppe
		AE	CP	AE	CP	
01 - Rénovation énergétique	10	172,59	61,42	5,42	57,63	1,9%
02 - Biodiversité, lutte contre l'artificialisation		4,35	1,49	3,00	2,73	0,3%
03 - Décarbonation de l'industrie		11,10	1,57	7,40	4,37	0,6%
05 - Transition agricole	10	11,10	9,77	0,79	1,80	0,8%
06 - Mer	5	0,92	0,66	0,72	0,63	0,4%
07 - Infrastructures et mobilité vertes		8,00	3,51	19,54	4,69	0,2%
08 - Énergies et technologies vertes		16,03	10,96	-0,34	4,26	0,5%
TOTAL	25	224,09	89,36	36,53	76,12	0,9%

Source/note : LFI 2021, exécution Chorus sur le compte 31. La colonne de droite est le ratio entre les AE 2021-2022 exécutées sur le compte 31 et le montant consolidé des AE de chacune des actions du programme. Les actions 4 et 9, ne mobilisant aucun crédit de titre 3 ne sont pas représentées dans le tableau.

2 - Les crédits de fonctionnement de certains opérateurs sont insuffisamment suivis

Les coûts de mise en œuvre par les opérateurs et leur traçabilité varient fortement entre les dispositifs.

Ainsi, l'AFIT France, premier opérateur en montant financé, n'a bénéficié d'aucun crédit alloué à son fonctionnement pour la mise en œuvre des mesures du plan de relance. Son budget de fonctionnement reste cependant très faible au regard des sommes gérées. En 2020 et 2021, son budget support s'est élevé respectivement à 535 005 € et 594 414 €. Les budgets prévisionnels 2022 et 2023 prévoient une augmentation de l'ordre de 200 000 €, soit 795 000 € en 2022 et 755 000 € en 2023⁵³.

L'ADEME a engagé 13,8 M€ de crédits de fonctionnement en 2021 et 2022 pour la mise en œuvre des mesures portées par la DGALN – soit 783 M€ – et disposait d'une enveloppe de crédits de fonctionnement de 16,4 M€ pour la mise en œuvre des mesures portées par le MESFIN – soit 834 M€. Une enquête temps réalisée au sein de l'agence révèle que 147 ETPT ont été mobilisés en 2021 sur le plan de relance, soit 13 % des effectifs.

⁵³ Budgets exécutés de 2020 et 2021, budget rectificatif n°4 de 2022, budget initial pour 2023. Documents disponibles sur le site internet de l'AFIT France.

L'ASP bénéficie d'une enveloppe de 2 % de frais de fonctionnement pour la mise en œuvre des mesures relatives à la décarbonation ; les frais de fonctionnement pour la mise en œuvre des mesures portées par la DGEC (Soutien aux véhicules propres) ne sont pas connus. Il en est de même pour les mesures relatives à la rénovation thermique portées par la DGEC et mises en œuvre par l'ANAH (« MaPrimeRénov' »).

Bpifrance bénéficie d'une enveloppe de 1,8 % au titre des mesures sur le périmètre des fonds de modernisation automobile, aéronautique, de la stratégie hydrogène et du nucléaire, portés par le MEFSIN.

Tant pour l'ASP que pour Bpifrance, les montants réellement engagés n'ont pas été communiqués à la Cour.

Sur les dispositifs mis en œuvre par la DGALN, des crédits de fonctionnement sont également prévus pour les mesures mises en œuvre par les Agences de l'Eau, l'OFB et le CELRL, plafonnées à 1,5 % des crédits transférés. Ces plafonds sont respectés.

Pour la mise en œuvre des mesures d'accélération de la transition écologique des TPE/PME, portées par le MEFSIN, les chambres de métiers et de l'artisanat (CMA) ont effectué des recrutements spécifiques, en contrats à durée déterminée (CDD), correspondant à 65 ETP, et le réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI) a recruté 100 ETP sur la France métropolitaine et l'outre-mer, sous forme de CDD, et 100 conseillers titulaires PME.

De façon générale, ces coûts sont pris sur les enveloppes d'investissement transférées pour chacun des dispositifs qu'ils portent, nécessitant une information claire de la part des opérateurs. De surcroît, certains opérateurs ont vu leur plafond d'emploi augmenter, signe de l'inscription dans la durée de certains dispositifs de relance, notamment + 29 ETPT en 2021 et + 25 ETPT en 2022 pour l'ANAH⁵⁴, + 65 ETPT en 2022 pour l'ADEME.

II - Programme n°363 – Compétitivité

A - Un programme au champ vaste

Le programme 363 vise le renforcement de la compétitivité économique et technologique du pays à travers le financement des entreprises (action 1), le soutien à la souveraineté technologique et la résilience nationale (action 2) et le soutien à l'export (action 3). La modernisation de l'État, de ses services centraux et déconcentrés, des collectivités territoriales et des entreprises, a été intégrée dans ce programme au sein d'une action consacrée à leur mise à niveau numérique (action 4). Le soutien à la culture a été intégré en tant que facteur d'attractivité de la France (action 5). L'action 6 « Défense » traduit à la fois la stratégie de soutien à la filière aéronautique, présentée le 9 juin 2020 et la mise à niveau des moyens aériens en termes de capacité d'emport, de projection de disponibilité et d'employabilité, notamment au travers de l'achat de 10 hélicoptères H-160 par la gendarmerie nationale⁵⁵.

⁵⁴ L'ensemble des dispositifs impulsés dans le cadre du Plan de relance (MaPrimeRénov', MaPrimeRénov' Copropriétés, l'intensification des plans nationaux portés par l'Anah) ont été pérennisés en 2023, dans la période post-relance.

⁵⁵ Projet annuel de performance 2023, programme 363, justification au premier euro, page 67.

1 - Des mesures du budget général artificiellement maintenues au sein du programme en 2022.

Comme la Cour le signalait dans la note d'exécution budgétaire 2021 de la mission *Plan de relance*, la variété des mesures soutenues par le programme recèle des mesures pérennes du budget général.

En 2022, le programme 363 a ainsi ouvert 140 M€ en AE et en CP au profit de la recherche duale. Comme en 2021, ces crédits financent artificiellement les subventions versées au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et au Centre national d'études spatiales (CNES). Avant la crise sanitaire et le déploiement du plan de relance, ces subventions et les actions que celles-ci soutenaient étaient financées à l'identique par le programme 191 – *Recherche duale (civile et militaire)* de la mission budgétaire *Recherche*⁵⁶. Après deux ans de labellisation « plan de relance », la loi de finances pour 2023 inscrit de nouveau les subventions au CEA et au CNES liées à la recherche duale sur le programme 191.

Parallèlement, comme en 2021, des dépenses de fonctionnement courantes du ministère de l'intérieur ont été financées via des transferts de crédits du programme 363. La police nationale a utilisé 3 M€ pour des opérations de construction décidées avant la crise sanitaire et 1,1 M€ pour l'habillement et les équipements individuels dont ceux de maintien d'ordre. La gendarmerie nationale a utilisé 1,5 M€ du programme pour financer l'équipement individuel de ses agents.

2 - Un périmètre en évolution en 2022

Les crédits du programme 363 – *Compétitivité* se déclinent en 50 briques budgétaires, lesquelles ont été présentées en grande partie dans les projet et rapport annuels de performance du programme pour 2021.

La liste des briques du programme 363 a cependant fait l'objet d'évolutions en cours de gestion 2022, marginales au regard des crédits en jeu.

Au sein de l'action 03 « Facilitation à l'export », la brique « Actions de Business France et mesures de soutien export » a été supprimée à la fin du premier semestre 2022. De même, la brique « Marque France » reprise dans l'action 3 et la brique « Culture – Cinéma » au sein de l'action 5 « Culture » ont été supprimées.

Par ailleurs, deux dispositifs ont été ajoutés en 2022 :

- dans le cadre de l'action 04 « Mise à niveau numérique », le programme 363 finance désormais la rénovation des systèmes d'information de la DGFIP via la brique « Facturation électronique ». Celle-ci vise à soutenir le déploiement d'un projet de l'administration fiscale antérieur à la crise et sans lien avec le plan de relance. Issues de redéploiements de crédits du programme en 2021 et reportées en 2022, les autorisations d'engagement sont de 53,4 M€ et les crédits de paiement s'élèvent à 19,3 M€. Ce dispositif « Facturation électronique » a été faiblement exécuté par rapport aux crédits ouverts, avec seulement 4,7 M€ en AE et 0,2 M€ en CP. Les crédits non-consommés ont été reportés sur 2023.

⁵⁶ Placé sous la responsabilité du délégué général pour l'armement, le programme 191 concerne des domaines de recherche dont les applications sont à la fois civiles et militaires, avec le but de créer des synergies entre ces deux champs. Il vise à maximiser les retombées civiles de la recherche de défense et à faire bénéficier la défense des avancées de la recherche civile.

- au sein de l'action 06 « Défense », une brique nommée « Drones de surveillance maritime », renvoyant au financement de dispositifs de secours en mer, a été créée en fin de gestion 2021. Les autorisations d'engagement s'élèvent à 4 M€ et sont gérées par le ministère des armées.

Ces dispositifs représentent 10,4 % des autorisations d'engagements ouvertes en loi de finances initiale pour 2022 et 2,6 % des autorisations d'engagement disponibles.

3 - L'implication de nombreux acteurs, un suivi complexe

Comme en 2021, le programme est segmenté en 14 budgets opérationnels de programme, dont six au sein du ministère de l'intérieur⁵⁷. Pour la majorité d'entre eux, l'ordonnancement de la dépense est assuré au niveau central, même si les BOP MENJS-MESRI (rectorats, CROM, COM), DITP, DMAT, DGEF et Culture (outre-mer, DRAC,) ordonnancent leurs dépenses au niveau territorial (préfecture, outre-mer). Le contrôle budgétaire du P 363 est assuré par cinq CBCM (MEFR, MI, MESENER, MC, SPM) et par la DAF du MINARM.

Certains dispositifs financés par le programme sont gérés par des opérateurs. Un dispositif *ad hoc* de suivi centralisé des dépenses liées au programme 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.

Ceux-ci peuvent être opérateurs de l'État, comme l'Agence de services et de paiement (ASP), établissements publics industriels et commerciaux (les chambres de commerce et d'industrie, le centre national d'études spatiales, ci-après CNES, Business France), établissements publics administratifs (les chambres des métiers et de l'artisanat) ou sociétés anonymes (BPI France SA et BPI France participations).

Les modalités de gestion et de conventionnement avec ces organismes ne sont pas homogènes. Ils peuvent gérer les dispositifs pour compte propre ou pour compte de tiers, c'est-à-dire qu'ils exécutent les opérations pour le compte de l'État sans avoir de marge de manœuvre sur celles-ci. L'ASP gère pour compte propre les dispositifs « industrie du futur » et « digitalisation des commerces », pour lesquels des autorisations d'engagement ont été ouvertes depuis 2021. Business France, les réseaux consulaires et le CNES gèrent également pour compte propre les dispositifs dont ils ont la responsabilité. *A contrario*, BPI France SA et BPI France Participations ainsi que CCI France pour l'année de la gastronomie gèrent leurs dispositifs pour le compte de tiers.

La convention *ad hoc* constitue le principal support juridique encadrant la délégation de mise en œuvre des dispositifs. Les formations portées par BPI France participations et les opérations menées par les chambres de commerce et d'industrie pour l'année de la gastronomie bénéficient de convention de mandat. La convention de mandat est adaptée quand le dispositif n'entre pas dans les missions classiques de l'opérateur et qu'il est mis en œuvre sur une période courte.

Pour remédier à l'absence de système d'information budgétaire et comptable permettant le suivi des dépenses du plan de relance, le secrétariat général de France relance a exigé des comptes-rendus périodiques de la consommation des crédits délégués aux opérateurs mettant

⁵⁷ Cartographie BOP UO du programme 363 au 05 janvier 2021 et Guide de répartition par BOP de la nomenclature des activités du 18 janvier 2022.

en œuvre les dispositifs les plus importants. Pour le programme, l'ASP, Business France, le Centre national des Arts plastiques, le Centre national du Cinéma et le Centre national de la musique étaient concernés. Ces comptes-rendus ont toutefois cessé en juin 2022, à la disparition dudit secrétariat général.

B - Des dotations 2022 majoritairement issues des reports de 2021

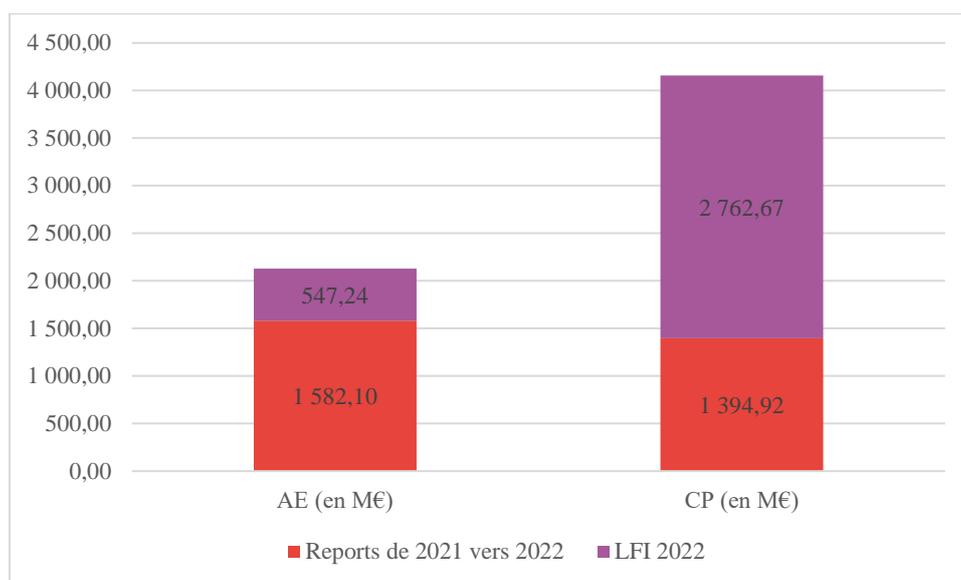
1 - Des crédits 2022 en diminution en LFI, en cohérence avec le caractère temporaire du programme

En 2022, les autorisations d'engagement du programme ont été ouvertes en LFI 2022 à hauteur de 0,54 Md€ alors qu'elles s'élevaient à 6,70 Md€ en 2021 (loi de finances initiale et lois de finances rectificatives). Les autorisations d'engagement ont concerné à 74 % la mise à niveau numérique (0,40 Md€) et à 26 % la souveraineté technologique et résilience (0,14 Md€). Les deux lois de finances rectificatives pour 2022, et la loi de finances pour 2023 n'ont pas conduit à la création d'autorisations d'engagement nouvelles, en cohérence avec l'objectif d'un engagement de la totalité des crédits du plan en deux ans.

