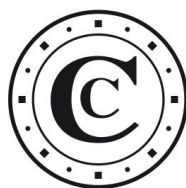


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2023

Mission Plan de relance

Avril 2024

Sommaire

SYNTHÈSE.....	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	11
INTRODUCTION	13
CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	15
I - UNE BAISSÉ DES OUVERTURES DE CRÉDITS EN LFI COMPENSÉE PAR DES REPORTS DE CRÉDITS MASSIFS DE 2022 SUR 2023.....	15
A - Des ouvertures de crédits nouveaux en baisse sensible, limitées aux seuls crédits de paiement	15
B - Le report intégral des crédits de paiement 2022 non consommés a plus que doublé les crédits ouverts en LFI.....	16
II - UNE EXÉCUTION MOINS DYNAMIQUE QU'ATTENDU ; UNE ABSENCE DE VISIBILITÉ GLOBALE DU DÉPLOIEMENT DES CRÉDITS	18
A - Une gestion 2023 sans difficultés majeures	18
B - Un niveau de consommation très faible, légèrement inférieur aux crédits ouverts en LFI	22
C - Un défaut persistant de vision consolidée du déploiement du plan de relance.....	26
D - Un dispositif d'évaluation de la performance qui demeure défaillant	29
III - LE REMBOURSEMENT PAR L'UNION EUROPÉENNE D'UNE PARTIE DES DÉPENSES DU PLAN DE RELANCE	29
IV - L'INCIDENCE DES DÉPENSES DE LA MISSION SUR L'ENVIRONNEMENT	31
CHAPITRE II ANALYSE DE L'EXÉCUTION PAR PROGRAMME	36
I - PROGRAMME N° 362 - ÉCOLOGIE	36
A - En AE, d'importants retraits d'engagement.....	37
B - En CP, des retards conjoncturels amplifiant les retards structurels relevés l'an passé.....	38
C - Les dispositifs mis en œuvre par les opérateurs : le besoin d'un suivi sur le temps long.....	41
D - Une exécution des crédits transférés inégalement suivie	45
II - PROGRAMME N° 363 - COMPÉTITIVITÉ	48
A - Un périmètre en voie de resserrement autour des mesures encore actives.....	48
B - Des ressources disponibles majoritairement formées par les reports de 2022	49
C - Un faible niveau d'exécution, des interrogations sur la capacité de certains dispositifs à atteindre les objectifs initiaux.....	51
D - Des besoins futurs en CP en extinction plus lente que prévue	54
III - PROGRAMME N° 364 - COHÉSION	55
A - Un programme marqué par une nouvelle réduction de son périmètre d'action et une baisse significative des crédits	55
B - En gestion, une sous-exécution récurrente en CP	57
C - Une clôture du programme à préparer.....	63
CHAPITRE III LES PERSPECTIVES DE LA MISSION <i>PLAN DE RELANCE</i> : UNE ANTICIPATION NÉCESSAIRE DE SON EXTINCTION	67
I - UN DÉCALAGE DANS LE TEMPS DES DERNIERS PAIEMENTS QUI SE CONFIRME	67
A - La soutenabilité budgétaire à court et moyen termes.....	67

B - Dans le PLF 2024, un échéancier de paiement qui reporte bien au-delà de 2026 le terme de l'exécution.....	68
II - LA FIN DE LA MISSION BUDGÉTAIRE <i>PLAN DE RELANCE</i> : UNE ANTICIPATION NÉCESSAIRE COMPTE-TENU DE LA COMPLEXITÉ DES OPÉRATIONS DE CLÔTURE ...	70
ANNEXES.....	75

Synthèse

La mission *Plan de relance* a été créée par la loi de finances 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 après la crise sanitaire. Elle est constituée de trois programmes consacrés à l'écologie (programme 362), à la compétitivité (programme 363) et à la cohésion (programme 364), tous placés sous la responsabilité de la direction du budget.

En 2023, les trois programmes de la mission ont concerné neuf ministères et 34 budgets opérationnels de programmes. Ajoutée à la grande hétérogénéité des actions et mesures financées par chacun des programmes, cette diversité ne correspond pas au principe général de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf), qui veut qu'à une politique publique soit associé un programme budgétaire et réciproquement.

Des dépenses en net ralentissement

L'exercice budgétaire 2023 s'est caractérisé par la nette diminution des crédits exécutés au titre des trois programmes. Le montant des AE consommées s'est établi à 80 M€ à peine (y compris les AE transférées vers d'autres programmes budgétaires). En CP, la consommation atteint 4,71 Md€ (y compris les crédits transférés).

Ce fort ralentissement était attendu : la quasi-totalité des AE disponibles a été engagée en 2021 et 2022, à hauteur de 42,82 Md€ au total¹. Le maintien des CP à un niveau plus élevé en 2023 (4,13 Md€ sur un total de 35,03 Md€ consommés depuis 2021) traduit ainsi le caractère pluriannuel de nombreux dispositifs et le décalage dans le temps de la réalisation de certaines mesures.

La loi de finances initiale pour 2023 programmait ce ralentissement. Elle n'a ainsi autorisé aucune AE nouvelle et limité les ouvertures de nouveaux CP à 4,40 Md€. Le report intégral des crédits 2022 non consommés (602,85 M€ en AE et 6 010,89 M€ en CP) a toutefois substantiellement rehaussé le niveau des crédits disponibles en 2023. Les reports ont formé la totalité des AE de la mission et près de 56 % de l'ensemble des CP disponibles (10,76 Md€).

Le niveau de ces reports, supérieur à la limite habituelle de 3 % des crédits ouverts en LFI, a été autorisé, à titre dérogatoire, par le législateur. Il répond aux spécificités de la mission, dont la création était notamment justifiée par le souci de préserver l'enveloppe de crédits budgétaires affectés à la relance, d'assurer une meilleure lisibilité de son déploiement et une

¹ Le montant des AE exécutées sur la mission entre 2021 et 2023 s'élève à 42,43 Md€ auxquels il convient d'ajouter 4 Md€ d'AE transférées sur les programmes de droit commun, soit un montant total de crédits portés par la mission budgétaire *Plan de relance* de 46,43 Md€. Ce montant inclut cependant 3,74 Md€ d'AE au titre de l'activité partielle d'urgence, irrégulièrement imputées sur le programme 364 en 2021, comme la Cour l'avait relevé dans sa note d'analyse de l'exécution de la mission en 2021.

traçabilité fine de l'utilisation des crédits, tout en évitant de « socler » au sein des programmes de droit commun ces crédits exceptionnels.

Si la complexité structurelle de gestion des trois programmes a de nouveau été constatée en 2023, l'exercice n'a pas connu de difficultés majeures. Aucune modification des crédits disponibles après reports n'est intervenue. Des redéploiements de montants modestes ont été opérés entre BOP, après validation interministérielle selon les modalités spécifiques applicables aux redéploiements sur la mission. Enfin, trois transferts opérés à partir du programme 362 ont bénéficié à des dispositifs qui ne relevaient pas du plan de relance, contrevenant ainsi à l'article 12 de la Lolf.

Aucune impasse de financement n'a par ailleurs été constatée, du fait de la sous-consommation marquée des crédits de la mission.

La consommation des crédits budgétaires disponibles de la mission, après transferts, s'établit en effet à seulement 4 126,39 M€ (45,3 %). Elle est inférieure au niveau des crédits nouveaux autorisés par la LFI pour 2023. Le montant des CP non consommés en 2023 est comparable à celui des crédits reportés de 2022. La consommation des AE s'établit à 80,17 M€ soit 13,6 % de la ressource disponible.

Les facteurs à l'origine de cette sous-consommation sont différents suivant les programmes et sont détaillés dans les développements suivants, spécifiques aux trois programmes. S'ils traduisent, pour de nombreux dispositifs, des décalages dans le temps du déploiement des projets financés par la mission *Plan de relance*, dans certains cas, la question se pose de leur capacité à atteindre les objectifs fixés et donc de leur terme.

Le niveau des retraits d'engagements juridiques budgétaires (REJB) a atteint près de 400 M€ et près des trois-quarts (un peu moins de 300 M€) ont fait l'objet d'une autorisation de recyclage. Une majorité correspond à des retraits « techniques », sans modification de la finalité de la dépense. Tel est cependant le cas pour 38 M€ d'AE, au profit du programme 362 - *Ecologie*. La nature même de la mission exige en principe de limiter au maximum le recyclage des AE correspondant à des retraits d'engagements, ces derniers ne devant pas alimenter de nouvelles dépenses. Aucune dérogation n'existe d'ailleurs au profit de la mission par rapport aux règles générales de recyclage.

Au cours de l'exercice 2023, la direction du budget, responsable des trois programmes de la mission (RPROG) a par ailleurs renforcé sa capacité de pilotage et de suivi, a travaillé, et entamé, en lien avec les ministères responsables de budgets opérationnels de programme (RBOP), les démarches préalables à la fermeture de la mission. Pour autant, comme la Cour l'avait déjà relevé dans ses deux précédentes notes d'analyse de l'exécution de la mission, il n'est toujours pas possible de disposer d'une vision globale et consolidée de l'exécution réelle des crédits de la mission. Aucune synthèse n'existe, ni en gestion, ni établie à l'issue de chaque exercice, consolidant les données d'exécution de la mission avec celles des crédits gérés par les opérateurs et celles relatives à l'exécution des crédits « relance » transférés sur les programmes de droit commun.

Programme 362 - Écologie

Le programme 362 - *Écologie* présente en 2023 une maquette inchangée, impliquant sept ministères autour de neuf actions regroupant 45 briques, dont 42 restent actives en fin de gestion.

La gestion 2023 se caractérise de nouveau par une nette sous-consommation des crédits disponibles. En AE, le solde de l'exécution budgétaire est négatif, du fait du blocage de 35,7 M€. En CP, sur une enveloppe de 6,57 Md€ constituée pour près de la moitié de reports 2022, seuls 48 % ont été exécutés. Les restes à payer s'élèvent ainsi en fin d'exercice à 5,96 Md€, soit le tiers de l'enveloppe du programme hors crédits transférés.

Les sous-exécutions se justifient, comme l'an passé, par des retards structurels liés au choix de financer des dispositifs pluriannuels, notamment les infrastructures de transport collectif, et les projets retenus dans le cadre de la stratégie hydrogène. S'y ajoutent en 2023 des difficultés liées à la dégradation de la conjoncture économique. Elles conduisent les porteurs de projets à solliciter des reports de calendrier et des réductions de l'assiette des projets. Des sous-consommations importantes sont ainsi observées sur le fonds friche, sur les dispositifs d'intervention portés par le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, et sur les opérations de rénovation énergétique des collectivités territoriales.

L'appréciation de la mise en œuvre des dispositifs portés par le programme ne saurait se limiter à l'exécution budgétaire. La mise en œuvre des mesures du programme s'appuie sur un recours massif à des opérateurs dits « intermédiaires », qui portent ainsi 54 dispositifs, dont 47 encore actifs à fin 2023, pour une enveloppe évaluée à 11,5 Md€, soit 60 % des crédits du programme. Sur ce montant, 7,4 Md€ leur ont été déjà versés dont 1,5 Md€ en 2023.

Le montant des versements effectués en 2023 traduisent des arbitrages entre volonté d'un décaissement rapide des crédits relance et ajustement au plus près des besoins réels des opérateurs, sans compromettre le versement des aides de l'État aux bénéficiaires finaux. Ainsi, la gestion 2023 a permis d'achever le versement des enveloppes allouées à MaPrimeRénov', le suivi en étant assuré par le programme 174 – *Énergie, climat, après-mines*. À l'inverse, les décaissements ont été en partie ajustés s'agissant de l'ASP et de Bpifrance, voire stoppés s'agissant de certains dispositifs portés par l'Ademe qui disposait déjà d'une trésorerie suffisante. La Cour n'a cependant pu disposer de données exhaustives quant à l'exécution de ces crédits par les opérateurs, alors que les calendriers de décaissement annoncés s'étendent au-delà de 2030, nécessitant un suivi sur le temps long.

Enfin, le programme a procédé à des transferts au profit de programmes « de droit commun », à hauteur de 62 M€ en AE et 420 M€ en CP, portant le montant total des crédits transférés depuis le P362 à 1 600,8 M€ en AE et 1 265,9 M€ en CP sur la période 2021-2023, et générant des restes à payer à hauteur de 334,9 M€. Le suivi de ces crédits transférés reste complexe en l'absence de comptes-rendus consolidés dans les documents budgétaires, comme l'exige pourtant l'article 12 de la Lolf.

Programme 363 - Compétitivité

La consommation des crédits disponibles du programme 363 en 2023 s'est inscrite en nette baisse par rapport à 2022 : 98,94 M€ en AE (1 154,97 M€ en 2022) et 678,12 M€ en CP (1 944,27 M€ en 2022). Si ce ralentissement était attendu, il a été plus marqué que prévu : seuls

30 % des AE et 31 % des CP disponibles ont été consommés. L'exécution de plusieurs dispositifs est inférieure aux niveaux escomptés : de ce fait, seule une partie des ressources du programme (40 % des AE et 44,4 % des CP) a été déléguée au niveau des BOP.

Parmi ces derniers, le BOP 0363 MEFR, qui porte la plupart des dispositifs de financement des entreprises (industrie du futur, soutien aux relocalisations...), a concentré 57,6 % des consommations de CP et la quasi-totalité des consommations d'AE. La moindre dynamique des dispositifs de soutien financier aux projets d'entreprises qu'il porte explique une large part des sous-exécutions constatées à l'échelle du programme. Face à la persistance d'un niveau élevé d'inflation et à des perturbations dans les chaînes d'approvisionnement, les entreprises ont obtenu des reports dans le temps de l'échéance de réalisation de leurs projets soutenus au titre du plan de relance.

Pour certaines mesures cependant (dotations aux fonds d'investissement régionaux en fonds propres dans les TPE, PME et ETI notamment), la question se pose de leur capacité à atteindre les objectifs initiaux, au regard du faible niveau de consommation des ressources qui persiste, après trois années pleines de mise en œuvre des dispositifs.

L'échéancier des crédits de paiement nécessaires est de nouveau décalé dans le temps. L'essentiel des besoins futurs sera couvert par les reports de crédits 2023 non consommés et seul un faible montant de crédits devrait être encore nécessaire au-delà de 2026.

Programme 364 - Cohésion

Le programme 364 voit son périmètre d'action se réduire considérablement en 2023 avec des crédits nettement revus à la baisse, passant de 12,1 Md€ en 2021 à 4,5 Md€ en 2022 et seulement 632,0 M€ en 2023 (avec 460,7 M€ de crédits votés en LFI). Uniquement deux actions thématiques, relatives au plan en faveur de l'emploi des jeunes et aux dispositifs rattachés à la cohésion des territoires ont bénéficié de crédits nouveaux.

Les reports de l'année 2022 sont importants, à hauteur de 132,8 M€ en AE et 1,2 Md€ en CP, soit l'équivalent de près du double des crédits votés en LFI. En gestion, le programme n'a bénéficié d'aucun transfert entrant, et a contribué au financement de cinq programmes à hauteur de 169,9 M€. En fin d'année, la sous-exécution, devenue structurelle sur ce programme, a atteint un niveau de 868,8 M€ soit 42 % des crédits ouverts.