La LFI 2022 a ouvert 2,76 Md€ de crédits de paiements, après 4,40 Md€ de crédits disponibles en 2021 (LFI et LFR). Des crédits ont abondé les six actions du programme. L'action 2 « Souveraineté technologique et résilience » et l'action 3 « Mise à niveau numérique » regroupent les $\frac{3}{4}$ des CP votés pour le programme, avec respectivement 0,87 Md€ (32 %) et 1,22 Md€ (44 %). Avec l'action « Culture » (0,46 Md€), trois des six actions concentrent 92 % des crédits de paiement demandés pour 2022.

2 - Des crédits disponibles abondés à titre principal par les reports de crédits 2021

Les crédits disponibles du programme en 2022 (2,13 Md€ en AE et 4,16 Md€ en CP) sont significativement plus élevés que les crédits ouverts en loi de finances ; les autorisations d'engagement ouvertes en LFI 2022 ne représentent que 26 % du total des AE disponibles et les crédits de paiement, 66 %.

Graphique n° 11 : crédits disponibles en début de gestion sur le P. 363

Source : Cour des comptes

Avant transferts et annulations de fin de gestion, 2,12 Md€ d'AE et 4,15 Md€ de CP étaient disponibles. Le programme a en effet bénéficié de 1,58 Md€ de reports de crédits en AE. Le programme a en outre bénéficié de 1,39 Md€ de reports de crédits de paiement hors fonds de concours.

Par ailleurs, le programme a bénéficié d'une dérogation au plafond de report de crédits prévu par l'article 65 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2021 et n'a pas été soumis à la réserve de précaution. La direction du budget estime que ces reports massifs déplafonnés et cette dispense de gel sont cohérents avec le principe de déploiement du programme à enveloppe fermée, afin de rendre visibles et lisibles les crédits à hauteur des 64 Md€ annoncés.

C - Une gestion partagée entre transferts à d'autres programmes budgétaires ministériels et délégation de gestion à des opérateurs

1 - Le ministère de l'intérieur, principal bénéficiaire des crédits transférés en début de gestion

11 opérations de transferts ou de virement ont été effectuées en 2022 depuis le programme 363 vers 11 programmes du budget général de l'État, pour un montant de 408,09 M€ en AE et 431,5 M€ en CP en provenance de l'action 4 « Mise à niveau numérique ». Les programmes du ministère de l'intérieur 104 – *Intégration et accès à la nationalité française*, 152 – *Gendarmerie nationale*, 161 – *Sécurité civile*, 176 – *Police nationale*, 207 – *Sécurité et circulation routières*, 216 – *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*, 303 – *Immigration et asile* et 354 – *Administration territoriale de l'État du ministère de l'intérieur* en sont les principaux bénéficiaires en AE (99,8 %) et à 93 % en CP.

L'action 5 « Culture » concentre l'essentiel des crédits transférés restants. Ils financent, via le programme 103 – *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*, le plan « filière presse et transition écologique » et l'extension des horaires de

bibliothèques, via le programme 119 – *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements*.

Ces opérations ont eu lieu en mars 2022, à l'exception d'un transfert en juin 2022 d'1 M€ au profit du programme 129 – *Coordination du travail gouvernemental* pour des dépenses liées à l'évaluation du plan de relance.

2 - Un programme majoritairement géré en délégation de gestion

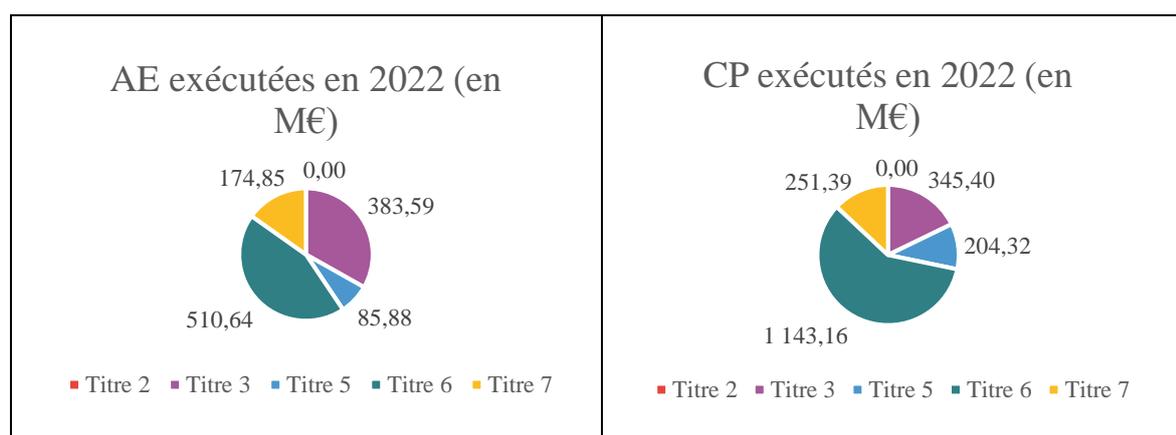
Les crédits non transférés sont gérés en délégation de gestion. Le responsable du programme 363 délègue à des responsables de budgets opérationnels tous les actes relatifs à la répartition, la gestion et la consommation des crédits. La mise à disposition des crédits a pu être retardée ou refusée en cas de demande de mise à disposition pour un montant supérieur à la prévision d'exécution, de reliquat important sur le BOP, etc., afin d'assurer la soutenabilité du programme ou d'inciter à la consommation des crédits déjà délégués.

3 - Des dépenses d'intervention majoritaires, des dépenses de fonctionnement conséquentes

Les dépenses d'intervention constituent près de la moitié (49 %) des autorisations d'engagements exécutées en 2022. Les principaux dispositifs mobilisant des crédits d'investissement sont le plan cathédrales, les opérations du ministère de l'intérieur et, à un moindre niveau, les mesures de mise à niveau numérique.

De façon peu intuitive pour un programme soutenant la relance, les dépenses de fonctionnement représentent près d'un tiers des autorisations d'engagements exécutés (32 %) et se répartissent au sein de chaque action du programme. 75 M€ ont ainsi été destinés au fonctionnement des opérateurs nationaux du patrimoine, ceux-ci pouvant cependant en avoir un usage assimilable à de l'investissement.

Graphique n° 12 : répartition par titre des crédits exécutés sur le P. 363 (M€)



Source : Cour des comptes

D - Une sous-consommation qui se creuse en 2022

Depuis sa création, le programme est tributaire d'une chronique prévisionnelle des besoins et d'un rythme de décaissement qualifiés « d'optimistes » par la direction du budget.

La volonté, assumée à la conception du plan de relance à l'été 2020, de ne pas contraindre son exécution par une insuffisance des crédits, explique leur sous-consommation puisque ceux-ci ont été ouverts en avance sur leurs perspectives d'emploi.

1 - Une deuxième année d'exécution qui confirme la faible attractivité de certaines mesures

En 2022, le taux de consommation des autorisations d'engagement du programme s'établit à 77 % après annulations de crédits en LFR 2. Similaire à celui de 2022, ce taux Ce taux se situe en dessous du taux de consommation de la mission *Plan de relance* dans son ensemble (90 %).

Les crédits non engagés relèvent principalement de l'action 1 « Aide au financement des entreprises », dont les besoins n'ont pas été confirmés dans un contexte 2022 marqué par la reprise économique et la persistance de certains dispositifs de crise. C'est le cas des dotations aux fonds régionaux d'investissement, des moyens affectés renforcement des fonds propres de très petites entreprises, des petites et moyennes entreprises et des entreprises de taille intermédiaire, ainsi que de la compensation du forfait social. Le dispositif de préservation d'emploi de R&D privée de l'action 2, les dispositifs en faveur de la presse de l'action 5 « Culture » et les appels à projets interministériels de l'action 4 « Mise à niveau numérique » font partie également des mesures dont la faible exécution révèle une difficulté à trouver un public ou leur caractère non prioritaire.

2 - Des annulations qui ne tirent pas toutes les conséquences des sous-consommations

Au regard des 0,56 Md€ de crédits potentiellement non engagés, la deuxième loi de finances rectificative pour 2022 a redéployé 0,22 Md€ d'AE du programme 363, vers le programme 362 – *Écologie*. Ce redéploiement correspond à 10 % des autorisations d'engagement disponibles.

Les annulations de crédit du programme portent principalement sur la mesure « Préservation de l'emploi de R&D privée » (- 134 M€). Cette mesure du plan de relance constituait une mesure nouvelle, élaborée dans le contexte économique de 2020. En loi de finances pour 2021, 300 M€ en AE et 128 M€ en CP ont été ouverts pour créer ou préserver l'emploi de 2 500 chercheurs par an via des collaborations de recherche entre les entreprises et les laboratoires publics. Des subventions pour charges de service public ont été versées aux opérateurs de recherche ayant conclu des contrats d'objectifs et de performance avec le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI), aux instituts de recherche technologique (IRT) et instituts pour la transition écologique (ITE) ayant conclu des conventions de financement avec l'Agence nationale de la recherche (ANR) et aux centres de ressources technologiques (CRT) et cellules de diffusion technologique (CDT) ayant conclu des conventions avec les délégations régionales à la recherche et la technologie (DRRT).

À l'issue de deux ans de mise en œuvre, le dispositif, pour lequel 300 M€ avaient été ouverts (AE/CP), ne représente que 134 M€ en AE/CP en 2022. L'évolution du contexte économique expliquerait la plus faible attractivité du dispositif. La direction du budget estime que les retards de mise en œuvre de la mesure dès 2021 ont conduit à la constitution d'une réserve de crédits au sein de l'ANR, ce qui a réduit fortement la consommation crédits en 2022 (38,5 M€ en AE/CP pour 2022) et a justifié l'annulation de crédits à hauteur de 134 M€ en LFR 2. Le guichet ANR a été fermé en octobre 2022. Cette mesure faisait partie du plan national

de relance et de résilience français pour laquelle la cible à atteindre était de 2000 conventions signées en 2022, mais moins de 1600 conventions ont été signées en deux ans. La renégociation du PNRN ne permet pas de savoir si cette mesure va être conservée au sein de celui-ci avec une cible réduite ou si elle va être supprimée.

Les autres annulations témoignent des recalibrages effectués compte tenu du rythme et des perspectives d'engagement. Ils portent sur les dispositifs de mise à niveau numérique (- 61 M€), des dispositifs du ministère de la culture (- 9 M€) et sur la compensation du forfait social (- 5 M€). L'action « mise à niveau numérique » a fait l'objet de redéploiements en 2022. L'ANSSI et la DITP ont bénéficié de crédits originellement affectés à la DINUM, pour respectivement 40,9 M€ et de 22,6 M€. Par ailleurs, un gage a été opéré dans le cadre des redéploiements globaux du plan de relance à hauteur de 61 M€, répartis entre 51,9 M€ sur les crédits de la DINUM et 9,1 M€ sur les crédits de la DITP. Le dispositif phare de 2021, « Industrie du futur », a fait l'objet d'une actualisation de son chiffrage en raison d'un taux de rejet des demandes plus élevé qu'anticipé (- 14,5 M€).

En revanche, la mesure de dotation aux fonds régionaux d'investissement n'a fait l'objet d'aucune annulation de crédits malgré une sous-exécution à hauteur de 222 M€ en AE et en CP, soit 88 % de l'enveloppe prévue. La mesure devait permettre de renforcer les fonds propres des PME régionales en créant des fonds régionaux ou interrégionaux de capital développement-transmission ou de rebond, gérés par des sociétés de gestion professionnelles. Bpifrance Investissement assure la sélection des fonds régionaux et des équipes de gestion associées⁵⁸. Depuis 2021, le déploiement des fonds s'avère compliqué. Il nécessite des conventionnements avec de nombreuses parties. La souscription des régions doit être au moins égale à celle de l'État, sans provenir d'un financement par le FEDER et la participation de l'État doit être limitée à 25 % du ticket total.

Cette mesure, qui fait l'objet de deux jalons PNRN, n'a connu que 13 M€ de dépenses en AE=CP en 2022 au bénéfice du fonds de fonds dédié géré par Bpifrance, via le compte d'affectation spéciale Participations Financières de l'État. Les crédits ont été reportés en 2023.

3 - Une sous-consommation de 1,6 Md€ en CP qui se creuse mais dont les causes sont similaires à celles de 2021

Le taux de consommation des crédits de paiement du programme est de 52 %, contre 69 % pour la mission dans son ensemble en 2022. En 2021, les CP avaient été consommés à 69 % (pour 77 % pour la mission dans son ensemble). Pour le seul programme 363, les crédits de paiement exécutés en 2022 s'établissent à 1,94 Md€. Ils sont inférieurs de 818 M€ aux crédits ouverts en loi de finances initiales pour 2022 (2,76 Md€) et de l'ordre de 1,6 Md€ aux crédits disponibles (4,16 Md€).

⁵⁸ Dotation aux fonds régionaux d'investissement : Fonds France Relance État-Régions | economie.gouv.fr.