57 % des crédits exécutés sur ce programme concernent des décaissements liés aux aides exceptionnelles à l'apprentissage, sur le BOP du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion (MTEI). La gestion de cette aide a basculé sur le programme 103 de la mission *Travail et emploi* au cours de l'année 2022, si bien que le maintien du paiement *via* le programme 364 des contrats signés avant le 1^{er} juillet 2022 en rend le pilotage complexe, et leur maintien au sein de ce programme peu compréhensible.

Le reste des dépenses concerne des dispositifs très disparates, aux crédits en réduction constante, sur des actions qui relèvent de moins en moins de l'objectif de relance assigné à la mission de rattachement.

Au regard de l'extinction à court terme ou, *a minima*, de la nette décroissance des dispositifs qu'il porte, la Cour recommande la suppression de ce programme dans le cadre du projet de loi de finances pour 2025.

Une anticipation nécessaire de l'extinction de la mission budgétaire

Aucune décision n'a encore été prise à ce jour sur le devenir de la mission *Plan de relance*. Analysant l'exécution budgétaire 2022, la Cour avait souligné l'année dernière la nécessité de préparer la clôture de la mission, qui devait être temporaire. Or, les décalages dans le temps qui risquent d'être induits par la sous-consommation constatée en 2023 se traduisent par un décalage des échéanciers pluriannuels de CP au-delà de 2026. Certains dispositifs pourraient même n'être clos qu'après 2030, les dispositifs financés par la mission relevant de manière croissante du volet « transformation de l'économie » du plan de relance et non plus du volet « relance de l'activité ».

Dans le même temps, la campagne de report sur 2024 des crédits non consommés fin 2023 a conduit à reporter 92,1 % des 526 M€ d'AE et la totalité des 5 694 Md€ de CP disponibles. Le travail de réévaluation des besoins effectifs de crédits au regard de l'évolution des mesures encore actives demeure trop attentiste : il doit impérativement être poursuivi et amplifié, afin de limiter les crédits de la mission au strict nécessaire.

En effet, le nombre de mesures donnant encore lieu à des mouvements de crédits est trop élevé pour permettre une fermeture complète de la mission à court terme. Au 1^{er} janvier 2024, près de 17 000 lignes de gestion étaient encore actives. Chacune d'elle nécessite soit un nettoyage en vue d'une clôture, soit, lorsque cela est vraiment justifié, une opération de bascule vers les lignes de gestion de programmes de droit commun. Ce travail fin est lourd et chronophage. Il requiert en tout état de cause la mobilisation conjointe des ministères responsables de BOP, de la direction du budget en tant que RPROG et du réseau des contrôleurs budgétaires comptables et ministériels (CBCM).

La Cour recommande de poursuivre et d'amplifier les opérations préparatoires à la fermeture de la mission, en procédant à la suppression du programme 364 - *Cohésion* dès le PLF pour 2025, à titre de première étape.

Récapitulatif des recommandations

1. (Recommandation reformulée) : établir un rapport de synthèse sur l'exécution réelle des crédits de la mission, y compris les crédits transférés et ceux exécutés par les opérateurs, précisant les modalités de reprise des crédits en cas de sous-consommation, en distinguant les données pour chaque exercice budgétaire (*direction du budget*).
2. (Recommandation nouvelle) : poursuivre en 2024 les opérations nécessaires à la fermeture de la mission Plan de relance en organisant la pleine mobilisation des responsables de BOP et CBCM concernés (*direction du budget, CBCM, responsables de BOP*)
3. (Recommandation nouvelle) : préparer la fermeture du programme 364 en vue du PLF pour 2025 (*direction du budget, CBCM, responsables de BOP*).

Introduction

Le plan « France Relance » a été annoncé par le gouvernement le 3 septembre 2020, avec comme objectif de redresser l'économie française affaiblie par la crise sanitaire tout en accompagnant certaines transformations de l'économie.

D'un montant initial de 100 Md€, le plan de relance est en partie financé par le budget de l'État, pour un montant estimé en 2020 à 86 Md€ sur toute la durée du plan, par des crédits relevant des administrations de sécurité sociale² et par des contributions d'entités telles que la Banque des territoires et Bpifrance³.

Créée par la loi de finances initiale pour 2021, la mission budgétaire *Plan de relance* avait pour fonction de concentrer 36 des 100 Md€ d'efforts de l'État. Le positionnement des crédits sur une mission dédiée visait à préserver la ressource budgétaire, à éviter les risques de pérennisation de ces dépenses exceptionnelles par intégration dans le socle budgétaire des programmes de droit commun et à faciliter l'identification et le suivi des dépenses de relance.

En 2023, la mission est composée des mêmes trois programmes qu'à sa création en 2021 :

- Le programme 362 - *Écologie* finance des opérations contribuant à la transition écologique, à l'image du plan de rénovation énergétique des 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 prend la forme de mesures de financement, de soutien à la localisation ou relocalisation de productions d'intérêts stratégiques sur le territoire et par la mise en œuvre d'un plan de relance de l'export ; par du soutien à la recherche et au développement ; par des mesures ciblées d'appui à des secteurs-clefs ; par des mesures en faveur du secteur culturel (rénovation du patrimoine notamment) 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 et territoriale 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. Certains publics font l'objet d'actions ciblées : insertion professionnelle des personnes handicapées ; soutien aux associations d'aides aux plus démunis ; déploiement du « plan 1 jeune 1 solution » lancé à l'été 2020.

² Estimés initialement à 9 Md€, ces crédits recouvrent le financement du volet investissement public des mesures du « Ségur de la santé » (6 Md€), la contribution de l'Unédic au financement de l'activité partielle et la majoration exceptionnelle de l'allocation de rentrée scolaire financée par la CNAF (0,5 Md€).

³ Ces crédits, estimés initialement à 5,5 Md€ sur toute la durée du plan, devaient notamment financer la distribution de nouveaux produits de financement tournés vers la transition climatique.

Les trois programmes de la mission comportent des mesures relevant de politiques publiques très différentes, y compris au sein de chaque programme. La grande hétérogénéité des actions portées ne correspond pas au principe général de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf) selon lequel une politique publique est associée à un programme budgétaire et réciproquement, quoique les avantages d'une mission dédiée soient réels.

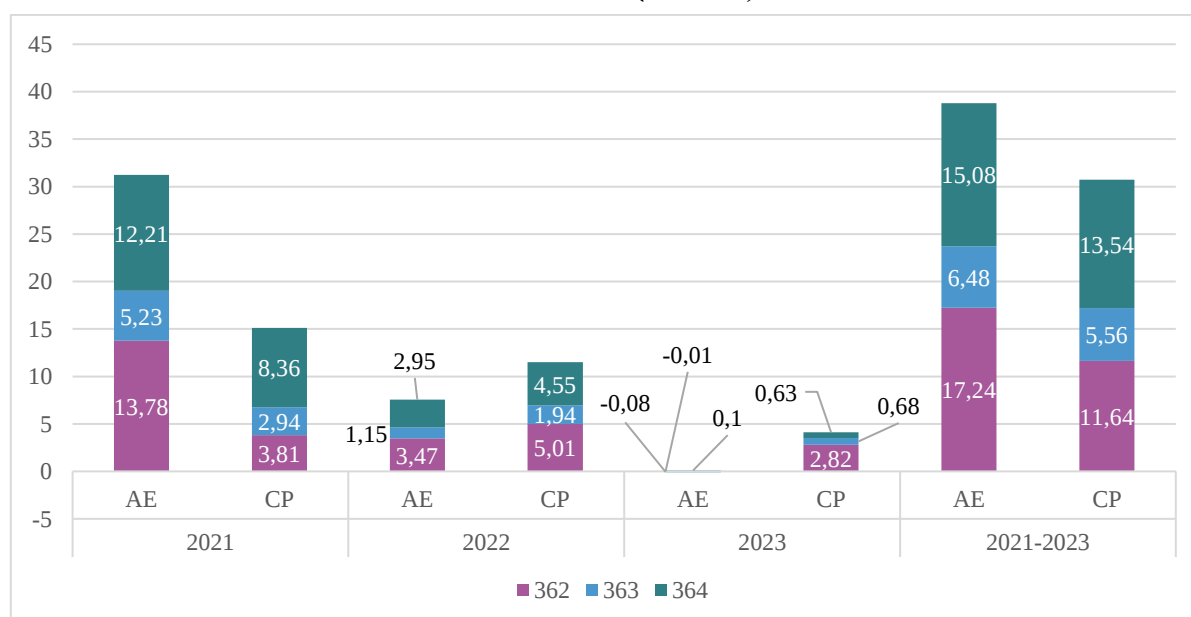
Le fonctionnement des programmes se distingue par sa complexité. Une majorité de crédits sont délégués au niveau de budgets opérationnels de programmes (Bop) dont les responsables sont les ministères en charge de la mise en œuvre effective des mesures. Leurs relations sont complexes avec la direction du budget qui, elle, est responsable des trois programmes (RPROG) et ne dispose pas toujours d'une capacité d'orientation suffisante. Une autre partie des crédits est gérée par transferts en direction des programmes budgétaires de droit commun, qu'ils contribuent à abonder. Enfin, des dispositifs entiers sont mis en œuvre par des opérateurs sans que les crédits d'intervention versés à ces derniers fassent l'objet d'une consolidation en temps réel permettant de connaître le niveau de déploiement effectif des crédits de relance.

L'année 2023 se caractérise par une forte baisse des crédits exécutés sur la mission par rapport à l'année dernière. Cette évolution est logique, au moins en AE, l'effort budgétaire de l'État ayant été concentré sur les deux premières années de mise en œuvre du plan. D'ores et déjà, les niveaux d'exécution des trois programmes sur les trois années 2021-2023 apparaissent nettement supérieurs au cadrage initial du plan à hauteur de 36 Md€.

Mission Plan de relance

Programme 362 – Écologie ; programme 363 – Compétitivité ; programme 364 - Cohésion

Graphique n° 1 : les dépenses de la mission par programme - exécution consolidée entre 2021 et 2023 (en Md€)



Source : Cour des comptes. Crédits exécutés sur la mission, hors crédits transférés.

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

I - Une baisse des ouvertures de crédits en LFI compensée par des reports de crédits massifs de 2022 sur 2023

A - Des ouvertures de crédits nouveaux en baisse sensible, limitées aux seuls crédits de paiement

L'année 2023 confirme la décroissance des crédits autorisés en loi de finances initiale, amorcée dès 2022. Conformément à la volonté qu'il avait d'emblée affichée de concentrer les engagements de crédits (AE) sur les deux premières années du plan de relance, le gouvernement n'a sollicité aucune ouverture d'AE en 2023. Aucune loi de finances rectificative n'a par ailleurs modifié l'équilibre arrêté en LFI.

Tableau n° 1 : évolution des ouvertures de crédits en LFI, entre 2021 et 2023 (en M€)

	2021		2022		2023		2021-2023	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
362	18 316,0	6 564,0	139,0	5 696,9	0,0	3 556,4	18 455,0	15 816,9
363	5 917,6	3 909,7	547,2	2 762,7	0,0	380,4	6 464,8	7 052,4
364	11 953,2	11 366,3	825,0	4 546,4	0,0	460,7	12 778,2	16 373,7
Mission	36 186,8	21 840,0	1 511,3	13 006,0	0,0	4 397,5	37 698,1	39 243,0

Source : Cour des comptes, d'après les données des lois de finances initiales

Les ouvertures de nouveaux crédits de paiement (4 397,50 M€) sont inférieures de deux tiers au montant des ouvertures autorisées par la LFI pour 2022. Plus de 80 % de ces nouveaux CP sont portés par le programme 362 - *Écologie*. L'évolution la plus significative concerne cependant le programme 364 - *Cohésion*, pour lequel les CP ouverts sont près de dix fois inférieurs à leur niveau en LFI 2022. L'arrêt du portage par le plan de relance des aides exceptionnelles à l'emploi en est la cause principale.

B - Le report intégral des crédits de paiement 2022 non consommés a plus que doublé les crédits ouverts en LFI

L'analyse des ouvertures de crédits en loi de finances initiale ne donne qu'une vision partielle des crédits effectivement disponibles de la mission *Plan de relance*, en 2023. Pour la deuxième année consécutive, le niveau des reports a substantiellement modifié le cadre défini par la LFI.

Deux arrêtés ministériels du 20 janvier et du 6 février 2023 ont procédé au report de 602,9 M€ en AE et de 6 010,9 M€ en CP, soit l'intégralité des crédits 2022 non consommés. Les reports ont ainsi formé la totalité des AE disponibles en 2023 et ont plus que doublé le niveau des CP autorisés par le Parlement, en LFI.

Un report croisé entre les programmes 362 et 363

L'arrêté du 6 février a procédé à un report croisé entre le programme 362 et le programme 363, au profit de ce dernier (8,08 M€ en AE et 4 M€ en CP).

La régularité de ce report croisé n'apparaît pas certaine aux yeux de la Cour. En effet, l'article 15-II de la Lolf dispose que « *les crédits de paiement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportés sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs* ». Or les objectifs des programmes 362 et 363 ne sont pas identiques.

Selon la direction du budget, ce report croisé met en œuvre des redéploiement actés en sous-jacents des mouvements de crédits réalisés en LFR de décembre 2022. Il s'agissait de financer notamment des dispositifs de secours en mer, le projet Pix-edu et une mesure à destination des écoles d'architecture, pour lesquels le programme de rattachement le plus naturel en termes de spécialité s'est révélé être le programme 363, à partir de marges identifiées sur le programme 362, notamment en AE – le 363 pouvant absorber sur ses propres ressources une partie du financement en CP.

Au-delà de la question de principe sur ce report croisé, sa nécessité n'apparaît pas évidente compte tenu des faibles montants concernés rapportés aux niveaux élevés des reports opérés sur 2023 au profit des deux programmes : le programme 363 disposait des marges de manœuvre nécessaires pour financer ces mesures.

Tableau n° 2 : reports de crédits et crédits disponibles

	Crédits 2022 reportés en 2023 (en M€)		Crédits disponibles en 2023 (LFI + reports, en M€)		Part des reports dans les CP disponibles (en %)
	AE	CP	AE	CP	CP
362	138,1	3 015,01	138,1	6 656,17	45,3
363	331,93	1 785,82	331,93	2 165,82	82,5
364	132,82	1 210,06	132,82	1 933,41	62,6
Mission	602,85	6 010,89	602,85	10 755,40	55,9

Source : Cour des comptes

La mission *Plan de relance* bénéficie depuis sa création d'une dérogation législative aux limites habituelles de report de crédits, justifiée depuis l'origine par la volonté de préserver l'enveloppe budgétaire initiale affectée au plan de relance.

S'agissant des règles dérogatoires applicables aux reports de crédits 2022 non consommés sur 2023, l'article 140 de la loi de finances initiale pour 2023 dispose que « *les reports de 2022 sur 2023 susceptibles d'être effectués à partir des programmes [de la mission] ne pourront excéder le montant des crédits ouverts sur ces mêmes programmes par la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022, dans la limite d'un montant total de reports de 5 % des crédits ouverts par la même loi* ».

Dans ses deux précédentes analyses de l'exécution budgétaire, la Cour des comptes a reconnu les circonstances spécifiques pouvant justifier un recours significatif aux reports de crédits⁴. Ces derniers représentent cependant encore, en 2023, une part considérable des crédits disponibles de la mission, sur fond de réduction des crédits nouveaux en LFI. Une telle disproportion fausse la lecture donnée au Parlement des moyens effectivement mobilisés au profit de la mission, les arbitrages sur les reports intervenant après l'examen du PLF.