Tableau n° 7 : liste des 10 dispositifs financés par le P. 363 présentant la plus forte sous-consommation de CP fin 2022

Nom du dispositif et action budgétaire afférente	CP non exécutés au 31/12/22 (M€)
Industrie du futur – action 4	511
Relocalisation : sécurisation des approvisionnements critiques – action 2	246
Renforcement des fonds propres TPE/PME/ETI - Dotation aux fonds régionaux d'investissement – action 1	222
Mise à niveau numérique de l'État - Nouveau poste de travail de l'agent public – action 4	160
Préservation de l'emploi de R&D privée – action 2	134
Mise à niveau numérique de l'État - Appels à projets interministériels – action 4	86
Renforcement des fonds propres TPE/PME/ETI - Garantie du label relance – action 1	75
Culture – Presse – action 5	65
Mise à niveau numérique de l'État - Continuité pédagogique – action 4	57
Mise à niveau numérique de l'État - Soutien à l'innovation et à la transformation numériques de l'État et des territoires (DINUM) – action 4	53
Spatial – action 2	50

Source : Direction du budget, traitement Cour des comptes

Comme l'an dernier, la sous-exécution tient à trois facteurs :

- la nature pluriannuelle de certains dispositifs, avec la réalisation de chantiers parfois lourds, des retards de livraison causés par la situation économique de 2022 et un paiement au service fait;

C'est le cas du dispositif de « Relocalisation : sécurisation des approvisionnements critiques », financé à hauteur de 246 M€ en CP. La direction du budget explique la sous-consommation sur ce dispositif par le contexte économique de 2022 qui a allongé les délais de livraison et accru les tensions sur les approvisionnements. Les calendriers de réalisation des projets ont donc été recalibrés en prévoyant un décalage des versements. C'est également le cas pour les achats d'hélicoptères et des dispositifs de mise à niveau numérique.

- la sous-estimation des délais nécessaires à l'organisation pratique, technique et budgétaire des projets ;

Le dispositif « Industrie du futur », qui bénéficiait d'une enveloppe de 733 M€ (dont 430 M€ de reports de crédits 2021 sur 2022), se distingue par sa sous-consommation à hauteur de 511 M€ en CP. Le rythme de décaissement des projets est ralenti par le rythme d'investissement des entreprises qui retarde la complétude des demandes de paiement des entreprises et par un taux élevé de rejet du fait de demandes erronées ou incomplètes. Le déploiement de ce dispositif est difficile. C'est aussi le cas pour les dispositifs de mise à niveau

numérique, dont la transformation numérique des écoles, ou plan cathédrales, lequel présente une sous-exécution importante en CP (35 M€).

- la gestion de dépenses impliquant des tiers, tels que les fonds régionaux d'investissement avec les collectivités, sur lesquelles les leviers d'accélération de la dépense sont limités.

A contrario, l'exécution budgétaire peut être en retard par rapport à la réalisation des mesures. C'est le cas des dispositifs de continuité pédagogique, pourvus d'une enveloppe de 134 M€, dont l'exécution à la fin 2022 s'établit à 84 M€ alors que le dispositif de transformation numérique des écoles a concerné, en 2022, 56 522 classes équipées, supérieur à la cible de 45 000 classes élaborée dans le PNR. La non-exécution de 60 M€ ne représente pas un retard de mise en œuvre, les communes ayant massivement fait l'avance des subventions permettant la réalisation, lesquelles sont versées par l'État sur présentation d'un état récapitulatif des dépenses effectuées certifié par le comptable.

E - Une information budgétaire à compléter pour mesurer l'apport du programme à la relance et ses coûts de mise en œuvre

1 - Des moyens humains financés sur d'autres programmes

Comme durant la première année du plan de relance, le programme ne porte aucune dépense de personnels. Si les administrations centrales ont soutenu les dispositifs à effectifs constants, cela n'est pas le cas pour les opérateurs. Ainsi, l'agence Business France a consacré 5 % des crédits obtenus du programme à des dépenses de masse salariale entre 2021 et 2022 (2,6 M€).

Les dépenses de personnels de ces opérateurs, financés sur le programme 363, n'apparaissent pas dans la revue des dépenses par titre du programme, laissant supposer que le déploiement des mesures a été effectué à masse salariale constante. La direction du budget considère que : « *le financement des moyens humains dédiés à la mise en œuvre du plan de relance a vocation à être porté sur les budgets classiques des ministères, ou sur les budgets des opérateurs dont la présentation est faite dans les documents budgétaires des programmes financeurs dits « chefs de file »* »⁵⁹. En pratique, elles ne sont pas distinguées dans les PAP ou les RAP des programmes chefs de file.

L'information sur les besoins en personnel nécessaires à la mise en œuvre des actions nouvelles d'un plan de relance paraît néanmoins nécessaire dans le rapport annuel de performance du programme.

2 - Un écart entre exécution du programme et décaissement des crédits par les opérateurs

L'objectif de relance et de compétitivité du programme 363 a conduit à privilégier la consommation rapide des crédits. Le volume et le rythme des dépenses budgétaires sont toutefois à distinguer du rythme de mise en œuvre concrète des mesures, qui dépend du degré de nouveauté de la mesure, de la nécessité d'élaborer un appel à projet, un appel à manifestation d'intérêt, et/ou un marché public, de l'obligation de conventionner, de l'analyse d'éligibilité

⁵⁹ Réponse de la première sous-direction de la direction du budget, 21 janvier 2023.

des bénéficiaires, etc. Le décaissement peut être postérieur à la mise en œuvre de l'opération soutenue, dans le cadre d'un paiement au service fait ou de l'octroi d'une aide après certification de l'acquittement des factures du fournisseur.

Ce rythme de mis en œuvre concrète n'est qu'en partie reflété par le volume des crédits décaissés par les opérateurs en charge des dispositifs. L'agence Business France a ainsi été destinataire en 2021 de 54 M€ (AE/CP) pour proposer aux PME/ETI des chèques export prenant en charge une partie des prestations de « projections à l'export » (salons internationaux, etc.) et des chèques VIE prenant en charge une partie de l'envoi en mission d'un VIE. Lors du lancement du plan de relance, il était prévu de subventionner « 15 000 prestations » grâce aux chèques Export et « au moins 3 000 missions » VIE⁶⁰. Ces crédits sont considérés comme ayant été consommés en 2021 alors que fin 2022, dans la comptabilité de l'opérateur, 44 M€ de CP avaient été effectivement dépensés⁶¹.

De même, les aides « industrie du futur » sont distribuées avec un décalage qui s'explique en partie par le nombre d'opérations préalables au paiement. Depuis 2020, l'ASP est chargée de réceptionner les demandes des entreprises, de les instruire, de notifier la décision d'attribution, d'instruire les demandes de paiement, de déterminer et de verser le montant de l'aide aux bénéficiaires⁶². Sur un total de 838 M€ d'engagements à couvrir en principe en deux ans, seuls 221 M€ de crédits de paiement ont été consommés en 2022 au titre de ce dispositif, dont 217 M€ de dépenses d'intervention. Les crédits de paiement ont majoritairement été consommés entre février (57 M€) et avril 2022 (162 M€).

Une information plus complète sur ces phénomènes de décalage et plus globalement sur le rythme de décaissement au profit des bénéficiaires finaux est nécessaire dans le rapport annuel de performance du programme. Les travaux en ce sens permettraient de surcroît de faire un état des lieux de l'emploi des crédits par les opérateurs.

3 - Des mesures de transition écologique non cotées dans le budget vert

Les dispositifs « Fonds de transition écologique du secteur de la presse » et « Fonds de transition écologique pour les institutions de la création en région » ne sont pas cotés comme mesures favorables à l'environnement dans le rapport sur « l'impact environnemental du budget de l'État » 2022. La direction du budget considère, en application de la méthodologie du budget vert, que la part des crédits consacrés à ces deux fonds est trop faible en 2022 pour emporter un effet sur la cotation. Comme il a été signalé à l'échelle de la mission dans le 1. ci-dessus, une cotation élargie, si possible à la maille des dispositifs, serait bienvenue au sein du budget vert.

4 - Des indicateurs de performance qui ne rendent que partiellement compte de l'apport des dispositifs à la relance

Comme indiqué par la Cour dans son analyse de l'exécution budgétaire du plan de relance en 2021, ses sept indicateurs de performance ne couvrent que très partiellement le champ du programme *Compétitivité*. Ils se concentrent sur la compétitivité des entreprises, en éludant les

⁶⁰ Toutes les mesures du plan de relance, septembre 2020, page 129/296.

⁶¹ Business France, chiffres au 1^{er} février 2023.

⁶² Décret n° 2020-1291 du 23 octobre 2020 relatif à l'aide en faveur des investissements de transformation vers l'industrie du futur des PME et ETI industrielles, article 9.

dispositifs destinés aux administrations publiques et aux opérateurs⁶³. Contrairement au programme 362 – *Écologie*, ils ne dupliquent pas des indicateurs d'autres programmes.

Par ailleurs, des cibles adaptées à 2022 n'ont pas été proposées dans le projet annuel de performances du programme pour trois indicateurs. L'indicateur mesurant la sécurisation des approvisionnements dans les secteurs stratégiques et de soutien de l'emploi industriel est concerné⁶⁴. C'est également le cas des indicateurs mesurant le soutien des entreprises à l'export, 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. Les résultats s'améliorent pourtant en 2022 pour ces opérations. Ainsi, 1 878 missions VIE ont été engagées dans les PME et ETI grâce au programme depuis 2021⁶⁵ alors que l'indicateur avait pour cible d'atteindre 824 missions en 2021. Le taux d'impact en termes de courant d'affaires des bénéficiaires du chèque relance export est de 48 % en 2022⁶⁶, pour une cible de performance de la mesure en 2021 à 35 %.

III - Programme n° 364 – Cohésion

A - Un programme qui porte majoritairement des mesures en faveur de l'emploi et de la formation

1 - Un périmètre globalement identique à celui de 2021, à quelques mesures près

Le programme 364 – *Cohésion* demeure structuré, en 2022, autour de huit actions thématiques et de neuf budgets opérationnels de programmes gérés par neuf ministères différents (cf. annexe n° 6). Les volumes de crédits gérés, par délégation du responsable de programme, sur chacun d'eux, sont cependant très disparates. Le BOP Travail et emploi géré par la DGEFP concentre à lui seul près de 76 % des crédits totaux.

⁶³ La contribution des garanties publiques au soutien de la compétitivité est évaluée en mesurant à la fois l'écart de taux de pérennité à 3 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.

⁶⁴ Indicateur fondé sur le nombre d'emplois créés ou maintenus grâce aux dispositifs de relocalisations sectorielles ou territoriales.

⁶⁵ Business France, chiffres au 1^{er} février 2023.

⁶⁶ Business France, chiffres au 1^{er} février 2023.

Tableau n° 8 : répartition des crédits prévisionnels par BOP, au stade du DRICE 2022 (en M€)

	Crédits disponibles et mouvements	En % des crédits délégués inscrits au DRICE 2022
<i>BOP Enseignement supérieur</i>	242	5,0 %
<i>BOP Solidarités</i>	39,32	0,8 %
<i>BOP DFAS</i>	116,76	2,4 %
<i>Bop Cohésion territoriale</i>	249,2	5,1 %
<i>BOP Économie, finances et relance</i>	109,7	2,3 %
<i>BOP Éducation nationale</i>	271,44	5,6 %
<i>BOP Travail, emploi et insertion</i>	3 668,42	75,8 %
<i>BOP Transports</i>	111,1	2,3 %
<i>BOP Hébergement</i>	18	0,4 %
<i>BOP Prévention des risques</i>	15	0,3 %
Total des crédits du programme	4 841	

Source : Cour des comptes d'après le DRICE 2022

Une action n'a donné lieu à aucun versement de crédits en 2022 : l'action 6 « Coopération sanitaire », dont les crédits avaient été intégralement exécutés en 2021.

Le périmètre du programme a été modifié par trois nouvelles mesures.

Il a ainsi porté, pour la première fois, une contribution au Fonds de garantie des impayés locatifs. Non mentionnée dans le projet annuel de performance, cette mesure a été financée par le biais d'un transfert de 8,7 M€ en AE et CP au programme 177 – *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* de la mission *Cohésion des territoires*⁶⁷. De même, les crédits affectés à l'activité partielle de droit commun, qui a vocation à prendre le relais de l'activité partielle de longue durée (APLD), ont été inscrits sur l'action 01 « Sauvegarde de l'emploi ». En réalité, la mesure de périmètre était déjà intervenue par le biais d'une LFR, en 2021. Elle est cependant confortée en LFI 2022, probablement pour faciliter la gestion des reports 2021.

Si ces deux mesures ont mobilisé de faibles montants budgétaires en cours d'exercice, elles n'ont aucun lien avec l'enjeu de relance ou avec la transformation de l'économie. Elles auraient par conséquent dû être financées exclusivement par les programmes habituels : le programme 177 précité pour le Fonds de garantie et le programme 103 – *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* de la mission *Travail et emploi* pour l'activité partielle de droit commun.

Par ailleurs, les aides exceptionnelles à l'alternance (contrats d'apprentissage et contrats de professionnalisation) ne devaient donner lieu qu'au financement des restes à payer au titre des contrats engagés en 2021. Leur prolongation jusqu'au 30 juin 2022 a été annoncée après le

⁶⁷ Décret de transfert du 2 décembre 2022.

dépôt, devant le Parlement, du projet de loi de finances et formalisée par le décret du 10 novembre 2021. Sans correspondre à une mesure nouvelle, elle a cependant modifié de façon sensible les équilibres et enjeux budgétaires du programme. La prolongation supplémentaire de ces aides au 31 décembre 2022 n'a en revanche pas eu d'effet sur le programme 364, la décision ayant été prise d'imputer les dépenses correspondantes, à compter du 1^{er} juillet 2022, sur le seul programme 103 de la mission *Travail et emploi*.

2 - Une complexité de gestion accentuée en 2022

La Cour avait souligné, dans sa note sur l'exécution du programme en 2021, la complexité de gestion du programme, tout particulièrement s'agissant des mesures portées par le BOP du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion. Pour un certain nombre, ces dernières correspondent en effet à des abondements de crédits pour le financement de dispositifs déjà inscrits aux programmes de la mission *Travail et emploi*. Il en résulte, pour le responsable du BOP – la DGEFP – comme pour la direction du budget en tant que responsable de programme une exigence de double suivi fastidieuse.

Plus généralement, la 6^{ème} sous-direction de la direction du budget, qui assume depuis 2021 la fonction de responsable de programme du programme, doit assurer le lien avec les huit autres responsables de BOP par le biais des bureaux sectoriels de la DB, dont sept relèvent d'autres sous-directions. La consolidation de données relatives à la vie du programme en est rendue plus compliquée. De fait, la Cour des comptes a de nouveau constaté, en 2022, les difficultés du responsable de programme à transmettre dans des délais rapides, des informations précises et exhaustives sur les caractéristiques de l'exécution 2022.