Les explications apportées par la direction du budget sont identiques à celles avancées en 2022 :

- le fonctionnement en enveloppe fermée de la mission, permettant de limiter le risque de dérapage en CP et de garantir la bonne lisibilité de l'effort budgétaire ;
- la volonté de ne pas ralentir le déploiement de la mission, en s'assurant à tout moment de la disponibilité des crédits ;
- la difficulté, dans le même temps, à prévoir les besoins de CP, le déploiement de chacun des nombreux dispositifs étant affecté par les évolutions de contexte économique et social.

La direction du budget indique qu'à l'occasion de l'élaboration du projet annuel de performances de la mission annexé au PLF pour 2024, elle s'est efforcée d'améliorer l'information du Parlement sur les reports prévisionnels de crédits. La justification au premier euro de plusieurs mesures mentionne en effet la mobilisation des reports 2023 pour financer tout ou partie des paiements 2024.

Elle fait part en outre de son objectif de normalisation de la gestion de la mission, en consommant les crédits reportés de façon prioritaire, dès 2024, afin de resserrer le pilotage annuel et le volume des crédits maintenus, dans la perspective de l'arrêt progressif de l'effort de relance.

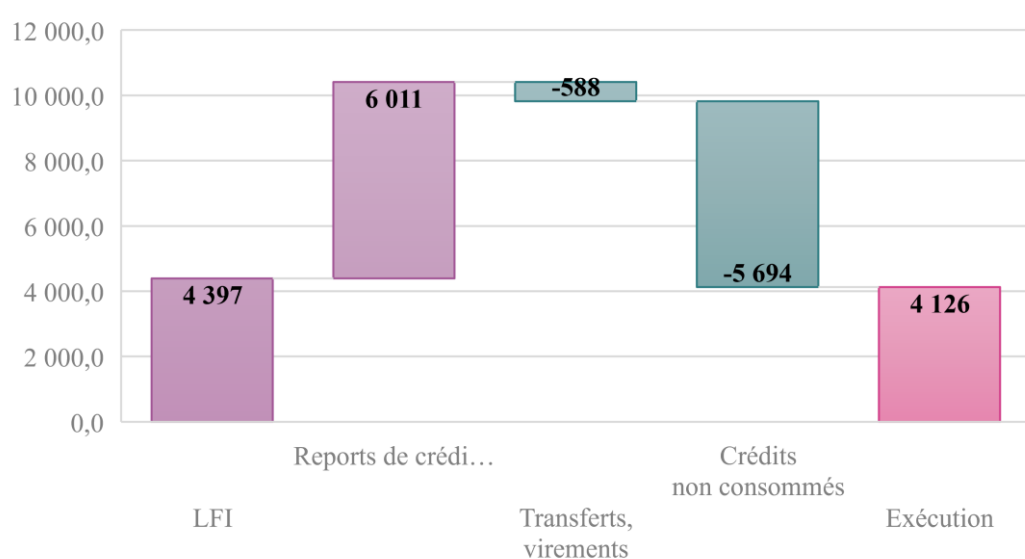
Sans méconnaître ces spécificités, la Cour relève que la reconduction par principe de la totalité des crédits non consommés en 2023 soulève des questions au regard du respect du principe d'annualité budgétaire. Elle note par ailleurs que la campagne de report sur 2024 des crédits non consommés en 2023 a conduit à reporter la totalité des CP (5 694,36 Md€) et 92,1 % des AE (484,20 M€) disponibles.

⁴ Voir les notes d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Plan de relance* 2021 et 2022, Cour des comptes.

II - Une exécution moins dynamique qu'attendu ; une absence de visibilité globale du déploiement des crédits

L'exercice 2023 se singularise par une dynamique d'exécution bien moins vive qu'attendu. L'exécution s'établit peu ou prou au niveau des crédits ouverts en LFI, avec cependant des différences selon les programmes.

Graphique n° 2 : de la LFI 2023 à l'exécution (en CP, en M€)



Source : Cour des comptes

A - Une gestion 2023 sans difficultés majeures

1 - Les crédits transférés

Au cours de l'exercice, la mission a bénéficié de transferts entrants pour un montant de 3,95 M€ en AE et 1,26 M€ en CP. Les transferts sortants se sont établis à 57,93 M€ en AE et 588,35 M€ en CP, principalement formés par les transferts opérés à partir du programme 362.

Tableau n° 3 : crédits transférés vers ou de la mission (en M€)

		AE	CP
Mission	Transferts entrants	3,95	1,26
	Transferts sortants	- 61,88	- 589,61
	Transferts nets	- 57,93	- 588,35
362	Transferts entrants	-	-
	Transferts sortants	- 61,88	- 419,64
	Transferts nets	- 61,88	- 419,64
363	Transferts entrants	-	1,99
	Transferts sortants	-	-
	Transferts nets	-	1,99
364	Transferts entrants	3,95	-
	Transferts sortants	-	- 169,97
	Transferts nets	3,95	- 169,97

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

Les motivations de ces transferts sont précisées dans les développements consacrés à chacun des trois programmes (voir chapitre II). Pour le programme 362, certains mouvements soulèvent des interrogations quant à leur régularité.

2 - Des redéploiements internes aux programmes mieux tracés

Les redéploiements de crédits opérés au sein des programmes de la mission *Plan de relance* obéissent à des règles spécifiques, plus contraignantes que les principes de la Lolf, arrêtées par la circulaire du Premier ministre du 17 mars 2021⁵. Elles visent à prendre en compte les spécificités des programmes de cette mission (nombre des mesures et diversité des champs qu'elles couvrent) et l'importance des crédits budgétaires qui leur sont affectés.

⁵ Circulaire du Premier ministre n° 6252 du 17 mars 2021

**Les règles spécifiques applicables aux redéploiements des crédits budgétaires
de la mission *Plan de relance***

Les redéploiements entre programmes et entre BOP d'un même programme doivent préalablement faire l'objet d'un arbitrage interministériel (par les instances *ad hoc* de pilotage du plan de relance lorsqu'elles existaient encore ou par le cabinet du Premier ministre).

En revanche, les responsables de BOP que sont les directions centrales des ministères métiers bénéficient d'une capacité de fongibilité au profit des mesures « *dont la pertinence, l'état d'avancement et le niveau de consommation* [leur semblent] *les plus à même de répondre pleinement aux objectifs poursuivis par le plan de relance* ». Trois conditions sont toutefois exigées : les redéploiements internes aux BOP doivent viser « *uniquement à abonder des mesures qui surconsommeraient l'enveloppe initialement prévue, à partir de mesures qui la sous-consommeraient de manière avérée sur la durée de mise en œuvre du plan* » ; les préfets de région doivent être consultés si les crédits redéployés sont mis en œuvre localement ; les redéploiements doivent respecter les engagements pris par la France dans le cadre du PNRR. Ils doivent en outre être notifiés en amont à la direction du budget dont le silence, sous cinq jours ouvrés, vaut accord.

Dans ses deux précédentes notes d'analyse de la mission, la Cour a souligné l'insuffisance des informations disponibles dans les documents budgétaires ou de celles communiquées pour rendre compte des redéploiements opérés par les responsables de BOP et de programmes.

S'agissant de l'exécution 2023, la direction du budget a été en mesure de communiquer, pour la première fois depuis 2021, les éléments utiles, relatifs aux redéploiements opérés en interne à trois BOP. Aucun redéploiement entre BOP ni entre programmes de la mission n'a été nécessaire, compte-tenu de la forte sous-exécution constatée pour chacun d'eux.

Tableau n° 4 : redéploiements au sein des BOP de la mission en 2023 (M€)

Programme	BOP concerné	Montant en M€	Mesures bénéficiaires ou contributrices
362	MASA	+ 2	Mobilisation de reliquats pour la promotion des terroirs
		- 2	
363	MEFSIN	+ 20,7	Frais de gestion Bpifrance
		+ 14,5	Industrie du futur (« sécurisation des redéploiements opérés en 2022 »)
		- 35,2	Redéploiements de sous-exécutions à constater en gestion
364	MTPEI	+ 65	Plan formation santé – Pro A Santé
		+ 20	Plan formation Santé – parcours de VAE dédiés aux métiers du soin
		+ 10	Plan formation Santé – divers MSAPH/MSP
		- 74,3	Contrats de professionnalisation (reprise de trésorerie excédentaire à l'ASP)
		- 16	Renforcement de la garantie de prêts étudiants
		- 4,7	Internats d'excellence

Source : direction du budget

Si la disponibilité de ces informations constitue un progrès certain, il n'en demeure pas moins que ces données n'ont pas été communiquées pour les exercices budgétaires 2021 et 2022, au cours desquels les redéploiements furent certainement plus nombreux et mal suivis. Dans un souci de bonne information sur l'exécution du plan de relance, la Cour recommande que la direction du budget élabore un rapport consolidant l'ensemble des données d'exécution.

3 - Un pilotage qui demeure complexe, des modalités de suivi renforcées au sein de la direction du budget

Malgré la tendance baissière des dynamiques d'exécution en 2023, la complexité de gestion des programmes de la mission, déjà soulignée par la Cour, n'a pas diminué.

Le nombre des mesures à suivre demeure élevé, bien qu'une simplification de la gestion soit sensible sur le programme 364, depuis l'arrêt du portage des aides exceptionnelles à l'emploi et, dans une moindre mesure, sur le programme 363.

Le positionnement des responsables de programmes au sein de la direction du budget demeure malaisé : tout en endossant en principe l'entière responsabilité associée à cette fonction, ils signalent toujours une difficulté à obtenir des responsables de BOP les informations pertinentes en temps utile. Toute opération de consolidation à l'échelle du RPROG et de la sous-direction de synthèse de la direction du budget suppose la sollicitation des nombreux

bureaux sectoriels qui interagissent habituellement avec les ministères responsables des BOP des programmes de la mission.

La Cour relève à cet égard les efforts réalisés en 2023 par la direction du budget pour renforcer sa capacité de pilotage des programmes de la mission. Au sein du bureau de l'exécution financière de la 1^{ère} sous-direction de la synthèse budgétaire, une personne a été recrutée, en charge, depuis fin 2022, du suivi transversal du plan de relance. Les difficultés signalées par la Cour lors de son précédent exercice de contrôle de l'exécution ont été levées.

B - Un niveau de consommation très faible, légèrement inférieur aux crédits ouverts en LFI

1 - Une consommation en-deçà des prévisions initiales

La consommation des crédits budgétaires disponibles de la mission, après transferts de crédits vers les programmes d'autres missions, est légèrement inférieure, en CP, au niveau des ouvertures autorisées par la LFI pour 2023 (4 126,39 M€ exécutés pour 4 397 M€ ouverts en LFI). L'écart avec la cible indiquée lors du compte-rendu de gestion n°1 est important : la direction du budget indiquait alors viser un niveau d'AE de 510 M€ et de 5 315 M€ en CP. Hors crédits transférés, le taux de consommation s'établit à 3 % des crédits disponibles en AE (90 % en 2022) et 43 % en CP (66 % en 2022). En tenant compte des crédits transférés vers les autres missions budgétaires, l'exécution s'établit à 80,17 M€ en AE (13,6 % des AE disponibles) et 4 716,01 M€ en CP (45,3 %).

Tableau n° 5 : consommation des crédits budgétaires en 2023 (en M€)

	AE	CP
362	- 1,21	2 816,30
y inclus les transferts sortants de crédits	60,67	3 235,94
363	98,94	678,12
y inclus les transferts nets de crédits	98,94	678,12
364	- 79,44	631,98
y inclus les transferts nets de crédits	- 79,44	801,95
Mission	18,29	4 126,39
y inclus les transferts nets de crédits	80,17	4 716,01

Source : Cour des comptes d'après les données Chorus extraites au 14 février 2024

Sur certaines actions, des niveaux de consommation négatifs (hors transferts) sont constatés. Ils correspondent au solde du cumul des consommations de crédits avec les retraitements d'engagements juridiques et les mouvements de récupération des trésoreries excédentaires opérés sur certains dispositifs.

Compte-tenu du très haut niveau de sous-consommation, un peu plus de la moitié des crédits disponibles de la mission, après transferts, n'ont fait l'objet d'aucune délégation au niveau des BOP et sont restés positionnés au niveau des RPROG.

Tableau n° 6 : part des crédits disponibles des programmes transférés aux RBOP (en M€)

	362	363	364
<i>Crédits disponibles du programme</i>	6 152	2 168	1 501
<i>Crédits restés à l'échelle du programme</i>	2 782	1 205	725
<i>en % des crédits disponibles</i>	45,2 %	55,6 %	48,3 %
Crédits délégués aux RBOP	3 370	964	778

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

Plus des deux tiers des CP consommés (hors transferts) l'ont été sur le programme 362, qui compte également la plus forte proportion de crédits transférés. Le programme 363 représente 16,4 % des crédits consommés et le programme 364, 15,3 %.

Au regard des crédits disponibles (hors transferts), tous les programmes affichent un taux de consommation des crédits en baisse par rapport à 2022. Compte-tenu de soldes négatifs d'AE résultant des retraitements d'engagements juridiques, le taux de consommation en AE des programmes 362 et 364 n'est pas significatif.

Tableau n° 7 : niveau d'exécution des crédits selon les programmes

	AE		CP	
	2023	2022	2023	2022
362	NS	104 %	46 %	66 %
363	30 %	67 %	31 %	52 %
364	NS	89 %	42 %	79 %
Mission	3 %	90 %	42 %	66 %

Source : Cour des comptes d'après les données de la direction du budget, hors crédits transférés. Pour les programmes 362 et 364, le niveau d'exécution en AE est négatif du fait des retraitements d'engagements juridiques et n'apparaît pas pertinent.

Au total, 526 M€ d'AE et 5 694 M€ de CP restaient disponibles fin 2023 à l'échelle de la mission. 58,6 % des CP non consommés l'étaient sur le programme 362 (3 335 M€), 26,2 % sur le programme 363 (1 490 M€) et 15,3 % sur le programme 364 (869 M€).

2 - Un niveau élevé de retraits d'engagements juridiques

En 2023, les programmes 362 et 364 présentent un niveau d'exécution d'AE négatif. Comme les années précédentes, certains RBOP ont procédé à des retraits d'engagements juridiques budgétaires (REJB).

Les retraits opérés en 2023 ont porté sur le programme 362 pour un volume de 150,47 M€ (concernant surtout le BOP CDIE et le BOP TECO), sur le programme 363 pour 37,16 M€ (principalement pour le BOP 0363-MEFR) et sur le programme 364 pour 212,91 M€ (principalement au titre du BOP 0364-MEFR), soit un volume global de retraits de 400,54 M€. Mi-mars 2024, près de 295,63 M€ ont été autorisés au recyclage, 43,3 M€ ont fait l'objet d'un refus et ont été bloqués et 65,7 M€ n'ont pas encore fait l'objet d'une décision.

La finalité des recyclages autorisés diffère toutefois. Selon la direction du budget, ils correspondent, pour près de 222 M€ d'entre eux, à des changements de bénéficiaires mais aux mêmes conditions que celles initialement prévues pour la réalisation des AE. D'autres font suite à des changements de centres comptables et obligent de ce fait à une reprise d'engagements avant recyclage. Les AE autorisés au recyclage pour permettre de nouveaux engagements s'élèvent, selon la direction du budget à 38 M€, sur le seul programme 362. Selon la direction du budget, *« il s'est agi de mettre en œuvre des décisions de redéploiement, dans le cadre prévu à cet effet et de façon ciblée, selon un circuit régulier et cohérent avec le fait que des engagements avaient pu être préalablement réalisés, sur des enveloppes in fine non consommées et réduites d'autant »*.