La complexité de gestion du programme a pu même être accentuée en 2022 par deux facteurs :

- la coexistence persistante de trois dispositifs d'activité partielle portés par le programme 356 – *Prise en charge du chômage partiel* ou par le programme 364 ;
- le choix de basculer sur le programme 103 de la mission *Travail et emploi* le financement des aides exceptionnelles aux contrats d'apprentissage, à compter du 1^{er} juillet 2022.

Cette dernière décision n'a pas d'explications évidentes. La direction du budget indique que les dépenses correspondant aux contrats signés à compter du 1^{er} juillet 2022 avaient majoritairement vocation à être opérées en 2023, « *hors champ de la mission Relance* ». La Cour relève toutefois qu'à sa connaissance, cette approche n'a été adoptée, à l'échelle de la mission, que pour les aides exceptionnelles à l'apprentissage. La direction du budget évoque également les perspectives de discussions, courant 2023, sur les modalités du financement pérenne de l'apprentissage. De ce point de vue, le regroupement de l'ensemble des aides sur un unique programme est indubitablement un facteur de simplification.

B - Des reports de crédits 2021 à hauteur de près de 72 % des AE et de 30,5 % des CP

1 - Une budgétisation initiale modifiée en cours de débat parlementaire

Le projet de loi de finances pour 2022 prévoyait l'ouverture sur le programme 364 de 555,01 M€ en AE et de 4,45 Md€ en CP. La décision de prolonger l'aide exceptionnelle aux

contrats d'alternance jusqu'au 30 juin 2022, prise après le dépôt du projet de loi de finances, a modifié de façon substantielle les besoins de financement du programme.

Un amendement du Gouvernement (n°932) adopté en nouvelle lecture a ouvert 270 M€ de crédits supplémentaires en AE et 100 M€ en CP sur l'action « Jeunes ». Si l'effort budgétaire de l'État a été réhaussé au total à 825,01 M€ en AE et 4,54 Md€ en CP, l'enveloppe globale du plan de relance n'a pas été augmentée pour autant, selon la direction du budget, la sous-exécution de l'APLD entraînant, dans le même temps, une baisse de la contribution de l'Unédic.

2 - Des reports massifs de crédits de 2021 sur 2022

L'arrêté ministériel du 13 janvier 2022 a procédé au report de l'intégralité des crédits non exécutés ouverts en 2021, soit un montant de 2,10 Md€ en AE et de 1,99 Md€ en CP. Ces reports représentent ainsi près de 72 % du montant des AE et 30,5 % de celui des CP disponibles en début d'exercice budgétaire.

Au total, les crédits disponibles en début de gestion 2022 s'élevaient à 2,93 M€ en AE et 6,54 Md€ en CP. Le BOP géré par le ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion représente 68 % des AE (1,99 Md€) et 73,6 % des CP (3,35 Md€).

Tableau n° 9 : crédits disponibles sur le programme 364 pour la gestion 2022 (en M€)

	AE	CP
<i>PLF 2022</i>	555,01	4 446,36
<i>LFI 2022</i>	825,01	4 546,36
<i>Reports 2021</i>	2 101,34	1 994,05
<i>Total des crédits LFI + reports</i>	2 926,35	6 540,41
<i>Part des reports</i>	71,81 %	30,49 %

Source : Cour des Comptes

3 - Un avis favorable du CBCM auprès des ministères économiques et financiers

Les avis des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels sur la programmation initiale ont tous été favorables, à l'exception du CBCM des ministères sociaux qui a rendu le 16 février 2022, sur le projet de programmation initiale du BOP du ministère du travail, un avis favorable assorti de très fortes réserves, motivées par le dépassement des crédits inscrits au DRICE et une prévision d'exécution nettement supérieure aux ressources.

Le 9 juin 2022, le CBCM des ministères économiques et financiers a rendu un avis global favorable, sans réserve, sur le programme. À l'appui de sa position, le CBCM a pris en compte les perspectives de redéploiements au sein du programme, notamment au titre de l'activité partielle de longue durée, du service civique et de la dotation à Pôle emploi ainsi qu'un taux de chute estimé à 10 % sur les contrats d'apprentissage bénéficiaires de l'aide exceptionnelle. Il a également anticipé la perspective de l'ouverture, en LFR, de nouveaux crédits, selon des modalités qui n'ont toutefois pas été celles effectivement mises en œuvre.

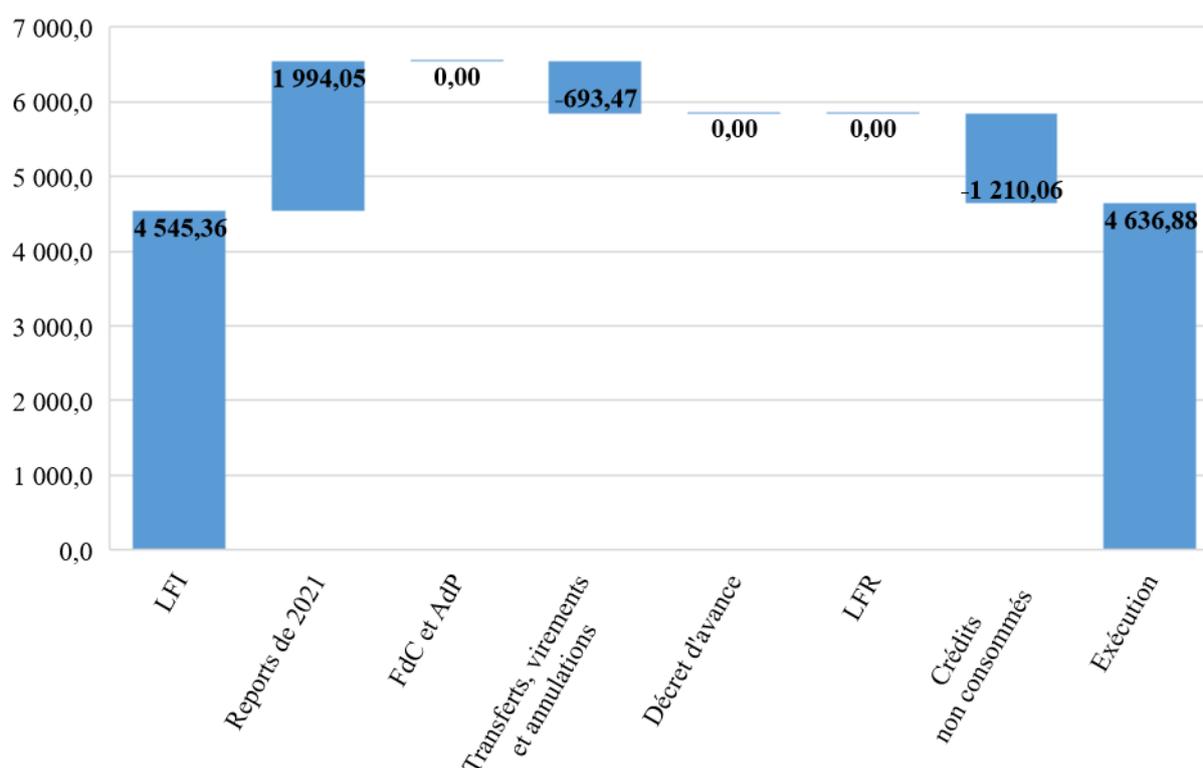
C - En gestion, des besoins supplémentaires en autorisations d'engagement, un niveau de crédits de paiement suffisant

1 - Le schéma général d'exécution

Comme en 2021, les crédits du programme ont été exécutés, soit par transferts vers les programmes de missions budgétaires traditionnelles, soit sur l'un des BOP du programme, dont la gestion est déléguée à d'autres ministères.

Si l'exécution a été marquée par des ouvertures de crédits en AE, afin de financer le prolongement des aides exceptionnelles à l'alternance, imputé jusqu'au 30 juin 2022 sur les crédits du programme, aucune ouverture nouvelle de crédits en CP n'a été nécessaire en cours d'année, du fait des redéploiements massifs opérés en interne au BOP géré par le ministère du travail et du report opéré début 2022 de la totalité des crédits non consommés ouverts en 2021.

Graphique n° 13 : P. 364, de la LFI pour 2022 à l'exécution (CP, en M€)



Source : Cour des comptes

2 - Des transferts nets de moindre ampleur qu'en 2022

En 2021, le montant net des transferts opérés sur le programme 364 s'établissait à 2,19 Md€ en AE et 1,46 Md€ en CP. Ils avaient bénéficié principalement aux programmes 102 et 103 de la mission *Travail et emploi*. En 2022, ces montants sont d'une ampleur moindre : ils s'établissent à + 400,90 M€ en AE et - 693,47 M€ en CP.

Le programme a en effet bénéficié d'un transfert de 808,43 M€ en AE en provenance du programme 103 afin d'accroître les ressources destinées à financer la prolongation des primes exceptionnelles à l'alternance tout au long du premier semestre 2022. En sens inverse, 407,53 M€ d'AE et 693,47 M€ de CP ont été transférés du programme 364 vers des programmes pérennes. Ces transferts sortants ont bénéficié, pour 47,3 % des AE et 76,5 % des CP, aux programmes 102 et 103 de la mission *Travail et emploi*. Une part importante des AE transférées l'a été au profit des programmes 112 (107,6 M€ d'AE) et 162 (30,4 M€) qui portent des programmes de soutien au développement territorial (abondement des contrats de projets État-région, plan de transformation et d'investissement pour la Corse, programmes de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires, etc.).

Tableau n° 10 : répartition par programme de destination des transferts opérés à partir du programme 364 (CP, en M€)

Programme	En M€
<i>P. 112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire</i>	79,59
<i>P. 103 Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi</i>	381
<i>P. 102 Accès et retour à l'emploi</i>	149,57
<i>P. 203 Infrastructures et services de transports</i>	11
<i>P. 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »</i>	14
<i>P. 148 Fonction publique</i>	15
<i>P. 162 Programme d'interventions territoriales de l'État</i>	6,7
<i>P. 139 Enseignement privé du 1er et du 2nd degré</i>	2,9
<i>P. 141 Enseignement public du seconde degré</i>	20
<i>P. 177 Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables</i>	8,2

Source : Cour des comptes

3 - Une annulation de crédits modeste en LFR

Aucune ouverture de crédits supplémentaires n'a été rendue nécessaire en LFR. La LFR 2 a procédé à l'annulation de 75,5 M€ d'AE, pour tenir compte des sous-exécution observées à l'approche de la fin de gestion.

Le montant de ces annulations apparaît toutefois faible au regard des sous-exécutions constatées en fin d'exercice (voir ci-dessous). La LFR 2 aurait dû être l'opportunité d'annulations plus importantes, les besoins de crédits de paiement en 2023 ayant vocation à être financés par l'ouverture de crédits en LFI et non par de nouveaux reports massifs.

4 - Des redéploiements massifs de crédits qui ont permis d'assurer le financement d'aides exceptionnelles à l'emploi

a) Des aides exceptionnelles à l'emploi encore très dynamiques, sous l'effet de la prolongation de l'aide exceptionnelle aux contrats d'apprentissage

En 2021, les aides exceptionnelles à l'emploi ont mobilisé 7,64 Md€ en AE et 5,22 Md€ en CP, soit 54,2 % des AE et 43,2 % des CP disponibles sur le programme. Leur poids diminue sensiblement en 2022, sous l'effet de deux facteurs distincts :

- l'extinction progressive de dispositifs qui ne donnent plus lieu à engagement : aide à l'embauche des jeunes (aucun CP en 2022 alors que cette aide avait représenté 838,55 M€ de CP en 2021) et majoration au titre des emplois francs ;
- la décision de cesser le financement par le programme des aides exceptionnelles aux contrats d'alternance, à partir du 1^{er} juillet 2022. À compter de cette date, le financement de ces aides est imputé sur les crédits du programme 103 de la mission *Travail et emploi*⁶⁸.

Tableau n° 11 : dépenses d'aides exceptionnelles à l'emploi exécutées en 2022 sur le programme 364 (en M€)

	Crédits disponibles en gestion		Crédits exécutés	
	AE	CP	AE	CP
<i>Aide exceptionnelle aux contrats d'apprentissage</i>	6 432,49	4 464,56	6 262,84	4 199,29
<i>dont P. 103</i>	4 273,69	1 321,70	4 089,96	1 168,71
<i>dont P. 364</i>	2 158,80	3 142,86	2 172,88	3 030,59
<i>Aide à l'embauche des jeunes</i>	0	0	0	0
<i>Aide aux contrats de professionnalisation</i>	453,99	531,28	453,99	475,38
<i>dont P. 103</i>	352,84	100,37	352,84	100,37
<i>dont P. 364</i>	101,15	430,91	101,15	375

Source : Cour des comptes d'après les données DGEFP

À ces crédits exécutés, il convient d'ajouter la trésorerie mobilisée par l'ASP, courant 2022, pour assurer le paiement des aides aux employeurs. Le différentiel de trésorerie entre fin 2021 et fin 2022 s'établit ainsi à - 396,5 M€ pour l'aide exceptionnelle aux contrats d'apprentissage, et - 121,6 M€ pour l'aide à l'embauche des jeunes. La trésorerie augmente, *a contrario*, s'agissant de l'aide exceptionnelle aux contrats de professionnalisation (+ 88,6 M€).

⁶⁸ Voir les développements plus détaillés relatifs au développement de l'alternance contenus dans la note d'analyse sur l'exécution budgétaire 2022 de la mission *Travail et emploi*.

b) Des redéploiements massifs à hauteur de 951 M€ en AE et 1,35 Md€ en CP

Le surcroît de dépenses au titre des aides exceptionnelles à l'alternance a pu être financé par les reports massifs de crédits de 2021 en 2022 et le redéploiement de crédits initialement destinés à d'autres dispositifs, à hauteur de près de 951 M€ en AE et 1,35 Md€ en CP.

Pour l'essentiel, ces redéploiements ont eu lieu au sein du BOP géré par le ministère du travail. Ils ont notamment porté sur l'activité partielle de longue durée (redéploiements de 646 M€ de crédits en AE et CP) ; la rémunération des stagiaires adultes de la formation professionnelle : 155 M€ en CP au lieu de 110 M€ indiqués; le FNE-Formation : 226 M€ en CP, soit la totalité des crédits 2021 non consommés en 2022 ; l'allocation Garantie jeunes : 109 M€ en AE et 113 M€ en CP issus des crédits ouverts en 2021 et reportés sur 2022 ; les Parcours emploi compétences (93 M€ en CP) ; la subvention exceptionnelle initialement prévue pour Pôle emploi d'un montant de 175 M€ est devenue sans objet en gestion 2022, la DB et la DGEFP estimant le niveau de trésorerie de l'opérateur suffisant.

Un redéploiement de crédits a également eu lieu entre le BOP géré par le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse et le BOP géré par le ministère du travail, à hauteur de 163 M€ en CP. Il a notamment été permis par la sous-exécution des crédits initialement destinés à l'Agence du service civique (60 M€ exécutés sur 201 M€ initialement programmés).

Faute d'indicateurs de suivi et d'impact adaptés (cf. les développements du point F - relatifs au dispositif de mesure de la performance des actions du programme), il n'est pas établi que les redéploiements ainsi effectués aient bénéficié aux mesures ayant l'impact économique ou social le plus élevé.

5 - Une gestion des versements à l'ASP au plus juste, conduisant à des déficits de trésorerie récurrents au second semestre 2022

D'août à décembre 2022, l'ASP a été confrontée à une insuffisance de trésorerie récurrente sur les dispositifs dont elle devait assurer le paiement au titre du programme 364. Afin de ne pas interrompre le versement des aides et à titre exceptionnel, elle a mobilisé, en lien avec les tutelles, la trésorerie d'autres dispositifs du champ travail et emploi. Avant la fin de l'exercice, le versement des contributions du programme 364 a permis de rectifier la situation et d'assurer la continuité avec les paiements réalisés au titre de l'année 2023. La durée particulièrement longue de cette insuffisance de trésorerie renvoie à la problématique plus générale du dimensionnement correct des versements faits à l'ASP à partir du budget de l'État (voir à ce sujet les analyses contenues dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire de la gestion 2022 de la mission *Travail et emploi*).

D - Un niveau de dépenses sensiblement moindre qu'en 2021, une sous-consommation importante des crédits de paiement ouverts

1 - Une consommation de CP inférieure de 3,72 Md€ à celle de 2021

Les crédits de paiement exécutés sur le programme 364 diminuent de 7,46 Md€ entre fin 2021 (12,09 Md€) et fin 2022 (4,55 Md€). Pour comparer ces niveaux de dépense à périmètre constant, il convient cependant de retirer des CP exécutés en 2021 les 3,74 Md€ d'activité partielle de crise irrégulièrement imputés sur le programme 364 alors qu'ils relevaient du

programme 356 de la mission *Plan d'urgence*⁶⁹. Aucune difficulté de cet ordre n'a été observée en 2022.

L'écart réel d'exécution en CP s'établit donc à 3,72 Md€. Il s'explique, à titre principal, par :

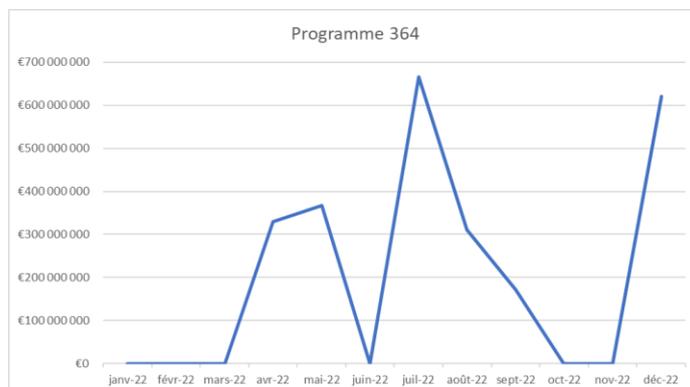
- un moindre niveau de dépenses sur les mesures relatives à l'emploi des jeunes (action 02 : - 2,13 Md€ en CP). Les aides exceptionnelles à l'embauche notamment s'établissent à des niveaux sensiblement inférieurs à l'exécution constatée en 2021 : - 981 M€ s'agissant de l'aide exceptionnelle aux contrats d'apprentissage ; - 838,55 M€ s'agissant de l'aide à l'embauche des jeunes (aucun CP en 2022) ;
- la non-reconduction des dotations exceptionnelles aux opérateurs inscrites à l'action 04 qui pesaient, en 2021, 950 M€ et aucun crédit de paiement cette année : ces dotations exceptionnelles avaient bénéficié à France compétences (750 M€ en 2021) et Pôle emploi (250 M€ en 2021, 175 M€ prévus en 2022 mais non versés)⁷⁰ ;
- un moindre niveau de dépenses s'agissant du FNE formation destiné à soutenir financièrement la formation des salariés placés en activité partielle ou en APLD, ou employés dans une entreprise en difficulté, en mutation et/ou en reprise d'activité : 346 M€ en 2021 et 61,4 M€ en 2022 ;
- un moindre niveau de la dotation à l'Agence nationale pour la recherche (unique objet de l'action 05) : 286 M€ en 2021, 142 M€ en 2022.

Le profil de consommation est assez heurté, avec deux pics en juin et décembre. Ils s'expliquent principalement par le profil de décaissement des crédits relatifs aux aides exceptionnelles à l'alternance. L'incertitude sur leur prolongation au second semestre a provoqué un effet d'anticipation chez les employeurs, qui s'est traduit par l'engagement au premier semestre de contrats ayant vocation à débiter après le 1^{er} juillet 2022. La dynamique de paiement a également été affectée par les délais de réception et de complétude des contrats d'apprentissage par les opérateurs de compétence, en charge d'instruire les demandes. Ainsi, l'ASP a continué à engager et à verser des aides au titre des contrats de la cohorte 2021, tout au long de l'année 2022. Il en sera de même courant 2023 pour les contrats signés au premier semestre 2022. La DGEFP souligne toutefois les efforts réalisés par les opérateurs de compétences (Opco) pour engager ces contrats dans les meilleurs délais.

⁶⁹ Voir à cet égard les développements contenus dans la *Note d'analyse sur l'exécution budgétaire 2021 de la mission Plan de relance*, Cour des comptes, juin 2022.

⁷⁰ Pour mémoire, France compétences avait également bénéficié en cours d'année d'une subvention exceptionnelle de 2 Md€ imputée au programme 103 en 2021, soit un total de 2,75 Md€. En 2022, deux subventions exceptionnelles, de 2 Md€ chacune, ont été votées en LFR, soit un total de 4 Md€ de subventions exceptionnelles sur le programme 103 (cf. note d'analyse de l'exécution des crédits budgétaires 2022 de la mission *Travail et emploi*). Une nouvelle dotation exceptionnelle de 1,68 Md€ a été prévue par la LFI pour 2023.

Schéma n° 1 : profil de de versement des crédits du programme 364 au titre de l'aide exceptionnelle aux contrats d'apprentissage



Source : DGEFP

2 - Un taux d'exécution (hors transferts) des crédits disponibles de 90,7 % en AE et de 79,3 % en CP.

À fin 2022, 301,44 M€ d'AE et 1,21 Md€ de CP n'ont pas été consommés.

Tableau n° 12 : niveau de consommation des crédits du programme 364 (en M€)

	AE	CP
<i>Crédits ouverts</i>	3 251,74	5 846,94
<i>Crédits consommés</i>	2 950,30	4 636,88
<i>Solde des crédits non consommés</i>	301,44	1 210,06
Taux d'exécution	90,7 %	79,3 %

Source : Cour des comptes d'après les données Chorus

Ces montants agrègent les données de mesures diverses et sont calculés après que des redéploiements massifs de crédits ont été réalisés, principalement au sein du BOP géré par le ministère du travail.

La direction du budget indique que 861 M€ des 1,21 Md€ de CP non consommés l'ont été sur le BOP géré par le ministère du travail. S'agissant du BOP géré par le ministère du travail, le solde de CP effectivement mis à disposition de la DGEFP et non consommés s'établirait à 378,10 M€ et non 861 M€.

Selon les données communiquées (cf. Annexe n° 5), trois BOP (Économie finances et relances, Enseignement supérieur et recherche et Éducation nationale) présentent un faible niveau de CP consommés. Ces données ne correspondent pas aux crédits effectivement délégués aux responsables de BOP.

Par le biais des mises à disposition, la direction du budget a en effet ajusté tout au long de l'année les crédits délégués aux responsables de BOP. La majeure partie des 1 21 Md€ de CP ouverts non consommés est ainsi demeuré au niveau du programme.

L'analyse par action du niveau de consommation des crédits de paiement fait apparaître les données suivantes.

Tableau n° 13 : niveaux de consommation des crédits, par actions (CP, en €)

Actions	2021	2022	Écart 2022/2021
01-Sauvegarde de l'emploi (dont activité partielle)	4 450 000 000	311 495 849	- 4 138 504 151
02- Jeunes	5 832 400 000	3 703 975 859	- 2 128 424 141
03- Handicap	36 210 000	43 183 926	6 973 926
04- Formation professionnelle	1 226 000 000	33 223 630	- 1 192 776 370
05- Recherche	286 000 000	142 000 000	- 144 000 000
06- Coopération sanitaire	50 000 000	0	0
07- Cohésion territoriale	197 180 000	365 926 935	168 746 935
08- Soutien aux personnes précaires	72 000	37 070 601	- 30 301 399
Programme 364	12 096 000 000	4 636 876 800	-7 459 123 200

Source : Cour des comptes, d'après les données Chorus

Action 1 « Sauvegarde de l'emploi »

Les crédits de l'action 1 « Sauvegarde de l'emploi » ont permis de financer l'activité partielle de longue durée à hauteur de 311,5 M€ en AE et CP. Sur ce même dispositif, la trésorerie de l'ASP disponible fin 2022 était inférieure de 73,63 M€ à celle constatée fin 2021. Le profil de décaissement des crédits montre un net ralentissement des dépenses à compter de la mi-2022.

Action 2 « Jeunes »

Sur les 3,70 Md€ de CP consommés au titre de l'action 2 « Jeunes », 3,41 Md€ (92 %) correspondent aux dépenses d'aides exceptionnelles aux contrats d'apprentissage et contrats de professionnalisation. Des dépenses ont notamment été réalisées au titre du soutien au développement du service civique (60 M€ sur les 201 M€ initialement envisagés), de la création de places dans les formations de la santé et du soin (106,4 M€), 37,46 M€ au titre des cordées de la réussite et 20 M€ au titre du développement de l'emploi des jeunes dans le sport.

Action 3 « Handicap »

L'action 3 « Handicap » mobilise 43,18 M€ de CP dont 35,68 M€ au titre de la prime à l'embauche de travailleurs handicapés et 7,5 M€ au titre du soutien à l'emploi adapté.

Action 4 « Formation professionnelle »

L'action 4 « Formation professionnelle » ne porte plus, en 2022, que 33,2 M€ de CP au titre du dispositif de la Pro-A (reconversion ou promotion par l'alternance), du fait de la non-reconduction des dotations exceptionnelles à France compétences et Pôle emploi. Le faible succès du dispositif, déjà constaté en 2021, se confirme (101 M€ étaient programmés au DRICE).

Action 5 « Recherche »

L'action 5 « Recherche » porte la seconde et dernière dotation du plan de relance à l'Agence nationale pour la recherche, au titre de l'accélération de la loi de programmation pour la recherche. Elle s'est élevée à 142 M€. 286 M€ avaient déjà été versés en 2021. Le montant total, intégrant la dotation 2021 (286 M€) est conforme aux annonces faites lors de la présentation du plan. La mobilisation effective, par l'ANR, de cette enveloppe n'est cependant pas connue du ministère de l'enseignement supérieur (voir à ce sujet la note d'analyse sur l'exécution budgétaire de la *Mission Enseignement supérieur et recherche*).

Action 7 « Cohésion territoriale »

L'action 7 « Cohésion territoriale » (365,93 M€ de CP) est la seule à voir le niveau de consommation des crédits qui lui sont affectés progresser entre 2021 et 2022. Elle porte des dispositifs de soutien à l'investissement et au développement local, dont le déploiement s'étale davantage dans le temps et qui sont soit gérés sur les BOP du programme, soit font l'objet de transferts, notamment aux programmes 112 « *Impulsion et coordination des politiques d'aménagement du territoire* » et 162 « *Programmes d'interventions territoriales de l'État* ».

Au titre du Plan France très haut débit, qui avait fait l'objet, en 2021, du versement de la totalité des AE programmées (240 M€), 50 M€ de CP ont été versés en 2022 à la Caisse des dépôts et consignations. À fin 2022, seuls 6,8 M€ avaient effectivement été versés aux opérateurs.

Le plan d'inclusion pour le numérique donne lieu à la mobilisation de 148,96 M€ sur les crédits du BOP géré par la DGCL. Ils ont notamment bénéficié aux Maisons France Services pour le financement de conseillers numériques.

Plus de 100 M€ ont été affectés au financement de travaux sur les infrastructures routières de l'État (77,6 M€), des collectivités (17,5 M€ au titre des ouvrages d'art) et de la nouvelle route du littoral à la Réunion (10 M€).

Les crédits affectés au programme de l'ANCT « Avenir Montagne » se sont élevés quant à eux à 33,58 M€ au total. Cette mesure présentait toutefois un profil atypique, dans la mesure où le montant des AE engagées en 2022 (près de 166 M€) est plus de trois fois élevé qu'en 2021 (54 M€). Annoncé en cours d'année 2021, ce plan avait vu en effet son déploiement décalé par rapport aux autres mesures du programme lancées pour beaucoup dès 2020.

Enfin, 15 M€ ont été versés à l'ANCT au titre des Manufactures de proximité.

Action 8 « Soutien aux personnes précaires »

L'action 8 « Soutien aux personnes précaires » a représenté 37,0 M€ de CP exécutés dont 1,02 M€ destinés au soutien aux associations de lutte contre la pauvreté. L'action porte également des crédits destinés à financer la poursuite des appels à manifestation d'intérêt relatifs à l'humanisation des centres d'hébergement, à la lutte contre la grande précarité et à l'aide alimentaire.

E - Des besoins prévisionnels de crédits majoritairement concentrés sur trois BOP en 2023

1 - Des restes à payer, majoritairement concentrés sur 2023

Les restes à payer au 31 décembre 2022 s'établissent à un niveau élevé : 2,16 Md€. Ils résultent pour plus des deux tiers des restes à payer constatés sur les dispositifs portés par le BOP géré par le ministère du travail et, plus précisément encore, par les restes à payer générés par les aides exceptionnelles à l'alternance.