La nature même du plan de relance, caractérisé par une enveloppe fermée et une logique de consommation rapide des crédits, exige en principe de limiter au maximum le recyclage des AE correspondant à des retraits d'engagements, ces derniers ne devant pas alimenter de nouvelles dépenses. La direction du budget indique partager cette position et plaider, en lien avec le service du contrôleur budgétaire et comptable auprès des ministères économiques et financiers, pour la mise en œuvre à l'avenir *« d'une analyse et d'un suivi resserrés de ces REJB, particulièrement crucial dans la perspective d'extinction de la mission »*. Elle indique que *« le service du [CBCM] auprès des ministères économiques et financiers a produit au début de la gestion 2024 une note, à destination de l'ensemble du réseau de contrôle, pour rappeler spécifiquement les lignes directrices et acteurs compétents à chaque stade du traitement des REJB (saisie, demande du ministère, décision de l'autorité de contrôle) sur la mission « Plan de relance » »*.

3 - Une difficulté à analyser les causes exactes de la sous-consommation des crédits, qui appelle des investigations complémentaires

L'exécution constatée s'inscrit en-deçà des objectifs initiaux du Gouvernement, qui avaient pourtant motivé le report intégral des crédits 2022 non consommés. En CP, ces reports avaient plus que doublé le montant des crédits nouveaux. La direction du budget indique que ces faibles taux s'expliquent notamment par les modalités spécifiques de gestion de la mission et du choix politique d'ouvrir massivement les crédits de paiement dès 2021 et 2022, afin de ne pas retarder le bon déploiement du plan. Elle estime que les niveaux de consommation sont dans l'ensemble cohérents avec le caractère par essence pluriannuel de certains dispositifs. L'absence d'ajustement à l'occasion de la loi de finances de fin de gestion s'inscrit en cohérence

avec la posture de la direction du budget sur la préservation des crédits autorisés au titre de la mission.

Sans méconnaître les biais induits dans le calcul des taux de consommation par le choix d'ouvrir les crédits dès le début du plan et de procéder aux reports systématiques des crédits non consommés, la Cour relève que les niveaux de consommation ont fortement baissé par rapport à 2022, alors que précisément, le déploiement, depuis trois ans, des dispositifs pluriannuels devrait conduire à faire converger ressources disponibles et consommations de crédits. L'évolution du niveau de consommation s'inscrit dans la direction contraire de celle qui découle du raisonnement avancé par la direction du budget.

Le contexte économique a néanmoins pu perturber le déploiement de certaines mesures et donc ralentir la consommation des crédits. L'exercice budgétaire 2022 avait connu d'importantes perturbations du contexte économique et géopolitique. Bien que moins heurtée, l'année 2023 a connu un niveau d'inflation élevé et des perturbations qui ont pu retarder la réalisation de certains projets.

Les conséquences de l'inflation sur le déploiement des actions de la mission *Plan de relance*

L'inflation à un niveau élevé constatée en 2023 a pu affecter certaines mesures portées par les programmes de la mission, sous des formes diverses.

Elle a d'abord pu ralentir les délais de réalisation des projets, du fait de la disponibilité réduite de certains composants ou matériaux, notamment dans les secteurs industriels et de la construction. Elle a pu également affaiblir la trésorerie des entreprises. Ces deux facteurs ont pu provoquer des décalages dans le temps du déploiement des projets.

En outre, la hausse des coûts a conduit à revoir l'ambition de certains projets, dans la limite des enveloppes budgétaires déjà mobilisées, sans entraîner nécessairement de délais supplémentaires de réalisation.

Le programme 362 - *Écologie* est le principal concerné, s'agissant notamment des mesures relatives à la rénovation thermique des bâtiments de l'État (BOP 0362-CDIE géré par la direction de l'immobilier de l'État), aux plans de soutien aéronautique et automobile et à la modernisation de ces filières (BOP 0362-MEFR) et aux mesures relatives à la reconversion des friches industrielles, du fait des difficultés engendrées par la hausse des taux et celle des coûts de construction.

La direction du budget indique que l'inflation n'a pas provoqué de hausse des besoins de crédits, les subventions et aides demeurant, sauf exception, des mêmes montants, l'ajustement se faisant sur l'ambition du projet ou sur son calendrier.

En outre, les niveaux d'exécution consolidés entre 2021 et 2023 sur certaines briques apparaissent durablement faibles, en AE comme en CP, ce qui soulève la question même de leur capacité, plus de trois ans après l'annonce du plan, à atteindre les objectifs initiaux. Tel est notamment le cas :

- S'agissant du programme 362, des briques « investissements forestiers » et « dotation régionale d'équipement – mobilité du quotidien »,
- S'agissant du programme 363, des briques « facturation électronique » et « renforcement des fonds propres – dotations aux fonds régionaux d'investissement »,

- S'agissant du programme 364, des briques « cordées de la réussite » et « renforcement de la garantie de prêts étudiants ».

Afin de mesurer au plus juste les crédits encore nécessaires pour déployer les mesures financées par la mission et préparer les opérations de fermeture des programmes budgétaires, un travail plus approfondi est nécessaire de la part de chaque responsable de BOP, en lien avec la direction du budget. La Cour recommande qu'il soit engagé dès 2024.

C - Un défaut persistant de vision consolidée du déploiement du plan de relance

Lors de l'annonce du Plan de relance à l'automne 2020, le Gouvernement avait indiqué que 36 des 100 milliards d'euros seraient apportés sous la forme de crédits budgétaires. Fin 2023, l'effort budgétaire réalisé au travers de la mission *Plan de relance* s'établit à 42,82 Md€ en AE et 35,03 Md€ en CP. Il ne donne cependant qu'une vision partielle de l'exécution effective des crédits, en l'absence de suivi consolidé des crédits dont la gestion est confiée aux opérateurs ou qui font l'objet de transferts vers les programmes de droit commun.

1 - En trois ans, une exécution qui s'établit à 38,81 Md€ en AE et 30,83 Md€ en CP

Entre 2021 et 2023, l'État a mobilisé une enveloppe de 38,81 Md€ d'AE et de 30,83 Md€ de CP au titre de la mission *Plan de relance* (y compris les crédits transférés à partir des programmes de la mission), déduction faite des 3,74 Md€ en AE et CP irrégulièrement imputés sur le programme 364 en 2021⁶.

Tableau n° 8 : crédits budgétaires mobilisés par l'État au titre de la mission *Plan de relance*, entre 2021 et 2023 (en Md€)

	2021		2022		2023		2021-2023	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Crédits exécutés (hors transferts)								
362	13,78	3,81	3,47	5,01	- 0,01	2,82	17,25	11,64
363	5,23	2,94	1,15	1,94	0,1	0,68	6,49	5,56
364	15,95	12,1	2,95	4,64	- 0,08	0,63	18,82	17,28
Crédits exécutés – total mission	34,96	18,85	7,58	11,59	0,02	4,13	42,55	34,57

⁶ Voir les développements sur ce sujet figurant dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Plan de relance* en 2021 (Cour des comptes, avril 2021, pages 75 et suivantes).

	2021		2022		2023		2021-2023	
Crédits transférés - total mission (pour information)	3,64	1,96	0,3	1,65	0,06	0,59	4	4,2
Crédits exécutés au titre de la mission <i>Plan de relance</i> (déduction faite des 3,74 Md€ imputés sur le P.364 en 2021)	31,22	15,11	7,58	11,59	0,02	4,13	38,81	30,83

Source : Cour des comptes.

Le montant des AE engagées est supérieur au cadrage budgétaire initial de 36 Md€. Cet écart s'explique notamment par la dynamique des aides exceptionnelles à l'emploi portées par le programme 364, et plus particulièrement par les aides exceptionnelles à l'alternance, dont le financement par le programme 364 a été prolongé jusqu'au 30 juin 2022, avant d'être basculé sur la mission *Travail et emploi*.

2 - Une difficulté persistante à consolider les données relatives à l'exécution réelle des crédits

L'analyse de la consommation des crédits budgétaires de la mission *Plan de relance* ne suffit pas à rendre compte du déploiement effectif des crédits auprès des bénéficiaires finaux. L'intermédiation d'une série de mesures par des opérateurs de l'État (Bpifrance, Ademe, ASP, Anah), organismes publics ou collectivités territoriales, crée une étape intermédiaire pouvant brouiller l'analyse. De même, les crédits transférés sur des programmes de droit commun doivent faire l'objet d'un suivi spécifique.

Un suivi complémentaire est donc nécessaire pour donner une vision exacte de la mobilisation des crédits de la mission. Lorsque les mesures sont opérées pour le compte de l'État dans le cadre de mandats de gestion ou sans convention de mandat, les données sur l'exécution des crédits versés aux opérateurs et intermédiaires sont disponibles via leurs comptes financiers, soit sur la base de systèmes de restitution *ad hoc* mis en place à la demande des tutelles. S'agissant des crédits transférés, un suivi via Chorus est en principe possible, ces crédits faisant l'objet d'une nomenclature spécifique.

La Cour a été confrontée aux mêmes difficultés que celles déjà signalées l'année précédente. Depuis l'arrêt du suivi spécifique opéré par la DGFIP, entre avril 2021 et septembre 2022, pour le compte du secrétariat général au plan de relance, il n'existe pas de dispositif de suivi consolidant à intervalles réguliers les différentes données relatives à l'état de la consommation des crédits en AE et CP gérés par ces opérateurs.

Dans sa note d'analyse de l'exécution 2022, la Cour avait recommandé la réalisation d'un rapport spécifique sur le financement effectif des mesures du plan de relance, précisant notamment les modalités de reprise des crédits en cas de sous-consommation des dispositifs gérés par ces intermédiaires.

Dans le cadre du présent contrôle a été renouvelée auprès de la direction du budget la demande de disposer de données consolidées sur la consommation des crédits budgétaires de la mission, intégrant les données d'exécution des crédits transférés sur les programmes de droit commun et des crédits délégués aux opérateurs.

La direction du budget indique que la recommandation de la Cour « *a été relayée à la communauté financière* »⁷. Elle précise que, si les versements de l'État à ses opérateurs sont effectivement tracés dans le système d'information Chorus, l'information n'est pas disponible en lecture immédiate et nécessite des retraitements, tant pour l'identification des opérateurs et organismes publics que pour le montant des versements annuels effectués. Elle indique mener, dans le cadre de l'élaboration du rapport annuel de performance 2023 de la mission, des « *travaux relatifs au suivi des versements effectués par l'État aux opérateurs ayant mis en œuvre des crédits de relance en 2023* » avec comme objectif que « *ces travaux puissent constituer une base de données et méthodologique qui pourra, le cas échéant, être étendue à l'ensemble de la période de mise en œuvre de la mission « Plan de relance » au cours de l'année 2024* ». Elle précise par ailleurs s'appuyer, pour le suivi et le pilotage fin de la trésorerie des opérateurs, sur le réseau des contrôleurs budgétaires et bénéficier en parallèle, via les bureaux sectoriels de la direction, des informations utiles lors des grandes étapes du cycle budgétaire.

S'agissant de l'exécution par les opérateurs des crédits de la mission *Plan de relance* qui leur sont confiés, la direction du budget n'a pas été en mesure de répondre à cette demande. Aucun système visant à uniformiser les remontées d'information auprès des ministères gérant les dispositifs puis à les consolider au niveau des RPROG n'a été mis en place. L'instruction conduite par la Cour confirme pourtant qu'il est possible d'obtenir ces données (voir les développements spécifiques à chaque programme au chapitre II).

La direction du budget indique que le projet d'application de gestion INFINOÉ (INformation FINAncière des Organismes de l'État), actuellement en cours de production, « *permettra à terme de centraliser les données budgétaires et comptables des opérateurs de l'État. En son absence, la collecte et remontée d'informations demeurent néanmoins manuelles et non automatisées. De surcroît, la capacité à produire une vision consolidée reste totalement dépendante du niveau d'informations présenté par les opérateurs dans leurs comptes financiers* ».

La direction du budget ajoute avoir formulé une demande expresse à destination des ministères afin de « *faire un état des lieux des crédits versés aux opérateurs et de l'usage qui en a été fait, dans le cadre d'une opération plus globale de récupération des trop-versés. Des travaux de collecte, d'analyse et d'agrégation de l'information contenue dans les comptes financiers des opérateurs sont actuellement en cours pour l'année 2023 sur les principaux opérateurs ; ils auront vocation à être étendus ensuite à un périmètre plus large. Ces travaux nécessitent toutefois d'être appréciés sur un temps long et au regard de la charge administrative induite, conséquence de l'absence d'automatisation dans la collecte et remontée d'informations* ».

⁷ Réponse au questionnaire adressé durant l'instruction.

S'agissant des crédits transférés, la direction du budget a transmis à la Cour les données brutes d'exécution⁸ sur le seul exercice 2023 relatives aux crédits transférés depuis les programmes de la mission *Plan de relance*, sans précision cependant quant à la date à laquelle est intervenu ce transfert. Sous réserve de leur consolidation, ils permettent d'établir que 414,58 M€ d'AE et 1 608,61 M€ de CP transférés ont été exécutés en 2023. Le niveau des crédits transférés depuis 2021 exécutés en 2023 est nettement supérieur au niveau des AE et CP transférés de la mission vers les programmes de droit commun au cours de la seule année 2023 (61,88 M€ en AE et 588,35 M€ en CP).

Cette observation souligne l'enjeu d'un suivi consolidé de l'exécution du plan de relance, intégrant l'exécution des crédits transférés et celle des crédits gérés par les opérateurs, afin de disposer d'une vision précise du déploiement des crédits de relance. Cet exercice de consolidation constitue également l'un des préalables aux décisions relatives à la fin de la mission budgétaire. Son absence nuit donc non seulement à la compréhension du soutien apporté par la mission mais elle entrave également la préparation des opérations de fermeture. La Cour renouvelle par conséquent, en la reformulant, sa recommandation à ce sujet.

D - Un dispositif d'évaluation de la performance qui demeure défaillant

Les objectifs et indicateurs retenus à l'échelle de la mission ne permettent pas d'en apprécier la performance. L'objectif premier « Assurer la mise en œuvre rapide du plan de relance » est mesuré à travers un indicateur de gestion fondé sur le taux de consommation des AE et CP, ne prenant pas en compte le niveau de consommation des crédits transférés ou délégués aux opérateurs.

Le second objectif « Soutenir et transformer l'économie française » est mesuré par deux indicateurs : le premier, relatif aux créations d'emplois liées aux mesures de relance, le second, portant sur la réduction des émissions de CO₂ en France. Aucun des deux n'a jamais été renseigné quant aux résultats obtenus depuis 2021. Ne figurent que des cibles, dont le niveau n'est pas explicité.

S'agissant des objectifs et indicateurs propres à chaque programme, les données apparaissent plus précises mais d'importantes limites existent néanmoins.

III - Le remboursement par l'Union européenne d'une partie des dépenses du plan de relance

Au titre de la facilité de relance et de résilience (FRR), la France a sollicité de l'Union européenne une aide pour le financement des mesures du plan de relance à hauteur de 40 Md€⁹. Le plan national de relance et de résilience (PNRR) élaboré en 2021 liste les mesures qui font

⁸ Les données d'exécution 2023 sont extraites du système d'information financière de l'État et appellent une corroboration par les ministères concernés, qui était en cours au moment du dépôt du présent rapport.

⁹ Ce montant a été revu à la baisse puis revalorisé pour tenir compte de l'ajout du chapitre REPower-EU.

l'objet de ce soutien financier. Sa structure est similaire à celle du plan de relance et porte sur les trois axes suivants :

- *écologie*, à hauteur de 22,2 milliards d'euros : rénovation énergétique, écologie et biodiversité, infrastructures et mobilités vertes, énergie et technologies vertes ;
- *compétitivité*, à hauteur de 4,9 milliards d'euros : financement des entreprises, souveraineté technologique et résilience, mise à niveau numérique de l'État, des territoires et entreprises ; culture.
- *cohésion*, à hauteur de 14,8 milliards d'euros : sauvegarde de l'emploi, jeunes, handicap, formation professionnelle, recherche, Ségur de la santé, dépendance, cohésion territoriale.

En juillet 2023, le PNRR a fait l'objet d'une actualisation, tenant compte notamment du décalage dans le temps des objectifs associés à certaines mesures. L'impact de cette révision a été significatif. Sur les 65 indicateurs prévus au titre de 2022, 8 ont fait l'objet d'une suppression et 45 ont fait l'objet d'amendements dans la décision d'exécution du Conseil, ou de modification du libellé de l'indicateur, ou de modification de l'objectif à atteindre, dont trois indicateurs pour lesquels les objectifs d'atteinte ont été reportés à 2023 et 2025.

En outre, le PNRR a été augmenté d'un chapitre nouveau intégrant les mesures du plan « Repower EU » adopté à l'échelle européenne, qui vise à accompagner l'autonomie des États-membres par rapport à l'énergie russe.

Début 2024, la France avait reçu de l'Union européenne 22,8 Md€ au titre du PNRR, soit 58 % des versements totaux escomptés. Le versement d'une nouvelle tranche de 7,3 Md€ a été sollicité en janvier 2024.

Tableau n° 9 : état des versements par l'Union européenne, au titre du PNRR (en M€)

	Versements déjà opérés par l'UE				Versements attendus de l'UE		
	Préfinancement	1 ^{ère} demande de paiement	Préfinancement de REPower EU	2 ^{ème} demande de paiement	3 ^{ème} demande de paiement	4 ^{ème} demande de paiement	5 ^{ème} demande de paiement
Année de versement	2021	2022	2023	2024	2024	2024	2026
Montant versé par l'Union européenne	5 118	7 400	564	10 303	7 483	3 262	6 140
Total	40 270						

Source : direction générale du trésor, données au 20 février 2024

La direction générale du Trésor publie sur son site internet la liste des 100 premiers bénéficiaires des aides de l'Union européenne obtenues au titre du PNRR. La pertinence des informations obtenues par ce biais est limitée : les quinze premiers bénéficiaires de cette liste sont des opérateurs de l'État mandatés par les ministères pour gérer les dispositifs du plan de relance. La Cour relève que la difficulté est la même que celle constatée, pour la troisième année consécutive, s'agissant de l'exécution des crédits de la mission : la délégation des crédits aux

opérateurs engendre dans les faits une perte d'informations et de précision, alors même que les outils de restitution existent.

Tableau n° 10 : liste des quinze premiers bénéficiaires du PNRN en décembre 2023

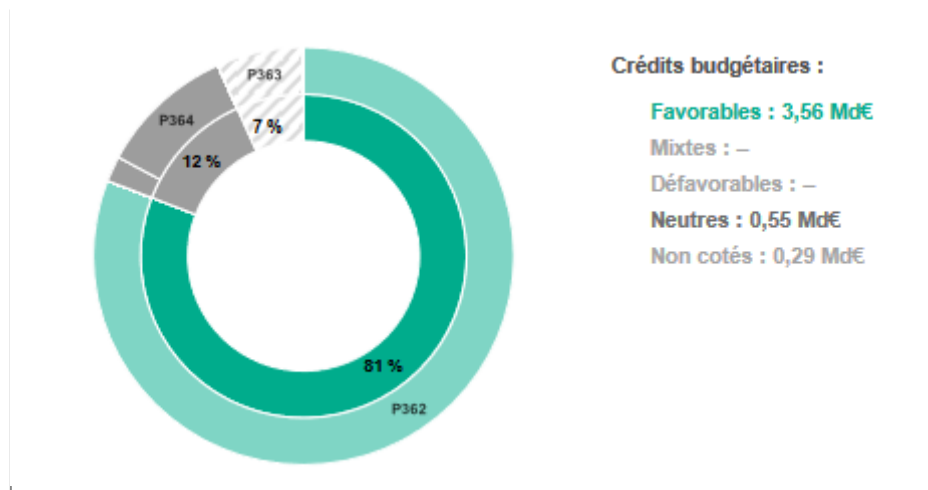
Bénéficiaire	Montant reçu en M€
ASP	15 147,67
Bpifrance	1 764,95
ANAH	1 449,20
Agence de financement des infrastructures de transports (AFITF)	1 259,15
France compétences	850,00
Agence nationale de la recherche	594,65
CNES	569,38
Ademe	538,26
FranceAgriMer	533,43
Agence du service civique	422,80
Pôle emploi	273,98
Caisse des dépôts et consignations	271,10
Centre des monuments nationaux	259,64
Union des groupements d'achats (UGAP)	203,26
Agence nationale du sport	121,75

Source : direction générale du trésor

IV - L'incidence des dépenses de la mission sur l'environnement

Au sein du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État annexé au PLF pour 2024 (« budget vert »), la cotation des programmes de la mission *Plan de relance* a évolué. Désormais, la quasi-totalité des crédits de paiement ouverts sur la mission en PLF 2024 est considérée par la direction du budget comme ayant un impact favorable sur l'environnement.

Graphique n° 3 : évaluation globale de l'impact environnement des CP ouverts en PLF pour 2023



Source : rapport sur l'impact environnement du budget de l'État annexé au PLF pour 2024.

Cette évolution résulte de deux effets distincts : le premier tient au poids croissant du programme 362 – *Écologie* au sein des ouvertures de crédits du PLF 2023 ; le second au changement de cotation de l'action 03 du programme 363. Cotée neutre jusqu'à l'année dernière, elle se voit attribuer désormais une quote-part favorable de 25 %, au titre du soutien apporté via le FASEP (fonds d'études et d'aide au secteur privé) à des projets concourant à la transition écologique (études de faisabilité, démonstrateurs de technologies vertes et innovantes). Selon les éléments communiqués par le Gouvernement lui-même, seul un quart des dépenses du FASEP correspondent pourtant à de tels projets.

Comme elle l'a fait l'année précédente, la Cour constate les problèmes méthodologiques soulevés par l'application à la mission des critères d'évaluation de l'impact environnemental. En réalisant une cotation à un niveau de maillage relativement large – au niveau de l'action ou de la sous-action - et en retenant la part majoritaire au sein des crédits ouverts et non la destination des crédits évalués, la méthodologie de cotation du budget vert ignore des mesures pourtant significatives d'un point de vue environnemental.

Certaines dépenses ne font l'objet d'aucune cotation, alors que leur impact environnemental mériterait d'être évalué. Ainsi, les crédits non cotés du P363 correspondent à des dépenses en faveur de la mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises, ainsi que des dépenses de l'action « Souveraineté technologique et résilience ».

RECOMMANDATION

La Cour formule la recommandation suivante :

1. *(Recommandation reformulée) : Établir un rapport de synthèse sur l'exécution réelle des crédits de la mission, y compris les crédits transférés et ceux exécutés par les opérateurs, précisant les modalités de reprise des crédits en cas de sous-consommation, en distinguant les données pour chaque exercice budgétaire (direction du budget).*
-

Chapitre II

Analyse de l'exécution par programme

I - Programme n° 362 - Écologie

Le programme 362 présente en 2023 un découpage similaire aux deux années passées. Les 10 BOP et la majorité des 45 briques et plus d'une centaine de mesures ont connu des mouvements budgétaires au cours de l'exercice. Les observations de la Cour formulées l'an passé quant au format du programme et au dispositif de performance associé restent d'actualité.

L'exercice 2023 est tourné vers le décaissement des crédits engagés en 2021-2022 dans la perspective de la clôture progressive de la mission. À fin 2022, 44 des 45 briques du programme disposaient encore de ressources, seule la brique « Projet LIDAR » étant purgée. À fin 2023, deux nouvelles briques sont purgées : « Aide à la réhabilitation des logements privés (MaPrimRénov') » et « Soutien à la demande en véhicules propres - Prime à la conversion, bonus électrique et innovation mobilité électrique et solidaire ».

Le programme n'a connu aucune nouvelle ouverture d'autorisation d'engagement, et a disposé d'un volume limité de reports entrants s'élevant à 138,1 M€ en AE.

En CP, sur les 6,57 Md€ de crédits disponibles, près de la moitié, soit 3,01 Md€ est constituée de reports 2022, complété par des ouvertures en LFI 2023 à hauteur de 3,56 Md€ abondant 38 des 45 briques du programme. La totalité des crédits disponibles en fin de gestion 2022 a été reportée sur 2023, à l'exception de 8,8 M€ en AE et 4,0 M€ en CP, qui ont fait l'objet d'un report croisé sortant depuis la brique « aides aux maires densificateurs », vers le programme 363.

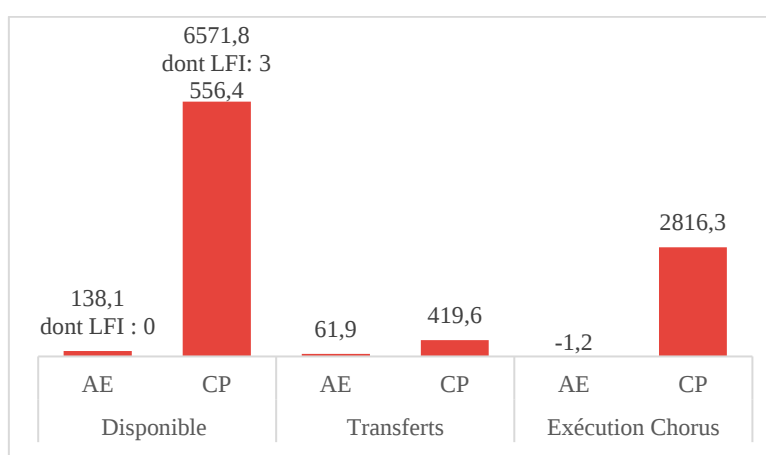
Tableau n° 11 : évolution des ouvertures de crédits et des reports sur le programme 362

<i>En M€</i>	AE			CP		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023
<i>Crédits ouverts en LFI</i>	18 316,0	139,0	0	6 564,0	5 696,9	3 556,4
<i>Reports entrants</i>	156,6	3 504,0	138,1	166,5	2 860,5	3 015,0
<i>Crédits ouverts en LFR</i>	50,0	298,5	0	260,0	0	0

Source : Cour des comptes d'après lois de finances initiales et rectificatives, arrêtés de reports

Sur l'exercice 2023, ces crédits ont été exécutés sous forme de transferts et d'exécution directe tel que présenté sur le graphique ci-dessous. Le taux d'exécution incluant les transferts est de 44 % en AE et 49 % en CP (cf. Graphique n° 4).

Graphique n° 4 : exécution 2023 du programme 362 - Écologie (en M€)



Source : données ministère

A - En AE, d'importants retraits d'engagement

Le programme affiche une exécution en AE négative, à hauteur de -1,21 M€, correspondant au solde entre les retraits d'engagement et les crédits effectivement consommés sur l'exercice hors transferts.

Les retraits d'engagements réalisés en 2023 sur le programme s'élèvent à 150,5 M€. Sur ce montant, 79,8 M€ ont fait l'objet d'un recyclage autorisé par les règles budgétaires, 38 M€ ont été autorisés au recyclage par des arrêtés portant dérogation¹⁰, le reliquat, soit 35,7 M€ a été bloqué avant annulation.

D'importants retraits d'engagements ont en particulier été exécutés sur le dispositif de « Densification et renouvellement urbain - Aide aux maires densificateurs », pour un total de 43 M€, dont les 38 M€ recyclés par dérogation. Ces retraits, compréhensibles du fait des spécificités du dispositif¹¹, avaient donné lieu à un arbitrage fin 2022 prévoyant leur redéploiement pour financer notamment le report croisé mentionné supra, et un abondement de l'enveloppe de l'appel à projet « Ecosystème des véhicules lourds électriques », exécuté par transferts (cf. *infra*).

D'autres retraits d'engagement ont pu être constatés sur certains dispositifs du BOP 0362-MCTR (-20,2 M€), et sur le « Fonds de renouvellement friches » (-1,8 M€).

¹⁰ Par arrêtés du 16 juin 2023, du 8 novembre 2023 et du 19 décembre 2023 pris en application de l'article 160 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

¹¹ Défini par le décret n° 2021-1070 du 11 août 2021 fixant les modalités d'octroi de l'aide à la relance de la construction durable, qui prévoit le calcul du montant sur la base des autorisations d'urbanisme (art. 5), et le remboursement en cas de non achèvements des projets (cas listés à l'art. 7).

Ces recyclages ne concernent que les crédits exécutés directement sur le programme. Les crédits délégués aux opérateurs n'ont à ce jour donné lieu à aucun remboursement porté à la connaissance de la Cour.

À fin 2023, en tenant compte des crédits transférés, consommés et annulés, le programme présente un solde d'AE considérés comme reportables par le responsable de programme s'élevant à 41,7 M€, dont 26,9 M€ d'autorisations d'engagements affectées non engagées¹² qui concernent exclusivement les projets de rénovation énergétique des bâtiments publics, correspondant notamment aux provisions faites pour aléas.

B - En CP, des retards conjoncturels amplifiant les retards structurels relevés l'an passé

L'exécution en CP s'élève à 2 816,3 M€, hors crédits transférés vers les programmes de droit commun, soit un taux global d'exécution de 47,9 %¹³, très variable selon les BOP, portée notamment par des taux de consommation élevés du BOP CDIE, signe du bon avancement des travaux de rénovation thermique financés, et du BOP ENER dont l'exécution est largement portée par les opérateurs (cf. *infra*).

Rapportés aux seuls crédits mis à disposition des responsables de BOP par le responsable de programme, devant correspondre au plus près à l'estimation des ressources nécessaires, le taux d'exécution s'élève à 83,6 %, ce qui reste faible et reflète une difficulté accrue de prévision liée notamment à la multiplicité des dispositifs.

Tableau n° 12 : taux d'exécution par BOP du P. 362

BOP*	CP disponibles hors transferts (M€)	CP mis à disposition (M€)	CP exécutés (M€)	Exécution/CP disponibles (%)	Exécution/CP MAD (%)
0362-CDIE	858,4	760,0	743,5	86,6%	97,8%
0362-CINT	11,2	11,0	8,3	74,6%	75,9%
0362-CJUS	1,6	1,6	0,9	60,6%	60,6%
0362-CMAA	494,0	139,4	125,7	25,4%	90,1%
0362-ENER	394,4	377,2	357,5	90,7%	94,8%
0362-MCTR	639,9	550,5	371,0	58,0%	67,4%
0362-MEFR	1 807,3	593,9	412,7	22,8%	69,5%
0362-MENJ	24,5	18,2	18,2	74,4%	100,0%
0362-TECO	1 064,4	583,9	446,3	41,9%	76,4%

¹² Un arrêté de report en date du 25 janvier 2024 réouvre 26,9 M€ en AE sur le P. 362 correspondant vraisemblablement à ces AENE.