Tableau n° 14 : niveau des restes à payer au 31 décembre 2022, détaillé par budget opérationnel de programme (en M€)

<i>En M€</i>	Restes à payer	En % des RAP du programme
Programme Cohésion (total)	2 163, 96	
<i>BOP Économie, finances et relances</i>	252,32	11,7 %
<i>BOP Enseignement supérieur et recherche</i>	0	0 %
<i>BOP Éducation nationale</i>	34,23	1,6 %
<i>BOP Transports</i>	155	7,2 %
<i>BOP Prévention des risques</i>	30	1,4 %
<i>BOP Hébergement</i>	6,5	0,3 %
<i>BOP Travail, emploi et insertion</i>	1 480,04	68,4 %
<i>BOP Solidarités</i>	21,02	1,0 %
<i>BOP Cohésion territoriale</i>	163,02	7,5 %
BOP DFAS	21,82	1,0 %

Source : direction du budget

Les restes à payer du BOP géré par le ministère du travail devraient donner lieu à versement de CP principalement en 2023. Pour certaines mesures en revanche, l'échéancier prévisionnel de CP sera plus étalé dans le temps. Tel sera le cas notamment des mesures portées par les BOP MEFR (les besoins prévisionnels de crédits de paiement du Plan Très haut débit s'étalent jusqu'en 2025), DGTiM (au titre notamment du soutien aux infrastructures et ouvrages routiers) et DGCL (au titre notamment du Plan Avenir Montagne et du soutien aux projets de développement local).

2 - Un niveau élevé de restes à payer, majoritairement concentrés en 2023, des crédits disponibles après reports qui pourraient devoir être complétés

La loi de finances pour 2023 ouvre 460,69 M€ de crédits de paiement, principalement destinés à financer les mesures de l'action 02 relatives aux aides exceptionnelles à l'emploi des jeunes (155,17 M€) et celles de l'action 07 « Cohésion territoriale » (305,52 M€).

Aucune ouverture d'AE n'a été prévue en LFI, mais l'arrêté ministériel du 6 février 2023 procède au report de 132,82 des 301,44 M€ d'AE du programme non consommées en 2021 et au report de la totalité des CP ouverts (1 210,06 M€).

Il apparaît en effet qu'un niveau élevé de reports de crédits en CP est nécessaire pour couvrir les restes à payer du programme à fin 2022 (2 163,96 M€, dont 1 480,04 M€ au titre du seul BOP géré par le ministère chargé du travail), compte tenu du niveau des CP ouverts en LFI 2023, et ce, malgré un niveau élevé de trésorerie à l'ASP sur les dispositifs financés par le BOP géré par le ministère chargé du travail (801 M€). La direction du budget indique cependant ne pas identifier de risque d'insoutenabilité sur la programmation 2023.

3 - Des écarts importants par rapport aux objectifs initialement poursuivis par le programme

L'examen du taux de consommation des briques du programme sur la période 2021-2022 (cf. **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**) révèle un certain nombre d'actions pour lesquelles le niveau de CP consommés est inférieur à 50 %. Pour deux d'entre elles, plan Jeunes – renforcement de la garantie prêts étudiants et plan d'investissement dans la transformation des ESAT, le niveau de consommation des AE disponibles est également proche ou inférieur à la moitié, sans qu'une perspective de rattrapage apparaisse dans les années à venir.

Les redéploiements massifs opérés notamment au profit des aides exceptionnelles à l'alternance ont contribué à modifier de façon importante les moyens effectivement consacrés à chacune des mesures du plan de relance.

Or, la finesse des données restituées par le responsable de programme à l'occasion, notamment, du rapport annuel de performances, ne permet pas de rendre correctement compte de ces évolutions.

F - Un dispositif de mesure de la performance pour partie obsolète

Le dispositif de mesure de la performance comporte trois indicateurs relatifs :

- au taux de consommation des crédits en AE et CP ;
- au dispositif d'activité partielle, donnant lieu à trois sous-indicateurs portant sur le nombre d'entreprises bénéficiaires, de salariés couverts et d'heures chômées, sans que les données se limitent à la seule APLD ;
- à l'insertion des jeunes, construit notamment à partir des données d'alternance.

Le premier indicateur relève d'une logique de gestion et non de mesure de la performance. Le second n'apparaît plus pertinent, au regard du faible déploiement de l'activité partielle de longue durée, qui représente moins de 10 % des crédits consommés sur le programme, en 2022. En outre, il agglomère des données portant sur l'ensemble des dispositifs d'activité partielle et non sur ceux financés par le seul programme 364.

Les données sont plus précises, s'agissant de l'insertion des jeunes bénéficiaires d'un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation. Le rapport annuel de performances du programme pour 2022 fait état d'une forte hausse du nombre de contrats financés (837 029 en 2022 contre 733 200 en 2021 et 530 400 en 2020), d'un taux d'insertion dans l'emploi, à sept mois, des salariés ayant bénéficié d'un contrat d'apprentissage de 64,9 % (60,5 % en 2021) et de 56,5 % à six mois pour ceux ayant bénéficié d'un contrat de professionnalisation (49,3 % en 2021).

Chapitre III

Les perspectives de la mission

I - Une mission qui gagne en importance au sein du plan « France relance »

À sa création, la mission budgétaire *Plan de relance* n'était destinée à représenter que 36 % du total des dépenses prévues au titre du plan de relance, soit 36 Md€ d'AE sur une enveloppe globale de 100 Md€, et 56 % des crédits budgétaires de l'État alloués à ce plan (36 Md€ sur 64 Md€ de dépenses budgétaires).

Les gestions 2021 et 2022 ont conduit à une modification de cet équilibre, en augmentant le montant des crédits de certaines mesures financées par le plan de relance, contre une moindre consommation sur d'autres mesures, ceci afin de conserver la symbolique du montant annoncé de 100 Md€.

À fin 2022, 47,3 Md€ ont été ouverts en AE sur la mission, dont 4,2 Md€, ouverts en première loi de finances rectificatives pour 2021, correspondent à l'avance effectuée par la mission en cours de gestion pour financer l'activité partielle d'urgence. La mission *Plan de relance* représente donc, fin 2022, 43,1 Md€ de l'enveloppe totale des 100 Md€ du plan de relance, soit 43,1 % du total des dépenses prévues et 67,3 % de ses crédits budgétaires.

Tableau n° 15 : répartition des crédits de l'enveloppe de 100 Md€ du Plan de relance

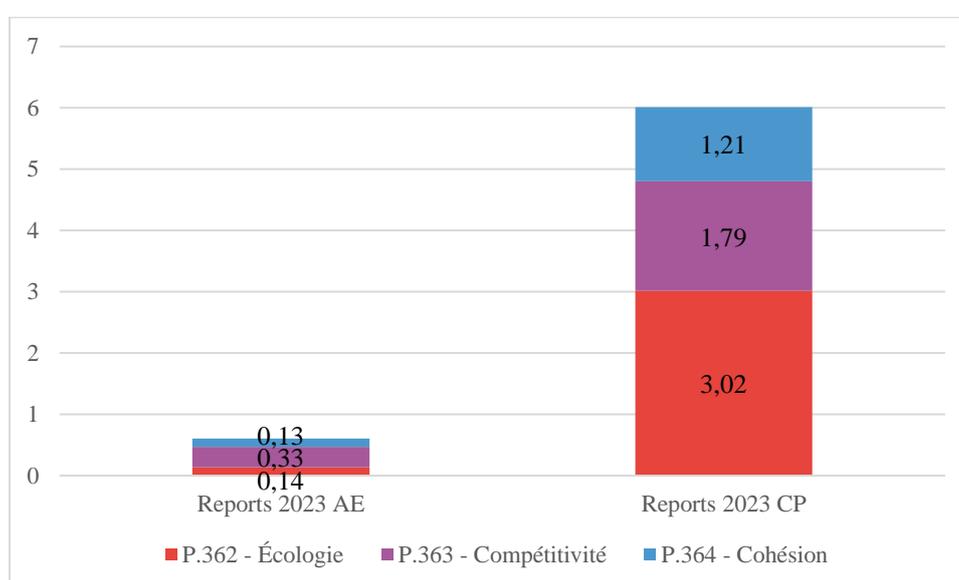
Md€	Enveloppes initiales	Enveloppes à fin 2022
Mission Plan de relance	36	43,1
Moindres recettes	20	20
Engagement 2020	15	11,8
PIA 4	11	10,8
Administrations de sécurité sociale	9	7,4
Entités hors APU	5	4,1
Autres missions	2	1,8
Garanties	2	1
Total	100	100

Source : Cour des comptes

II - Les reports de crédits de 2022 sur 2023 encore très importants

La loi de finances initiale pour 2022, dans son article 65, avait déplafonné intégralement les reports de crédits de 46 programmes budgétaires, dont les trois programmes de la mission *Plan de relance*. La même opération a été reconduite pour 2023 : l'article 140 de la loi de finances initiale pour 2023 déplafonne les reports de 40 programmes budgétaires, dont les trois programmes de la mission. Mais, conformément à la nouvelle rédaction de l'article 15 de la LOLF, issue de la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, le montant total des reports ne peut excéder 5 % des crédits ouverts par la LFI, soit 28,8 Md€ en AE et en CP. Les montants reportés de 2022 vers 2023 sur la mission *Plan de relance* s'élèvent à 602,84 M€ en AE et 6,01 Md€ en CP, soit 20 % du plafond.

Graphique n° 14 : crédits reportés de 2022 vers 2023 (AE et CP, en Md€)



Source : direction du budget, traitement Cour des comptes

Le montant des AE reportées est inférieur de 216,62 M€ au montant des AE non consommées à la fin de l'exercice 2022, dont 168,61 M€ pour le seul programme 364 sur le BOP du ministère du travail (MTEI). Si la direction du budget évoque des annulations d'AE motivées par de moindres besoins d'engagement et non par la réduction du financement de certaines mesures, le détail des reports et annulations d'AE par brique n'est pas connu. La direction du budget a précisé à la Cour que l'intégralité des AE reportées ont vocation à être engagées avant la fin juin 2023.

En ce qui concerne les CP, le choix a été fait de reporter l'intégralité des crédits de paiement non consommés à la fin de l'exercice 2022. La direction du budget précise que la décision d'un report intégral est liée tout d'abord aux contraintes de calendrier, qui ne permettent pas d'effectuer une revue des besoins de financement de chaque brique avant la date limite de publication des arrêtés de report. Elle ajoute que ce report intégral des crédits vers les programmes de la mission lui permet d'en conserver la maîtrise, en évitant qu'ils n'abondent les programmes de droit commun ou les trésoreries d'opérateurs avant qu'elle puisse se prononcer sur la pertinence de leur emploi, deux ans après le lancement du plan « France

relance ». Des arbitrages seront ainsi rendus lors du premier examen des prévisions d'exécution en avril.

Si la construction budgétaire de la mission *Plan de relance* s'accorde avec le recours à des reports significatifs de crédits, la Cour rappelle que ceux-ci doivent être réservés à des actions ayant un impact réel sur la politique de relance, que ce soit dans leur objet ou dans leur état d'avancement.

Comme précisé *supra*, la Cour a identifié un certain nombre de briques budgétaires dont la consommation des AE ou des CP sur la période 2021-2022 est au 31 décembre 2022 inférieure à la moitié des crédits ouverts. Sur la base de ces données, les lois de finances doivent être l'occasion de déterminer si, d'une part, les retards de décaissement sont liés à des objectifs de politiques publiques qu'il conviendrait de réviser et si, d'autre part, le financement de ces politiques publiques, potentiellement longues à mettre en place, doit continuer à l'être par la mission *Plan de relance*.

III - Dans le PLF 2023, un échéancier de paiement des restes à payer qui revoit à la hausse les décaissements prévus au-delà de 2023

Tel qu'estimé début 2023, le besoin en CP sur toute la durée de vie de la mission *Plan de relance* s'établit à 48,09 Md€. Il correspond au total des AE disponibles au titre de la mission en 2021 et en 2022 (soit 44,2 Md€ avant transferts), auquel il convient d'ajouter 3,1 Md€ correspondant à des reports d'AE de 2020 depuis des missions de droit commun vers la mission *Plan de relance* et 1 Md€ de restes à payer de 2020 issus de financements pour la relance engagés par ces mêmes missions et rattachés en exécution à la mission *Plan de relance*⁷¹. À ce total, il convient enfin de retrancher les 0,21 Md€ d'AE non reportés de 2022 vers 2023.

En 2021 et 2022, 34,05 Md€ de CP ont été consommés, directement ou par l'intermédiaire de décrets de transfert. Il reste donc 14,05 Md€ de CP à décaisser au cours des années 2023 et suivantes pour couvrir les AE ouvertes.

Les restes à payer se calculent quant à eux en fonction des seules AE consommées. Sur les exercices 2021 et 2022, la mission a consommé 46,48 Md€ d'AE, auxquelles il convient d'ajouter les restes à payer de 2020 s'élevant à 1 Md€. Avec une consommation de CP de 34,05 Md€, les restes à payer de la mission au 31 décembre 2023 s'élèvent à 13,44 Md€, dont 357,41 M€ au titre des crédits transférés.

L'échéancier de décaissement des programmes de la mission figurant au sein du PAP 2023 prévoit un besoin en CP au-delà de 2022 de 7,92 Md€. Cette projection a été bâtie sur l'hypothèse d'une consommation en CP sur 2022 de 19,25 Md€, soit de la totalité des CP disponibles (ouvertures plus reports). L'intégralité des CP non consommés en 2022 ayant été reportée sur 2023, l'échéancier conserve sa pertinence mais un montant additionnel de 6,01 Md€ en CP doit être exécuté à partir de 2023.

Au sein du PLF 2021, l'échéancier prévoit un décaissement de CP de 2 776,61 M€ au-delà de 2023. Au sein du PLF 2023, ce montant est de 3 526,65 M€, toujours dans l'hypothèse

⁷¹ Rapport annuel de performance de la mission *Plan de relance* pour l'exercice 2021.

d'une consommation totale des crédits disponibles en 2023 (10,41 Md€). Ce décalage dans le temps impacte le devenir de la mission.