¹³ Taux calculé sur la base des crédits disponibles défalqués des transferts.

BOP*	CP disponibles hors transferts (M€)	CP mis à disposition (M€)	CP exécutés (M€)	Exécution/CP disponibles (%)	Exécution/ CP MAD (%)
0362-TMER	579,5	335,1	332,0	57,3%	99,1%

Source : Cour des Comptes, d'après Chorus et réponses responsable de programme

* CDIE = Direction de l'immobilier de l'État ; CINT = ministère de l'intérieur ; CJUS = ministère de la justice ; CMAA = ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire ; ENER = Ministère de la transition énergétique (DGEC) ; TECO / TMER / MCTR = ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires ; MEFR = Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique ; MENJ = ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse.

Les besoins apparaissent manifestement surévalués dès le stade de la programmation, une partie des crédits de paiement n'ayant pas été ventilée, et seuls 3 370,8 M€ en CP ayant fait l'objet de mise à disposition auprès des responsables de BOP. De fait, l'élaboration du PLF 2023 n'a pas donné lieu à des ajustements permettant de mieux tenir compte des retards structurels prévisibles déjà relevés par la Cour. Le responsable de programme justifie ce choix par les fortes incertitudes liées à la multiplicité des actions et mesures. Comme ce fut déjà le cas sur les deux précédents exercices, les crédits n'ont pas été ajustés à la baisse en gestion. Ce choix de budgétisation s'accompagne par ailleurs d'une information lacunaire, bien qu'améliorée par rapport à l'exercice précédent, quant aux volumes de reports estimés au stade du vote de la LFI. Ainsi, le PAP du programme en PLF 2024 fait à de multiples reprises mention de reports, sans fournir d'agrégat ni préciser les hypothèses sous-jacentes.

Les retards structurels concernent plus particulièrement :

- les mesures visant à la décarbonation de l'industrie (sous-consommation en 2023 de 559 M€ ; BOP MEFR) ;
- les subventions de projets européens retenus dans le cadre de la stratégie hydrogène¹⁴ (sous-consommation en 2023 de 553 M€ ; BOP MEFR) ;
- les soutiens au secteur ferroviaire et à l'accélération d'infrastructures (sous-consommation de 247 M€ ; BOP TMER).

Aux retards structurels s'ajoutent en 2023 des difficultés liées à la dégradation de la conjoncture économique (inflation et hausse des coûts des matières premières, tensions sur divers marchés, hausse des taux d'intérêt qui affectent les opérations d'aménagement, dégradation de la trésorerie des lauréats aux appels d'offre). La DGE a ainsi soit procédé à des reports de calendrier pour s'ajuster aux difficultés de trésorerie des entreprises concernées (notamment sur les mesures de soutien à la modernisation de la filière aéronautique et de la filière automobile), soit convenu de la réduction de l'assiette des projets, à subvention constante. Cette deuxième solution, bien qu'elle permette de préserver les délais, présente le risque de résultats moindres qu'escomptés.

Le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires relève également une surcharge de travail des services métiers dans les directions déconcentrées (DREAL et DDT), déjà très fortement mobilisés, auquel s'ajoute en 2023 l'accompagnement de la mise en

¹⁴ Participation française au « Projet Important d'Intérêt Européen Commun (PIIEC) hydrogène », financée par deux leviers : le plan « France Relance », à hauteur de 1,275 Md€, et le plan « France 2030 », à hauteur de 2 Md€.

œuvre de la mesure « recyclage foncier », portée par le programme 380 dit « Fonds vert ». Ces difficultés expliqueraient pour partie la sous-exécution des crédits alloués au fonds friche.

Ainsi, des sous-consommations importantes sont observées en 2023 sur les dispositifs suivants :

- Le fonds de renouvellement des friches (BOP TECO) présente une sous-consommation de 221 M€ par rapport à la ressource ouverte. Ces sous-consommations sont justifiées par un effet ciseau entre l'offre et la demande du fait d'une part de l'augmentation des coûts d'intervention et d'autre part de la baisse de la demande liée notamment à la hausse des taux d'emprunt. Un tel constat doit appeler l'attention alors que cette mesure doit se poursuivre dans le cadre du programme 380, dit « fonds vert ». Par ailleurs, certains dispositifs relatifs à la biodiversité sur les territoires et les réseaux d'eau (BOP TECO) ont donné lieu à des moindres versement aux opérateurs. La DGALN estime ainsi que la consommation des CP pourrait s'étendre jusqu'en 2026 inclus pour certaines mesures du BOP TECO au regard de la complexité des opérations financées ;
- Les mesures portées par le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (BOP CMAA) présentent une sous-consommation de 368 M€ constatée en cours de gestion et attribuée aux tensions sur les différents marchés (plantes et pépinières, matières premières, bâtiment). Il est néanmoins difficile d'apprécier le taux d'exécution par mesure, le MASA ayant fourni une clé de répartition des CP manifestement caduque car non réajustée suite aux redéploiements des AE, importants au sein du BOP ;
- Les crédits à destination des collectivités territoriales en particulier pour des projets de rénovation énergétique des bâtiments (-269 M€ ; BOP MCTR), en raison du retard pris dans certains travaux menés au niveau local lié à la hausse du coût des matières premières et aux difficultés en matière d'appel d'offre ; un second report du délai d'achèvement des travaux a été sollicité et obtenu, afin de permettre aux collectivités de terminer les projets soutenus par ces dotations.

La sous-exécution des crédits ouverts sur l'année 2023 s'élève ainsi à 3,34 Md€.

Les restes à payer hors transferts s'élèvent à fin 2023 à 5,96 Md€, quand le PLF 2024 les évaluaient à 5,10 Md€, et concernent en majorité des opérations d'investissements de long terme s'agissant de l'industrie (BOP MEFR) et des infrastructures de transports (BOP TMER). Hors transferts, les restes à payer représentent le tiers de l'enveloppe du plan de relance et seuls trois des dix BOP présentent des restes à payer inférieurs à 5 % de l'enveloppe initiale, permettant d'envisager leur clôture à court terme.

Tableau n° 13 : évolution des restes à payer du P. 362

BOP	RAP 2022	RAP 2023	RAP 2023 rapporté à l'enveloppe du BOP*
0362-CDIE	1 179,9	457,5	17,2%
0362-CINT	10,0	2,1	1,9%
0362-CJUS	1 435,5	0,6	3,8%
0362-CMAA	502,6	377,0	28,2%
0362-ENER	379,4	62,5	1,7%
0362-MCTR	1 001,5	610,2	38,7%
0362-MEFR	2 407,5	1 994,3	60,1%
0362-MENJ	37,3	19,0	19,0%
0362-TECO	1 466,1	973,6	37,7%
0362-TMER	1 788,9	1 459,6	49,9%
TOTAL	8 774,5	5 956,4	32,3%

Source : Cour des comptes d'après Direction du Budget. * Enveloppe du BOP calculée hors transferts vers des programmes de droit commun.

Les calendriers en CP présentés dans les documents budgétaires prévoient des décaissements au-delà de 2026, dont le montant apparaît faible au regard des retards structurels et désormais également conjoncturels affectant de nombreux dispositifs financés par le programme.

L'exécution a également été marquée par des versements moindres que prévus aux opérateurs, expliquant pour partie les faibles taux de consommation et justifiant l'attention déjà portée à ce sujet dans l'analyse de l'exécution budgétaire 2022 de la mission.

C - Les dispositifs mis en œuvre par les opérateurs : le besoin d'un suivi sur le temps long

Plus de 60 % des crédits du programme sont transférés à des opérateurs qui assurent la mise en œuvre de nombreux dispositifs du plan de relance ; il s'agit principalement de l'AFIT France, Bpifrance, l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), l'Ademe et l'ASP.

À fin 2023, sur 54 dispositifs¹⁵, dont 47 encore actifs, mis en œuvre par les opérateurs et dotés d'une enveloppe de 11,5 Md€, 7,3 Md€ ont été effectivement décaissés depuis le programme 362, soit près de 64 % de l'enveloppe, dont 1,5 Md€ sur l'exercice 2023.

Les décaissements effectués au cours l'exercice 2023 traduisent des arbitrages entre volonté d'un décaissement rapide des crédits relance et maîtrise de l'enveloppe de ces crédits exécutés par les opérateurs, qui tendrait à ajuster les transferts aux besoins réels de ces derniers. Or l'exécution effective des crédits ainsi transférés conditionne la réalité de la mise en œuvre du plan de relance.

La DGE (BOP MEFR) indique ainsi que la consommation des CP correspond aux appels de fonds des opérateurs sur les dispositifs qu'elle pilote afin de couvrir les versements intermédiaires des aides en fonction de l'avancement des projets par les entreprises. Cette explication est avancée sans que la DGE ne fournisse cependant les données d'exécution des opérateurs permettant d'en apprécier la réalité.

L'analyse de la Cour sur plusieurs exemples met en lumière l'importance d'un suivi s'inscrivant dans le temps long, nécessaire pour dresser un bilan de l'exécution effective de ces crédits auprès des bénéficiaires finaux.

Enfin, s'agissant des risques de fraude¹⁶, des erreurs¹⁷ et des non atteintes des objectifs fixés, le renforcement des dispositifs de contrôle mérite d'être relevé. Néanmoins, très peu d'information a été fournie s'agissant des demandes de remboursement d'indus, qui constituent un point d'attention.

1 - AFIT-France, un engagement encore partiel des crédits, des restes à payer élevés

L'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIT France) porte à elle seule 3,20 Md€ de crédits issus de plan de relance, dont la majorité, 2,88 Md€, issus du BOP TMER du programme 362¹⁸. L'agence a perçu, sur la période 2020-2023, 1429,7 M€ du P. 362, et versé aux bénéficiaires finaux 1 393,9 M€, les versements étant ajustés par la tutelle.

Sur l'exercice 2023, l'exécution est inférieure aux prévisions tant en AE qu'en CP.

En AE, l'agence disposait à fin 2022 de 364 M€ sur les 450 M€ du plan de relance destinés à l'appel à projet transports en commun en site propre (AAP TCSP). Ce montant, qui devait être intégralement engagé en 2023, ne l'a été qu'à hauteur de 68 M€ en AE, soit une

¹⁵ Cette notion de « dispositif » est cependant hétérogène dans les données remontées par les ministères, et n'est donnée qu'à titre illustratif. Ainsi, les crédits délégués à l'AFIT France sont comptabilisés comme un seul dispositif.

¹⁶ Ces risques sont avérés s'agissant de l'ANAH, et ont été notamment relevés par l'inspection générale des finances (Revue des aides à la transition écologique, avril 2023, p 60) qui souligne par ailleurs le volume de non-conformités et la faiblesse des suites données.

¹⁷ La Commission européenne mentionne ainsi un taux d'erreur de 32,26 % s'agissant des bonus écologiques accordés en 2021 dans son avis préliminaire sur la deuxième demande de remboursement au titre du PNRR (p 55).

¹⁸ Dont 124 M€ en CP seulement qui se sont ajoutés en 2022 pour couvrir des AE déjà engagées par l'AFITF pour l'essentiel antérieurement au plan de relance dans le cadre du financement de la ligne Lyon-Turin.

sous-consommation de 296 M€¹⁹. Ce retard, dont la Cour avait déjà pointé le caractère structurel eu égard à l'expérience engrangée lors des précédents AAP TCSP²⁰, souligne la non-adéquation du dispositif financé avec les objectifs d'une relance rapide. À compter de 2024, l'administration indique que ces crédits seront désormais portés par des fonds de concours du P. 203 au même titre que les crédits hors relance, ce qui présente un risque de perte de traçabilité.

En CP, l'agence prévoyait dans son budget initial des paiements à hauteur de 409,5 M€, finalement exécutés à hauteur de 306,0 M€, du fait de sous-consommations sur les infrastructures de transports en commun et de transport ferroviaire.

Tableau n° 14 : exécution du plan de relance par l'AFIT France (en M€)

Mode de transport	Engagements 2023	Paiements 2023	Total engagements 2020-2023	Restes à payer
Ports	0	33	175	67
Transports collectifs province	68	24	384	342
CPER – transp. Collectifs IDF	0	101	670	403
Mobilités actives vélo	0	35	145	85
Ferroviaire – petites lignes	0	47	300	153
Trains de nuit	0	9	100	7
FRET	0	43	250	122
TELT, VNF et voies réservées	0	13	549	0
Total	68	306	2578	1 178

Source : ministère

À fin 2023, les restes à payer s'élèvent à 1,18 Md€ concentrés sur les transports ferroviaires et les transports collectifs. S'y ajouteront les 296 M€ d'AE non encore engagées. La trajectoire d'apurement des restes à payer fournie par la DGITM s'étale jusqu'en 2030.

¹⁹ D'autres sources font état d'une enveloppe de 276 M€ de crédits non engagés, ces données restant provisoires dans l'attente de la consolidation des comptes de l'AFIT France.

²⁰ Un premier retard est lié à la temporalité de l'appel à projet, donc les lauréats n'ont été annoncés que fin 2021 par le gouvernement ; un second retard vient du temps nécessaire pour la mise en place des conventions de financement.

2 - Ademe – un arrêt de certains versements en réponse à une trésorerie abondante, un échéancier jusqu'en 2037

L'Ademe assure la mise en œuvre de 11 dispositifs du programme 362, pour une enveloppe totale de 1,63 Md€, dont 718 M€ concernent le BOP TECO²¹. À fin 2022, l'agence avait perçu de la part du BOP des crédits à hauteur de 349,1 M€, pour des versements auprès des bénéficiaires finaux à hauteur de 234,8 M€, le différentiel alimentant la trésorerie fléchée de l'Ademe. La DGALN, responsable du BOP TECO a ainsi fait le choix de ne procéder à aucun versement à l'opérateur en 2023. Sur cet exercice, les décaissements de l'Ademe pour les dispositifs du BOP TECO²² adossés au programme 362 se sont élevés à 96,4 M€, laissant une trésorerie positive estimée à 114 M€ fin 2023.

Tableau n° 15 : dispositifs du BOP TECO mis en œuvre par l'Ademe

Programme 362 ADEME (en k€)		2020-2023	2024	2025	2026	2027	2028 et +	TOTAL
Investissement dans le recyclage et le réemploi	AE	206 376						206 376
	CP	73 624	43 228	34 861	13 346	5 436	2 792	173 286
Modernisation des centres de tri	AE	267 168						267 168
	CP	64 630	55 334	59 558	28 210	11 502	5 188	224 422
Stratégie Hydrogène	AE	73 125						73 125
	CP	9 900	18 118	14 643	9 048	6 587	3 130	61 425
PL électriques	AE	60 326						60 326
	CP		6 846	15 783	6 519	8 485	13 041	50 674
Friches	AE	67 476						67 476
	CP	9 557	25 699	11 882	3 892	3 309	2 340	56 680
Entreprises engagées dans la transition écologique	AE	48 750						48 750
	CP	42 339	250	1 423	515	32	9	44 568
Ecoconception TPE-PME	AE	25 441						25 441
	CP	12 773	3 774	2 907	1 113	501	303	21 370
Communication MaPrimRenov	AE	9 817						9 817
	CP	9 642						9 642
Frais de gestion	AE	15 347	1 600	1 000	600	500	350	19 397
	CP	12 316	1 312	1 353	831	545	650	17 006
Programme 362	AE	773 827	1 600	1 000	600	500	350	777 877
	CP	234 781	154 559	142 410	63 473	36 397	27 454	659 073

Source : ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires. L'échéancier porte sur des désengagements prévisionnels à hauteur de 424 € tenant compte d'un taux de chute. PL électriques correspond à l'appel à projet « Ecosystèmes poids lourds électriques » lancé en 2022.