IV - Une information budgétaire à compléter

Dans la continuité de ses observations précédentes sur le plan de relance, la Cour signale à nouveau trois points pour lesquels la qualité de l'information au sein de la documentation budgétaire est insuffisante.

Au sein de la documentation budgétaire 2021 de la mission *Plan de relance*, le détail du financement des mesures de chaque n'est affiché que par répartition entre AE et CP, sans distinction selon la catégorie des crédits affectés à l'action (titres). Même si cette répartition n'est qu'indicative, elle est pratiquée dans les documents budgétaires des autres missions du budget de l'État car elle permet d'identifier les enjeux de financement de chaque mesure, par exemple selon qu'ils relèvent du fonctionnement (titre 3), de l'investissement (titre 5) ou des interventions (titre 6). Dans le cas des mesures financées par la mission, cet exercice est aussi complexe que nécessaire. Il s'est amélioré à partir du PAP 2022, sans permettre une traçabilité satisfaisante des crédits ou une compréhension juste des financements accordés⁷².

Concernant les moyens humains supplémentaires nécessaires à la mise en œuvre des mesures du plan de relance, mais qui ne sont que très partiellement retracés au sein de la documentation budgétaire, la direction du budget souligne que « *cette information ne relève toutefois pas immédiatement de la documentation budgétaire relative à la mission Plan de relance, dès lors que le financement des moyens humains dédiés à la mise en œuvre du plan de relance a vocation à être porté sur les budgets classiques des ministères, ou sur les budgets des opérateurs dont la présentation est faite dans les documents budgétaires des programmes financeurs* ». Le Cour réaffirme la pertinence d'une information qui devrait figurer au sein des RAP de la mission *Plan de relance* et de chaque mission de droit commun concernée. Sous couvert des différentes contraintes de gestion et de reporting, eu égard au nombre de services et d'opérateurs impliqués, celle-ci devrait pouvoir retracer *a minima* les grandes masses et être actualisée au besoin.

Enfin, les informations concernant les redéploiements de crédits ne sont pas suffisamment retracées au sein de la documentation budgétaire. Ces choix de gestion doivent pouvoir être précisément retracés et expliqués, au vu des masses budgétaires en jeu et du changement de nature des mesures financées par le plan qui résulte de ces redéploiements.

La Cour relève également que si les références à la mission *Plan de relance* sont nombreuses dans les PAP des missions concernées, il n'est parfois pas possible de déterminer, pour une mesure financée à la fois par un programme de la mission *Plan de relance* et par un programme de droit commun, le montant total engagé, sauf à croiser les informations contenues dans les deux PAP. Au sein des RAP de chaque programme bénéficiaire de transferts du plan de relance, il conviendrait de pouvoir systématiquement distinguer, au sein des crédits consommés, ceux issus des programmes de la mission *Plan de relance* et ceux initialement positionnés sur le programme.

⁷² À titre d'exemple, l'action Rénovation énergétique du programme 362 bénéficie au sein du PLF 2023 de plus de 982 M€ de crédits répartis par titre. Cette répartition n'étant pas effectuée au sein du détail de financement des mesures, la destination des 33,96 M€ de dépenses de titre 3 est inconnue.

V - Une clôture de la mission à préparer

L'objet de la mission *Plan de relance*, soutenir de manière significative des actions ponctuelles et circonscrites dans le temps, a conduit à ne pas ouvrir de nouvelles AE en 2023 et à limiter le report de celles non consommées, avec l'ambition d'une exécution rapide des crédits restant sur la mission.

La Cour avait 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 relance⁷³ : « 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 ».

La direction du budget a confirmé à la Cour la volonté de sortie du plan de relance, tout en soulignant les contraintes posées par une fermeture prématurée de la mission, comme le rappelle le montant des CP non consommés en 2022. Le calendrier des restes à payer, qui se décale dans le temps (cf. *supra*), dépend moins des capacités d'exécution des programmes que du rythme de consommation des crédits pour certaines mesures, orientées sur le temps long notamment au sein du programme 362. L'échéancier du PLF 2023 de ce programme prévoit d'ailleurs le décaissement de plusieurs centaines de millions d'euros au-delà de 2025, quand les deux autres programmes ne seront plus budgétés qu'à hauteur de quelques dizaines de millions d'euros⁷⁴. La clôture de la mission deviendra quoi qu'il en soit nécessaire lorsque les programmes 363 et 364 seront sur le point d'épuiser leurs derniers crédits, une mission ne pouvant être constituée d'un seul programme⁷⁵. Cette fermeture technique doit être évitée.

L'objectif d'isoler les crédits budgétaires « relance » de ceux des programmes de droit commun, afin d'éviter des abondements non désirés et non maîtrisés, reste d'actualité dans l'attente de la fin de la relance. La clôture de la mission *Plan de relance* doit cependant rester un objectif de court terme, indépendant de l'échéancier des paiements présenté en PLF.

Les conditions de faisabilité technique des transferts de crédits entre programmes de la mission *Plan de relance* et programmes de droit commun doivent également être anticipées, comme cela a déjà été fait dans le cadre du dispositif « MaPrimeRénov' », qui sera de nouveau intégralement financé sur le programme 174 – *Énergie, climat et après-mines* à partir de la LFI pour 2023, ou dans le cas des dispositifs fonds de friche et rénovation énergétique des bâtiments publics locaux dont le financement est pérennisé au sein d'un nouveau programme 380 – *Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires*, abondé à hauteur de 2 Md€ en AE et de 0,5 Md€ en CP pour 2023.

À cette fin, il importe qu'une réflexion soit menée dès à présent sur l'identification des mesures qui ne correspondent d'ores et déjà pas ou plus à l'objectif de la relance, de celles auxquelles il doit être mis un terme avec la fin de la relance et de celles qui doivent perdurer au sein de programmes de droit commun. De tels maintiens représentent un risque d'effet de cliquet, relevé par la Cour dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission pour 2021. Ils doivent donc s'appuyer sur une analyse précise et au besoin régulièrement réévaluée, justifiant la transformation de dépenses exceptionnelles de relance en dépenses pérennes et

⁷³ 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^{er} août 2001 relative aux lois de finances, mars 2022.

⁷⁴ 463,04 M€ pour le programme 362, 21,7 M€ pour le programme 363 et 10 M€ pour le programme 364.

⁷⁵ Article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

s'inscrire au sein de l'enveloppe prévue par la trajectoire du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

Cette analyse doit porter sur un périmètre stable des mesures financées. Alors que la pertinence des évolutions de ce périmètre en 2022 peut être discutée, il paraît incompatible avec le concept de relance d'ajouter après 2022 des mesures nouvelles, financées par des redéploiements de crédits entre briques budgétaires de la mission.

Enfin, l'absence de nouveaux engagements en LFI pour 2023 et les arbitrages à venir d'ici à fin juin 2023 concernant les AE et CP à exécuter sur les programmes de la mission *Plan de relance*, doivent conduire la direction du budget à procéder à cette analyse dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2024.

Les deux recommandations émises dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission pour 2021 ne sont toutefois pas renouvelées. La clôture à court terme de la mission *Plan de relance* doit conduire la direction du budget à se concentrer sur le rapport de synthèse concernant l'exécution réelle des dépenses au profit des mesures de relance, conformément à la nouvelle recommandation n° 1 (cf. point D -). La direction du budget doit également procéder à l'analyse du devenir des mesures financées par la mission *Plan de relance*, comme précisé au sein de la recommandation n° 2 ci-dessous.

RECOMMANDATION

La Cour formule la recommandation suivante :

2. *dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2024, analyser les dispositifs et mesures portés par la mission Plan de relance afin d'identifier ceux qui doivent encore être financés par des crédits relance, ceux destinés à intégrer le périmètre de programmes de droit commun et ceux qu'il convient d'abandonner (direction du budget).*
-

Annexes

- liste des publications récentes de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques concernées par la NEB
-
- Cour des comptes, *La formation en alternance*, rapport public thématique, juin 2022, disponible sur www.comptes.fr.
- Cour des comptes, *Le plan #IjeuneI solution en faveur de l'emploi des jeunes*, insertion au rapport public annuel 2022, disponible sur www.ccomptes.fr ;
- Cour des comptes, *La conception et la mise en œuvre du plan de relance*, communication à la commission des finances du Sénat, mars 2022, disponible sur www.ccomptes.fr ;
- Cour des comptes, *Les finances publiques locales, fascicule 2*, novembre 2021, disponible sur 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 ;
- Cour des comptes, *Le déploiement par l'Anah du dispositif « MaPrimeRénov' » : premiers enseignements*, audit flash, octobre 2021, disponible sur 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 ;
- Cour des comptes, *Le soutien spécifique de l'État au patrimoine pendant la crise sanitaire*, audit flash, septembre 2021, disponible sur 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 ;
- 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 ;
- Cour des comptes, *Les finances publiques locales, fascicule 1*, juin 2021, disponible sur 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 ;
- 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.

Annexe n° 1. principaux opérateurs concourant à la mise en œuvre des mesures du programme 362

En M€	Enveloppe actualisée à fin 2022	Part des crédits transférés aux opérateurs (est.)	Détails des montants transférés aux principaux opérateurs (est.)	
01 - Rénovation énergétique	6341,0	33 %	1 984	ANAH
			86	ADEME
			15	CCI / CMA
02 - Biodiversité, lutte contre l'artificialisation	1636,0	25 %	256	Agences de l'eau
			85	OFB
			69	ADEME
03 - Décarbonation de l'industrie	1 008,5 (+ 199 ouverts et consommés en 2020)	100 %	834*	ADEME
			373*	ASP
04 - Économie circulaire et circuits courts	488,0	100 %	488	ADEME
05 - Transition agricole	1 380,5	75 %	646	FranceAgriMer
			348	ASP
			13	ANRU
			10	Bpifrance
			10	ADEME
			10	Agence Bio
06 - Mer	298,5	59 %	175	AFIT France
			88	FranceAgriMer
07 - Infrastructures et mobilité vertes	4 292,4	86 %	2575	AFIT France
			1034	ASP
			65	ADEME
			33	Bpifrance
08 - Énergies et technologies vertes	2885,1 (+ 310 ouverts et consommés en 2020)	71 %	2176*	Bpifrance
			75	ADEME
09 - Dotation régionale d'investissement	630,0	so	so	Dispositif 100% territorialisé
Total	18 960,1 (+ 509 ouverts et consommés en 2020)	61 %	≈ 11 500	

Source : Cour des Comptes, d'après les données transmises par les responsables de BOP – seuls les transferts aux opérateurs agissant pour tout ou partie comme intermédiaires sont mentionnés dans le tableau. Ne sont en particulier pas mentionnés les transferts de l'action 2 au profit des Parcs nationaux, et du CELRL et les transferts de l'action 5 au profit de l'ONF et de l'IGN pour leurs besoins propres.

(*) les données incluent les crédits versés par anticipation dès 2020

Annexe n° 2. détail de l'exécution 2022 des crédits du programme 362 en AE et CP par action

En M€	Enveloppe totale 2021-2022		AE 2022			CP 2022		
	LFI 2021	Révisée	AE dispo	AE exec	%	CP dispo	CP exec	%
01 - Rénovation énergétique	6295,0	6341,0	773,2	707,6	92%	3233,6	2252,5	70%
02 - Biodiversité, lutte contre l'artificialisation	1220,0	1636,0	657,1	666,4	101%	604,9	478,7	79%
03 - Décarbonation de l'industrie	1 000,0	1 008,5	492,5	487,5	99%	501,1	82,6	16%
04 - Économie circulaire et circuits courts	500,0	488,0	242,0	242,0	100%	129,8	106,7	82%
05 - Transition agricole	1 124,0	1 380,5	386,0	335,9	87%	787,0	481,3	61%
06 - Mer	250,0	298,5	70,8	68,9	97%	87,5	90,9	104%
07 - Infrastructures et mobilité vertes	3607,0	4 292,4	1 066,6	1028,4	96%	1562,4	1 177,6	75%
08 - Énergies et technologies vertes	3720,0	2885,1	223,5	203,4	91%	1427,9	715,3	50%
09 - Dotation régionale d'investissement	600,0	630,0	29,8	29,7	99%	223,1	152,7	68%
Total général	18 316, 0	18 960, 1	3941,5	3769,7	96%	8 557,4	5 538,3	65%
non consommé			171,8			3 019,0		

Source/note : Cour des comptes – données DB. Les données d'exécution prennent en compte les transferts opérés au bénéfice d'autres programmes.