Les décaissements prévisionnels bruts sont établis à 452 M€, le ministère indiquant qu'ils pourraient s'étaler jusqu'en 2037 « notamment pour les aides aux poids lourds électriques conditionnées à des contrats de location ou de crédit-bail allant jusqu'à 12 ans à partir de la date d'engagement ».

²¹ Le BOP TECO est en charge de 7 de ces 11 dispositifs, à savoir :

²² Incluant l'appel à projet « Ecosystèmes poids lourds électriques », parfois rattaché au BOP ENER

3 - L'apurement des dispositifs portés conjointement avec le programme 174 – *Énergie, climat et après-mines*

Une part importante des crédits relance a permis l'abondement de dispositifs existants, financés par des programmes de droit commun et mis en œuvre par des opérateurs en particulier :

- MaPrimeRénov' (MPR), pour l'aide aux travaux de rénovation thermique des logements des particuliers, ainsi que l'intensification des plans nationaux de l'ANAH et MaPrimeRénov' Copro mis en œuvre par l'ANAH, et abondé par le programme 362 à hauteur de 1 655,1 M€ pour les particuliers et 338,9 M€ pour les copropriétés et bailleurs sociaux ;
- les bonus automobiles et primes à la conversion (Bonus/PAC) au profit du renouvellement du parc automobile, géré par l'ASP et abondés par le programme 362 à hauteur de 1 014 M€.

Les dispositifs MPR et Bonus/PAC sont cofinancés par le programme 362 - *Écologie* et par le programme 174 – *Énergie, climat et après-mines*, la Cour ayant déjà souligné le manque de lisibilité de leur articulation et de leur financement, qui s'appuie également sur la trésorerie des opérateurs²³. S'agissant du programme 362, l'intégralité des crédits a été déléguée aux opérateurs en AE = CP. Ce choix a été mis en œuvre dès 2022 pour le dispositif Bonus/PAC et en 2023 pour les dispositifs MPR, l'intensification des plans nationaux de l'ANAH et MaPrimeRénov' Copro, ce afin d'en rationaliser la gestion budgétaire. De fait, l'équilibrage des CP, liés aux taux de chute, sera réalisé par le seul programme 174²⁴.

Si leur bonne mise en œuvre par les opérateurs fait l'objet d'un suivi par le programme 174, ce choix se traduit par l'affichage erroné d'un taux d'exécution de 100 % sur le programme 362, et d'un bilan flatteur de l'utilisation des crédits de relance.

Un autre cas d'apurement est nettement plus critiquable. L'appel à projet « infrastructures de recharge de véhicules électriques », géré par le BOP ENER et mis en œuvre par l'ASP, dispose d'une enveloppe relance de 100 M€. Sur 2021-2023, la totalité des AE et 98,5 M€ de CP ont été versés à l'ASP, dont 58,2 M€ de CP en 2023. Or, ce dispositif présente une très nette sous-consommation des crédits, les dépenses cumulées 2021-23 s'élevant à 18,3 M€. Le versement réalisé en 2023 depuis le BOP ENER est ainsi venu abonder la trésorerie de l'ASP sur ce dispositif, passée de 40 M€ fin 2022 à près de 80 M€ à fin 2023.

D - Une exécution des crédits transférés inégalement suivie

Les transferts sortants exécutés en 2023 s'élèvent à 61,9 M€ en AE et 419,6 M€ en CP.

²³ Le solde de trésorerie fléchée de l'ANAH (crédits issus des programmes 174 et 362) s'élevait à 858 M€ au 31/12/2022 et s'élève à près de 480 M€ au 31/12/2023.

²⁴ Voir Cour des Comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire de la mission Écologie, développement et mobilité durables* pour l'année 2023 pour plus d'information sur ces dispositifs.

Sur les huit transferts exécutés en 2023, cinq sont constitués uniquement de CP, pour un total de 357,8 M€, au titre des restes à payer de transferts exécutés en 2021 et 2022.

Les trois autres transferts, soit 61,9 M€ en AE et CP²⁵, abondent des dispositifs n'ayant jusqu'alors pas donné lieu à transfert.

Un premier transfert sortant de 46,3 M€ en AE et CP est destiné au P. 149 – *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture* pour le financement des dispositifs de guichet pour l'acquisition d'agroéquipements. Ce transfert abonde deux dispositifs de guichet distincts des dispositifs initialement déployés au titre du plan de relance, clos à ce jour. Il s'agit de guichets également abondés par France 2030 pour l'accompagnement des agriculteurs dans les investissements nécessaires pour faire face aux aléas climatiques, dont l'un n'est pas encore ouvert, dans l'attente d'une autorisation de la Commission européenne. Les crédits transférés depuis le P.362 ont été intégralement mis à disposition de FranceAgriMer, qui en assure la mise en œuvre. À fin 2023, 16,7 M€ ont été engagés et 2,0 M€ payés, soit un taux de consommation par l'opérateur de 36,1 % en AE et 4,3 % en CP. Ce transfert témoigne d'une volonté de consommer complètement les crédits du programme au bénéfice de dispositifs ne relevant pas du plan de relance.

Un second transfert sortant de 15 M€ en AE et CP est destiné au P. 174 - *Énergie, climat, après-mines* pour réabonder l'appel à projet « Écosystème véhicules lourds électriques » mis en œuvre par l'Ademe, lancé en 2022. A son sujet, les réponses de la direction du budget et du ministère de la transition énergétique ne sont pas pleinement cohérentes quant à l'usage de ces crédits. Fin 2022, un arbitrage interministériel avait acté le redéploiement de 20 M€ de crédits recyclés depuis le dispositif d'aide aux maires densificateurs (ARCD, BOP DIE), pour réabonder l'appel à projet « Ecosystèmes véhicules lourds électriques » (BOP ENER). Au regard du schéma suivi en 2022, cet abondement supplémentaire par des crédits relance aurait dû être versé directement à l'Ademe à partir du programme 362.

Or, selon les éléments obtenus par la Cour, il semble que dans l'attente de la réalisation effective de ce redéploiement, une « avance » ait été versée à l'Ademe à partir du programme 174, d'un montant total de 40 M€ de crédits non labellisés relance. En « compensation », ce programme 174 a par la suite été destinataire d'un transfert de 15 M€ en provenance du programme 362. La direction du budget indique que le schéma ainsi retenu visait à remédier au délai d'organisation du transfert de crédits et à éviter l'impasse de financement sur l'AAP géré par l'Ademe, et que le programme 174 a obtenu une compensation égale au montant qu'il avait avancé pour le compte du plan de relance. La DGEC indique cependant que ce transfert a couvert une insuffisance de financement des dispositifs des bonus automobile et de prime à la conversion, marqués par une très forte dynamique sur la fin d'exercice 2023. Un tel schéma ne permet pas de s'assurer ni du plein respect des dispositions de l'article 12-II de la Lolf, ni de la traçabilité des crédits relance ainsi transférés. L'Ademe indique en effet que l'enveloppe de 40 M€ qu'elle a reçue du P.174 ne comportait aucun crédit « labellisé » relance.

Un troisième transfert sortant de 0,6 M€ en AE et CP est destiné au P.119 – *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements* pour financer des « travaux de rénovation thermique dans le cadre de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)

²⁵ Transferts datés des 28 mars, 20 novembre et 26 décembre 2023.

exceptionnelle ». Ce transfert, au regard de sa date d'exécution – le 26 décembre 2023 –, du montant concerné et de l'objet également porté directement par le P.362 s'apparente à une volonté de consommation intégrale des crédits.

Sur la période 2021-2023, le montant total des transferts sortants du programme s'élève ainsi à 1 600,8 M€ en AE et 1 265,9 M€ en CP, générant des restes à payer à hauteur de 334,9 M€, auquel le responsable de programme ajoute 80 M€ correspondant aux restes à payer de crédits engagés et consommés en 2020 au profit de la recherche menée par le Conseil pour la recherche aéronautique civile (CORAC) et rattachés *a posteriori* au programme.

Si la traçabilité de ces transferts doit être assurée dans l'outil Chorus²⁶, le bilan de leur exécution n'est pas repris dans les RAP 2021 et 2022 du programme, et ne fait pas systématiquement l'objet d'un bilan dédié dans les RAP des programmes bénéficiaires. Ce faisant, ils ne respectent pas les dispositions de l'article 12, III° de la Lolf qui prévoit que « *L'utilisation des crédits [...] transférés donne lieu à l'établissement d'un compte rendu spécial, inséré au rapport [annuel de performance]* ».

La chronique d'exécution des crédits, reconstituée par la Cour s'agissant des trois principaux programmes bénéficiaires apparaît ainsi inégale.

- Les crédits alloués au programme 190 au profit d'activités de recherche et développement dans le domaine de l'aéronautique civile dans le cadre des activités du CORAC, soit 930,0 M€ en AE et 891,4 M€ en CP sur 2021-2023, sont exécutés par le programme 190 à hauteur de 930 M€ en AE (100 %) et 875,2 M€ en CP (98 %). La légère sous-consommation en CP est attribuée à un ralentissement des décaissements de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) sur l'exercice 2023 au profit des bénéficiaires. Les échéanciers de paiement fournis par la DGAC sont jugés fiables par le DCB et permettent de calibrer le montant des transferts. De fait, le montant du transfert effectué le 30 octobre 2023 a été revu à la baisse (-50 M€ en CP).
- Les crédits transférés aux programmes 135 et 123 pour la rénovation énergétique et réhabilitation lourde des logements sociaux, soit 499,5 M€ en AE et 246,9 M€ en CP sur 2021-2023 ont été consommés à hauteur de 95,5 % en AE et 75,5 % en CP (cf. Tableau n° 16 :). Ces transferts de crédits masquent ainsi une exécution partielle des crédits alloués à la relance.

²⁶ Conformément à la [circulaire CCPB2100712C de gestion budgétaire du Plan de relance du 11 janvier 2021 et documents annexés](#).

Tableau n° 16 : exécution des crédits transférés vers le P. 135

En M€	AE		CP	
	Transféré depuis le P362*	Exécuté sur le P135	Transféré depuis le P362*	Exécuté sur le P135
2021	429,5	402,34	72,5	19,97
2022	70	79,01	165	73,69
2023	0	-4,26	9,37	92,66
Total	499,5	477,09	246,87	186,32

Source : Cour des comptes. * Inclut les transferts ayant transité par le P. 123 à hauteur de 15M€ en AE et CP au profit des logements sociaux outre-mer.

- Les crédits transférés au programme 149 au titre du pacte de biosécurité – Bien-être animal s'élèvent à 86,5 M€ en AE et 50,9 M€ en CP sur la période 2021-2023, dont 25 M€ en CP sur 2023. Le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire indique que ces crédits ont été intégralement délégués à l'ASP, et exécutés par cette dernière auprès des bénéficiaires finaux à hauteur de 100 % en AE et 93,5 % en CP sur la période 2021-2023.

II - Programme n° 363 - *Compétitivité*

A - Un périmètre en voie de resserrement autour des mesures encore actives

En 2023, le programme 363 a fait l'objet de plusieurs ajustements significatifs de son périmètre, afin de tenir compte des mesures qui ne donnaient plus lieu à mouvements de crédits : 9 unités opérationnelles (toutes concernant le ministère de l'intérieur), 5 briques (soutien à la demande en véhicules propres, dotation à l'ANTS, fonds BPI assurance-export, renforcement des fonds propres des TPE, PME et ETI via le fonds de garantie BPI, IA Booster et Année de la gastronomie) et 18 activités ont été supprimées de la nomenclature.

Ce resserrement de périmètre a vocation à se poursuivre en 2024. La direction du budget estime qu'au moins six autres dispositifs ressortant de quatre BOP ont vocation à disparaître à court terme de la nomenclature. Ils portent sur :

- Le soutien à l'innovation et à la transformation numérique de l'État (DITP),
- La création d'un cloud souverain et sécurisé pour les Armées (CARM),
- Deux dispositifs de mise à niveau numérique de l'État portés par le BOP DINUM,
- Le soutien au secteur spatial, au travers du dernier versement au CNES,
- Les dispositifs « livres » et « soutien à la création » du BOP géré par le ministère de la culture,

- La mise à niveau numérique portée par le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports.

B - Des ressources disponibles majoritairement formées par les reports de 2022

1 - Les ouvertures en loi de finances initiale

La loi de finances initiale pour 2023 a autorisé l'ouverture de 380 M€ en CP uniquement, un niveau en nette diminution par rapport à l'année 2022. Aucune AE n'a été prévue dans la LFI.

Tableau n° 17 : évolution des autorisations d'ouverture de crédits en LFI (en M€)

AE			CP		
2021	2022	2023	2021	2022	2023
6 700	547,24	0	3 909,68	2 763	380

Source : lois de finances initiales.

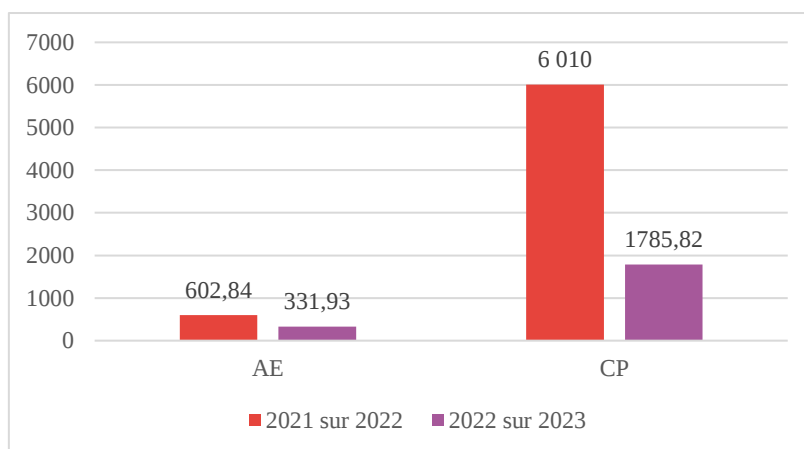
Ces crédits nouveaux étaient fléchés :

- pour 232,30 M€, vers le financement du soutien aux projets industriels de relocalisation dans les territoires,
- pour 36,50 M€, vers le financement des commandes aéronautiques passées par le ministère de l'intérieur,
- pour 31,61 M€, sur le financement de la sécurisation des approvisionnements critiques,
- pour 17 M€ en direction des investissements réalisés par le Centre des monuments nationaux, pour 10 M€ en direction du plan cathédrales et pour 15 M€ en soutien des monuments historiques n'appartenant pas à l'État,
- pour 15 M€, respectivement au profit du déploiement du « nouveau poste de travail de l'agent public » dans le cadre de la mise à niveau numérique de l'État ainsi que, dans ce même cadre, du soutien à l'innovation et à la transformation numériques de l'État et des territoires (portage DITP),
- pour 8 M€ au financement du Fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP).