Annexe n° 3. 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

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 ;

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° 4. engagements financés par le programme 363 – Compétitivité à atteindre en 2022 pour soutenir la demande de remboursement 2022 du PNRR

Dispositif financé par le P363 (montant des dépenses)	Engagement PNRR associé	Description de l'engagement PNRR à atteindre en 2022
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° 5. niveau de consommation des crédits par budget opérationnel du programme 364

<i>BOP</i>	Ressources AE	Ressources CP	Conso AE	Conso CP	Solde AE	Solde CP	Taux Exécution AE	Taux Exécution CP
<i>0364- CMSS</i>	23	78	8	41	15	36	34%	53%
<i>0364- CTRA</i>	0	100	0	88	0	13	-	88%
<i>0364- DFAS</i>	15	137	6	106	8	30	44%	78%
<i>0364- DGPR</i>	22	12	22	12	0	0	100%	100%
<i>0364- DHUP</i>	4	41	0	3	4	38	0%	8%
<i>0364- MCTR</i>	173	259	171	215	3	43	98%	83%
<i>0364- MEFR</i>	0	114	0	51	0	62	-	45%
<i>0364- MENJ</i>	114	170	107	106	8	64	93%	62%
<i>0364- MESR</i>	242	242	179	179	63	63	74%	74%
<i>0364- MTEI</i>	2 659	4 695	2 458	3 834	201	861	92%	82%

Source : Cour des comptes

Annexe n° 6. Taux de consommation des briques de la mission Plan de relance sur la période 2021-2022 (en M€)

Montants en M€								
Num. programme	Programme	Brique	Ressources AE 2021-2022	AE consommées 2021-2022 (dont transferts)	Taux consommation AE 2021-2022	Ressources CP 2021-2022	CP consommées 2021-2022 (dont transferts)	Taux consommation CP 2021-2022
362	Écologie	Rénovation énergétique - AAP État, opérateurs	1 345	1 578	117%	926	788	85%
362	Écologie	Rénovation énergétique - AAP Enseignement supérieur et recherche	1 325	1 037	78%	995	647	65%
362	Écologie	Rénovation énergétique des collectivités locales	980	970	99%	536	297	55%
362	Écologie	Rénovation énergétique et réhabilitation lourde des logements sociaux	500	500	100%	27	230	83%
362	Écologie	Rénovation énergétique de TPE/PME	91	91	100%	66	66	100%
362	Écologie	Aide à la réhabilitation des logements privés (MaPrimRénov)	2 000	2 000	100%	1 681	1 459	87%
362	Écologie	Densification et renouvellement urbain - Aide aux maires densificateurs	316	326	103%	350	277	79%
362	Écologie	Densification et renouvellement urbain - Fonds de renouvellement friches	681	680	100%	223	211	95%
362	Écologie	Densification et renouvellement urbain - Renouvellement d'anciens sites industriels pollués	69	69	100%	15	20	140%
362	Écologie	Biodiversité sur les territoires	252	252	100%	139	104	75%
362	Écologie	Biodiversité sur les territoires - Plan "risque sismique dans les Antilles"	20	20	100%	18	7	38%
362	Écologie	Réseaux d'eau et modernisation des stations d'assainissement - métropole	248	248	100%	165	165	100%
362	Écologie	Réseaux d'eau et modernisation des stations d'assainissement - Outre-mer	50	50	100%	35	34	97%
362	Écologie	Décarbonation de l'industrie	1 009	1 004	100%	585	167	28%
362	Écologie	Économie circulaire et circuits courts	488	488	100%	198	175	88%
362	Écologie	Structuration des filières, fonds bio, haies, bilan carbone	134	149	111%	124	71	58%
362	Écologie	Action de communication	12	13	109%	7	12	182%
362	Écologie	Alimentation durable, locale et de qualité	149	165	110%	190	95	50%

362	Écologie	Plan protéines	121	151	125%	109	98	89%
362	Écologie	Biosécurité et bien-être animal	115	125	108%	70	50	72%
362	Écologie	Modernisation des abattoirs	115	115	100%	89	72	81%
362	Écologie	Renouvellement des agroéquipements	425	369	87%	342	310	91%
362	Écologie	Projet LIDAR	22	22	100%	22	22	100%
362	Écologie	Investissements forestiers	288	223	77%	178	94	53%
362	Écologie	Pêche	99	96	98%	49	39	80%
362	Écologie	Verdissement des ports et de la flotte	200	200	100%	91	104	114%
362	Écologie	Mobilité du quotidien	1 495	1 495	100%	292	334	114%
362	Écologie	Ferroviaire - soutien aux petites lignes, aux trains de nuit et au fret	665	665	100%	424	267	63%
362	Écologie	Accélération d'infrastructures (affaires maritimes et autres)	574	573	100%	509	439	86%
362	Écologie	Accélération d'infrastructures (bornes électriques)	100	66	66%	85	41	48%
362	Écologie	Soutien à la demande en véhicules propres - Prime à la conversion, bonus électrique et innovation mobilité électrique et solidaire.	1 253	1 253	100%	1 375	1 253	91%
362	Écologie	Verdissement du parc automobile - douanes	25	24	98%	25	21	85%
362	Écologie	Verdissement du parc automobile - intérieur	115	114	99%	115	104	90%
362	Écologie	Verdissement du parc automobile - justice	15	14	92%	15	13	85%
362	Écologie	Stratégie hydrogène - projets européens	1 275	1 275	100%	590	264	45%
362	Écologie	Stratégie hydrogène - appels à projets et complément de rémunération	75	75	100%	25	25	100%
362	Écologie	Nucléaire	200	194	97%	164	102	62%
362	Écologie	Plans de soutien aéronautique et automobile - Crédits de recherche CORAC	930	930	100%	658	568	86%
362	Écologie	Plans de soutien aéronautique et automobile - Modernisation filière automobile	215	201	93%	292	118	40%
362	Écologie	Plans de soutien aéronautique et automobile - Modernisation filière aéronautique	190	190	100%	189	128	68%
362	Écologie	Dotations régionales d'investissement - Rénovation énergétique des bâtiments régionaux (dont lycées)	315	405	129%	324	171	53%

362	Écologie	Dotations régionales d'investissement - mobilité du quotidien	266	0	12	45%	48	75	158%	
362	Écologie	Résilience des réseaux électriques	50	50		100%	30	13	45%	
362	Écologie	Dotations Régionales Équipements Sportifs	100	100		100%	50	63	126%	
362	Écologie	Dotations régionales d'investissements hors rénovation bâtiments des Régions et hors Mobilités	49	105		213%	0	55	CP non programmés	
363	Compétitivité	Renforcement des fonds propres TPE/PME/ETI - Fonds de garantie BPI	409	409		100%	409	9	40	100%
363	Compétitivité	Renforcement des fonds propres TPE/PME/ETI - Garantie du label relance	150	150		100%	150	75		50%
363	Compétitivité	Renforcement des fonds propres TPE/PME/ETI - Dotations aux fonds régionaux d'investissement	250	28		11%	250	28		11%
363	Compétitivité	Renforcement des fonds propres TPE/PME/ETI - Moyens dédiés à la mise en œuvre des dispositifs de relance	15	5		30%	15	3		18%
363	Compétitivité	Spatial	365	365		100%	365	315		86%
363	Compétitivité	Financement de la recherche duale en matière spatiale	290	294		101%	290	290		100%
363	Compétitivité	Préservation de l'emploi de R&D	166	166		100%	300	166		55%
363	Compétitivité	Relocalisation : sécurisation des approvisionnements critiques	453	453		100%	512	266		52%
363	Compétitivité	Relocalisation : soutien aux projets industriels dans les territoires	536	537		100%	362	388		107%
363	Compétitivité	Actions de Business France et mesures de soutien export	54	54		100%	54	54		100%
363	Compétitivité	BPI assurance export	14	14		100%	14	14		100%
363	Compétitivité	Fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP)	28	27		98%	11	6		58%
363	Compétitivité	Industrie du futur	824	824		100%	868	357		41%
363	Compétitivité	IA Booster	-5	-5		100%	0	0		--
363	Compétitivité	France Num	29	29		100%	34	20		59%
363	Compétitivité	Mise à niveau numérique de l'État - Nouveau poste de travail de l'agent public	100	97		97%	113	49		44%
363	Compétitivité	Mise à niveau numérique de l'État - Soutien à l'innovation et à la transformation numériques de l'État et des territoires (DINUM)	127	124		98%	150	97		65%

363	Compétitivité	Mise à niveau numérique de l'État - Soutien à l'innovation et à la transformation numériques de l'État et des territoires (DITP)	145	131	91%	139	88	63%
363	Compétitivité	Mise à niveau numérique de l'État - Appels à projets interministériels	1	2	100%	113	2	1%
363	Compétitivité	Mise à niveau numérique de l'État - Continuité pédagogique	131	131	100%	127	74	58%
363	Compétitivité	Mise à niveau numérique de l'État - Continuité administrative	35	35	100%	39	32	83%
363	Compétitivité	Mise à niveau numérique de l'État - Enseignement supérieur	80	80	100%	80	80	100%
363	Compétitivité	Mise à niveau numérique de l'État - Services du Premier ministre (ANSSI)	175	175	100%	134	116	86%
363	Compétitivité	Mise à niveau numérique et fonctionnement - Intérieur	306	280	92%	313	276	88%
363	Compétitivité	Mise à niveau numérique et fonctionnement - Intérieur (DGEF)	57	49	87%	53	44	84%
363	Compétitivité	Investissements (titre 5) - Intérieur	533	558	105%	493	0 49	100%
363	Compétitivité	Dotation à l'ANTS	43	43	100%	43	43	100%
363	Compétitivité	Mise à niveau numérique du secteur sportif	9	9	100%	9	9	100%
363	Compétitivité	Culture - Création - Soutien à la création	103	107	104%	110	97	88%
363	Compétitivité	Culture - Création - Soutien aux opérateurs nationaux de la création	119	110	93%	119	110	93%
363	Compétitivité	Culture - Patrimoines - Soutien aux opérateurs nationaux patrimoniaux	381	390	102%	362	390	108%
363	Compétitivité	Culture - Patrimoines - Investissements CMN	100	124	124%	103	124	120%
363	Compétitivité	Culture - Patrimoines - Plan cathédrales	80	77	96%	70	35	50%
363	Compétitivité	Culture - Patrimoines - MH non État	51	42	82%	40	20	51%
363	Compétitivité	Culture - Presse	131	106	81%	140	72	51%
363	Compétitivité	Culture - Modernisation des écoles d'architecture et de création	70	72	103%	70	72	103%
363	Compétitivité	Culture - Livre	53	53	100%	53	53	100%
363	Compétitivité	Culture - Musique	229	229	100%	228	230	101%
363	Compétitivité	Culture - Cinéma	165	165	100%	165	165	100%
363	Compétitivité	Culture - Transversal industries culturelles et créatives	19	19	100%	19	19	100%

363	Compétitivité	Culture - Audiovisuel public	70	73	104%	71	73	104%
363	Compétitivité	Commandes aéronautiques - Intérieur	216	215	99%	116	109	94%
363	Compétitivité	Culture - Patrimoines Réinvestissement dans les autres équipements patrimoniaux (musées, archéologie, archives)	20	19	98%	10	8	78%
363	Compétitivité	Compensation forfait social	75	48	64%	80	48	60%
363	Compétitivité	Digitalisation des commerces	60	60	100%	60	60	100%
363	Compétitivité	Mise à niveau numérique de l'État - Armées Cloud sécurisé et souverain	11	11	100%	11	10	91%
363	Compétitivité	Marque France	8	0	3%	4	0	6%
363	Compétitivité	Année de la gastronomie	5	5	100%	5	5	91%
363	Compétitivité	Facturation électronique	53	4	8%	0	0	--
363	Compétitivité	Drones de surveillance maritime	4	4	100%	0	0	--
364	Cohésion	Sauvegarde de l'emploi - Activité partielle de longue durée	4 775	4 767	100%	4 775	4 767	100%
364	Cohésion	Sauvegarde de l'emploi - FNE Formation	588	588	100%	447	446	100%
364	Cohésion	Plan Jeunes - Aides au recrutement	7 840	7 801	99%	8 675	7 828	90%
364	Cohésion	Plan Jeunes - Aides au secteur du sport (clubs, fédérations, emplois de jeunes défavorisés)	23	23	100%	23	23	100%
364	Cohésion	Plan JEUNES - Service civique et FONJEP	445	5 44	100%	445	445	100%
364	Cohésion	Plan Jeunes - Prime à l'embauche jeune	962	2 96	100%	838	840	100%
364	Cohésion	Plan Jeunes- Mesures d'accompagnement vers l'emploi	985	5 98	100%	739	740	100%
364	Cohésion	Plan Jeunes - Revitalisation des internats d'excellence	50	43	86%	50	9	17%
364	Cohésion	Plan Jeunes - Cordées de la réussite et poursuite d'études pour les néo-bacheliers - T2 hors CAS	66	66	100%	88	66	75%
364	Cohésion	Plan Jeunes - Cordées de la réussite et création de places autres	135	88	65%	135	88	65%
364	Cohésion	Plan Jeunes - Renforcement de la garantie prêts étudiants	32	16	50%	32	16	50%
364	Cohésion	Plan Jeunes - Création de places dans les formations d'infirmiers, d'aides-soignants et d'AES	182	174	95%	182	152	83%
364	Cohésion	Plan Jeunes - Formation sur les métiers d'avenir	1 072	904	84%	625	609	98%

364	Cohésion	Plan Jeunes - Emplois pour les jeunes dans le sport	40	40	100%	40	40	100%
364	Cohésion	Prime à l'embauche pour les travailleurs handicapés	68	84	122%	54	64	118%
364	Cohésion	Soutien à l'emploi accompagné pour les personnes handicapées	15	15	100%	15	15	100%
364	Cohésion	Formation professionnelle	587	658	100%	418	416	99%
364	Cohésion	France compétences	750	750	100%	750	750	100%
364	Cohésion	Fonctionnement - Pôle emploi	250	250	100%	250	250	100%
364	Cohésion	Recherche - Renforcement de l'ANR	428	428	100%	428	428	100%
364	Cohésion	Coopération sanitaire dans le cadre de l'APD	50	50	100%	50	50	100%
364	Cohésion	Cohésion territoriale - Inclusion numérique	250	248	99%	250	238	95%
364	Cohésion	Cohésion territoriale - Accélération PTHD	240	240	100%	50	50	100%
364	Cohésion	Cohésion territoriale - Soutien aux actions de développement local (CPER, PTIC, fabriques de territoires et programmes ANCT)	450	449	100%	221	185	84%
364	Cohésion	Cohésion territoriale - Rénovation des commerces de centre-ville (subventions déficit des foncières, aides aux collectivités)	80	80	100%	80	1	22%
364	Cohésion	Cohésion territoriale - Rénovation des commerces de centre-ville / prêts croissance TPE	9	9	100%	9	9	100%
364	Cohésion	Cohésion territoriale - Aide au tourisme durable	50	50	100%	20	20	100%
364	Cohésion	Cohésion territoriale - Développement et modernisation du réseau routier des collectivités locales	40	40	100%	24	29	119%
364	Cohésion	Cohésion territoriale - Développement et modernisation du réseau routier national et renforcement des ponts	313	313	100%	170	158	93%
364	Cohésion	Plan FTM - Résidences sociales - Aires d'accueil gens du voyage	40	34	85%	40	17	43%
364	Cohésion	Plan de soutien aux associations de lutte contre la pauvreté	100	99	100%	100	81	81%
364	Cohésion	Centres d'hébergement d'urgence et AMI "humanisation"	48	50	105%	48	33	69%
364	Cohésion	AMI Alimentation et grande précarité	12	12	100%	12	10	81%

364	Cohésion	Remise en état des infrastructures transférées à la collectivité de Polynésie française	8	8	100%	8	8	100%
364	Cohésion	Plan d'investissement dans la transformation des ESAT	15	0	0%	15	0	0%
		TOTAL (Md€)	47,29	46,48		40,07	34,05	