2 - Des reports de crédits 2022 qui représentent la totalité des ressources en AE et plus de 82 % des CP disponibles

Le programme a bénéficié du report de l'intégralité des crédits 2022 non consommés (331,93 M€ en AE et 1 781,82 M€ en CP) et d'un report croisé en provenance du programme 362 à hauteur de 8,08 M€ en AE et 4 M€ en CP. Les reports représentent ainsi la totalité des AE et plus de 82 % des CP disponibles en 2023.

Graphique n° 5 : évolution des reports de crédits entre 2022 et 2023



Source : Cour des comptes. Lecture : les reports de CP 2021 non consommés sur 2022 s'élevaient à 6 010M€.

Selon la direction du budget, ce report croisé a été réalisé pour mettre en œuvre des redéploiements actés en sous-jacents des mouvements de crédits réalisés en LFR de décembre 2022. Il s'agissait de financer notamment des dispositifs de secours en mer, le projet Pix-edu et une mesure à destination des écoles d'architecture, pour lesquels le programme de rattachement le plus naturel en termes de spécialité s'est révélé être le programme 363, à partir de marges identifiées sur le programme 362, notamment en AE – le 363 pouvant absorber sur ses propres ressources une partie du financement en CP.

Comme il a été indiqué, il n'est pas certain que ce report croisé s'imposait au regard des marges qui existaient d'ores et déjà sur le programme 363, ni qu'il respectait les règles de l'article 15-II de la LOLF (voir les développements sur ce sujet au I-B du chapitre I).

3 - Un léger abondement de crédits par le biais de transferts entrants

Aucun transfert sortant n'a concerné le programme, contrairement aux années précédentes. Le programme a bénéficié en revanche de deux transferts entrants opérés par le décret 2023-1000 du 30 octobre 2023, pour un montant total de 1,99 M€ en CP uniquement.

Tableau n° 18 : évolution des crédits transférés (nets) entre 2021 et 2021

	2021	2022	2023
AE	- 196	- 408,09	0
CP	- 172	- 431,5	1,99

Source : Cour des comptes

Le premier transfert, d'un montant de 1,27 M€, émane du programme 176 Police. Le second, d'un montant de 0,73 M€, provient du programme 354 - *Administration territoriale de l'État*. Tous deux ont visé à couvrir les restes à payer attachés à des opérations immobilières.

C - Un faible niveau d'exécution, des interrogations sur la capacité de certains dispositifs à atteindre les objectifs initiaux

1 - Une exécution en baisse, à hauteur de 30 % des AE et 31 % des CP disponibles

Le niveau de consommation des crédits du programme est en nette baisse par rapport à 2022, alors que le montant des crédits disponibles a diminué en parallèle. Il s'établit à 30 % des AE (67 % en 2022) et 31 % des crédits disponibles (52 % en 2022). 233 M€ d'AE et 1 490 M€ de CP disponibles après transferts n'ont pas été consommés.

Tableau n° 19 : évolution de la consommation des crédits budgétaires sur le programme 363 (en M€)

	2021		2022		2023		Total 2021-2023	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Exécution budgétaire	5 234,75	2 943,38	1 154,97	1 944,27	98,94	678,12	6 488,66	5 565,77
Crédits transférés sortants	196	172	408,09	431,50	0	0	604,09	603,50
Consommation totale	5 430,75	3 115,38	1 563,06	2 375,77	98,94	678,12	7 092,75	6 169,27

Source : Cour des comptes d'après les données budgétaires

Seule une part des crédits disponibles a été déléguée au niveau des RBOP (133 M€ en AE sur 332, 963 M€ en CP sur 2 168 M€ disponibles), à l'échelle desquels les niveaux d'exécution sont sensiblement plus élevés.

Tableau n° 20 : niveau d'exécution des BOP du programme 363 (en M€)

	AE	Taux de consommation des crédits délégués disponibles	CP	Taux de consommation des crédits délégués disponibles
BOP CARM	-	-	4,31	87 %
BOP CDCR	-0,35	-	12,47	42 %
BOP CDEF	-0,56	-	-	-
BOP CDGN	0,04	100%	31,99	100 %
BOP CDMA	-0,02	-	0,42	58 %
BOP CDPN	0,22	34 %	5,00	74 %
BOP CMCC	0,38	22 %	50,38	79 %

	AE	Taux de consommation des crédits délégués disponibles	CP	Taux de consommation des crédits délégués disponibles
BOP CRSC	0,32	39 %	2,89	69%
BOP DITP	-1,33	-	34,47	82 %
BOP DNUM	0,35	18 %	64,19	84 %
BOP MEFR	101,93	91 %	390,83	66 %
BOP MENJ	-2,64	-	41,35	84 %
BOP MESR	-	-	-	-
BOP SGDN	0,62	55 %	39,82	68 %

Source : direction du budget

Le BOP 0363-MEFR, qui porte notamment les dispositifs encore actifs de financement des entreprises et de soutien aux relocalisations et d'industrie du futur, a concentré la majorité des mises à disposition (111 M€ en AE et 595 M€ en CP). Il connaît un niveau élevé d'exécution en AE (91 %) et moins en CP (66 %). Il en est de même s'agissant du BOP 0363-CMCC porté par le ministère de la culture : si certains chantiers portant sur les monuments historiques ou le plan cathédrale ont pris quelque retard, les montants d'exécution sont supérieurs à la moyenne.

2 - Une sous-consommation marquée sur certains dispositifs de soutien au financement des entreprises

L'analyse détaillée des dispositifs révèle cependant une situation plus contrastée que le taux d'exécution par BOP ne permet de le montrer. En effet, ce sont précisément les dispositifs du BOP 0363-MEFR dont la sous-exécution a justifié l'absence de délégation par le RPROG de la totalité des crédits initialement envisagés et qui donc contribue à la faible consommation à l'échelle du programme. Les dispositifs portés par ce BOP prennent la forme de soutiens financiers apportés aux entreprises, par le biais d'opérateurs. De ce fait, leur déploiement dépend de la capacité des entreprises à conduire à temps et selon les modalités envisagées les projets soutenus par l'État. La capacité de pilotage par ce dernier s'en trouve limitée.

Le dispositif « Industrie du futur » présente un niveau d'exécution des CP inférieur de 354 M€ à ce qui était initialement programmé. Selon la direction du budget, cet écart résulte de l'extension de 24 à 36 mois du délai de réalisation des investissements inscrit dans les conventions, supposé permettre aux entreprises bénéficiaires d'absorber les conséquences de la crise énergétique. Il conduit à un étalement des paiements plus long qu'initialement prévu. Le fonctionnement du dispositif sous la forme d'un dispositif de guichet géré par l'ASP rend par ailleurs la prévision des dépenses moins aisée. En parallèle, et afin d'éviter des délégations de crédits par le RBOP, la trésorerie disponible sur ce dispositif a été utilisée, diminuant de 70,37 M€ fin 2022 à 27,24 M€ fin 2023.

Tableau n° 21 : évolution des ressources et dépenses du dispositif Industrie du futur sur BOP 0363-MEFR (M€)

Ressources en AE disponibles 2021-2023	AE consommées 2021-2023	Ressources en CP disponibles 2021-2023	CP consommées 2021-2023
824	824	868	499,6

Source : Cour des comptes d'après les données d'exécution à la brique transmise par la direction du budget.

Des causes similaires ont affecté le calendrier de déploiement des deux dispositifs de soutien aux relocalisations, le premier portant sur la sécurisation des approvisionnements critiques et le second sur les projets industriels dans les territoires. L'exécution 2023 s'établit 346 M€ en-dessous des ressources disponibles sur le programme 363, les décaissements étant retardés, selon la direction du budget, par les ajustements apportés aux calendriers. Ils devraient conduire à une concentration des paiements en 2024 et 2025, les projets étant financés pour une durée moyenne de 30 mois et maximale de 48.

En revanche, l'exécution des crédits délégués, au titre de ces deux dispositifs, à Bpifrance, s'établit à 73 % pour le premier dispositif et 87,9 % pour les projets industriels territoriaux. Le niveau de la trésorerie de l'opérateur sur ce dispositif apparaît ainsi correctement dimensionné.

Tableau n° 22 : état de la mobilisation des crédits du programme 363 délégués à Bpifrance pour les dispositifs de soutien aux relocalisations (M€)

		2020-2023	
		Crédits du BOP 0363-MEFR versés à Bpifrance	Crédits exécutés par Bpifrance
Relocalisations : soutien aux approvisionnements critiques	AE	571,09	556,97
	CP	313,21	292,08
Relocalisations : soutien aux projets industriels dans les territoires	AE	712,80	685,62
	CP	550,73	484,29

Source/note : direction générale des entreprises. En 2020, les crédits Relance ont été versés à Bpifrance à partir du programme 134. Crédits versés et exécutés hors frais de gestion de l'opérateur. Les AE sont renseignées à partir des tableaux de gestion de Bpifrance. Les CP sont issus de la reddition des comptes de l'opérateur.

Des retards expliquent également un décalage des consommations de CP au titre du dispositif spatial (décalage dans le temps du versement des CP encore disponibles au CNES pour ne pas gonfler sa trésorerie) ou s'agissant du renforcement des fonds propres des TPE, PME ou ETI au titre de la garantie du label relance. Pour ces dispositifs, les AE ont bien été engagées.

Enfin, pour certains dispositifs, la question se pose de leur aptitude à atteindre les objectifs qui leur étaient assignés.

Les dotations aux fonds régionaux d'investissement visent à financer à parité avec les conseils régionaux les prises de participation dans les fonds en fonds propres dans les TPE, PME et ETI. Elles sont jusqu'à présent très éloignées de leur cible initiale. Sur les 250 M€ prévus au titre de la relance, 28 M€ ont été exécutés entre 2021 et 2022 et 19 M€ supplémentaires en 2023. La direction du budget rappelle la temporalité de déploiement relativement longue propre à ces dispositifs et les difficultés à anticiper de manière fiable la chronique de dépenses. Trois ans et demi après le lancement du Plan de relance, il est toutefois permis de s'interroger sur la réalité des besoins à venir. À cet égard, la direction du budget a indiqué à la Cour son intention de mener « *une analyse [...] à l'issue de l'exécution 2023 pour tirer les conséquences de retards manifestes et / ou en cas d'incapacité documentée à atteindre les objectifs initialement prévus, y compris une fois tenu compte des aléas et du contexte qui ont pu justifier un décalage dans la mise en œuvre* ».

Le projet de facturation électronique, quant à lui, a non seulement connu des retards, mais l'échéance légale obligeant les entreprises à s'y conformer a été décalée du 1^{er} juillet 2024 au 1^{er} septembre 2026 pour les grandes entreprises et ETI, et au 1^{er} septembre 2027 pour les PME et TPE. Dans ces conditions, l'opportunité du transfert dès 2025 de ce dispositif sur un programme de droit commun se pose.

D - Des besoins futurs en CP en extinction plus lente que prévue

Le projet annuel de performance pour 2024 évaluait à 730 M€ le niveau des AE non couverts par des paiements au 31 décembre 2023. Sur ce montant total, le besoin de crédits nouveaux était estimé à un quart du total, soit 188,44 M€, dont 10,89 M€ au-delà de 2026.

Tableau n° 23 : évolution entre 2022 et 2023 des CP nouveaux nécessaires (en M€)

<i>AE non couvertes par des CP au 31 décembre</i>		Estimation des CP nécessaires au-delà de 2025 sur AE ouvertes antérieurement à 2023	Estimation des CP nécessaires au-delà de 2026 sur AE ouvertes antérieurement à 2024
<i>2022</i>	<i>2023</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>
930,77	730,00	21,70	10,9

Source : projets annuels de performance annexés aux projets de loi de finances pour 2023 et 2024

L'essentiel des besoins futurs sera donc couvert par les reports de crédits. A cet égard, la loi de finances initiale pour 2024 procède à un montant limité d'ouverture de CP nouveaux, à hauteur de 65,99 M€.

Le maintien du programme 363, au-delà de 2025, devra faire l'objet d'un examen attentif.

III - Programme n° 364 - *Cohésion*

A - Un programme marqué par une nouvelle réduction de son périmètre d'action et une baisse significative des crédits

Après avoir représenté 12,09 Md€ de crédits exécutés en 2021 puis de 4,55 Md€ en 2022, le programme 364 affiche une décroissance de son champ d'action et des projets financés, avec un volume de crédits en LFI représentant 460 M€ et une exécution de 632 M€.

1 - Un périmètre qui ne se concentre plus que sur deux thématiques

Contrairement à l'année 2022, le programme 364 n'est pas doté en 2023 de crédits nouveaux pour l'intégralité des BOP mais pour seulement cinq d'entre eux, et concentrés uniquement sur deux actions thématiques (Action 2 : Jeunes; Action 7 : cohésion des territoires) gérées par les ministères métiers. Les volumes de crédits pilotés, par délégation du responsable de programme, sur chacun d'eux, restent très disparates. Toutefois, contrairement à l'année 2022 où le BOP Travail et emploi concentrait à lui seul près de 76 % des crédits totaux, ce BOP ne représente plus que 34 % des crédits votés en LFI 2023 et 44 % des crédits disponibles. Pour l'année 2024, aucun crédit nouveau n'a été voté en LFI pour ce BOP.

Tableau n° 24 : répartition des crédits par BOP en 2023 sur le programme 364 (en M€)

Actions	LFI 2023		Crédits disponibles 2023		Crédits exécutés au 31 / 12 / 2023	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>BOP MTEI</i>	0	155	70,6	657,1	-75	370,7
<i>BOP MEFR</i>	0	70	0	119,4	0	55,8
<i>BOP CMSS</i>	0	0	0,11	21,1	0	13,9
<i>BOP Tourisme (DGPR)</i>	0	15	0	15	0	11,5
<i>BOP DHUP</i>	0	0	3,8	30,3	0	6,5
<i>BOP CTRA</i>	0	91,3	0	103,8	0	89,9
<i>BOP DFAS</i>	0	0	0	0,9	-23,6	-1,7
<i>BOP MCTR</i>	0	129,2	2,7	108,2	1	53,4
<i>BOP MENJS</i>	0	0	2,6	36,8	1,5	16
<i>BOP MESR</i>	0	0	46,9	46,9	16	16
<i>TOTAL Programme 364</i>	0	460,7	136,8	1 500,1	-79,4	631,8

Source : Cour des comptes d'après chiffres de la direction du budget

Au total, les crédits nouveaux en LFI ne représentent que 30 % des crédits disponibles du programme, interrogeant sur l'opportunité de l'ouverture de crédits nouveaux en 2024.

Le périmètre du programme n'a été modifié qu'à la marge en cours d'année : l'activité « VAE – *plan santé* », au sein des crédits de la Formation professionnelle, a été créée, dans l'objectif d'imputer et de suivre une partie des dépenses du plan de formation dans le secteur médico-social, financés sur les crédits du programme 364 par redéploiement (20 M€ au titre de la VAE ; 65 M€ au titre de la pro-A). Aucune autre modification de nomenclature n'est intervenue sur le programme en 2023.

2 - Une complexité de gestion qui demeure malgré la rationalisation de l'architecture budgétaire

La Cour avait souligné, dans sa note sur l'exécution du programme en 2022, sa complexité de gestion, tout particulièrement s'agissant des mesures portées par le BOP du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion. La suppression du programme 354, qui portait des dispositifs semblables à ceux du programme 364 jusqu'à l'année dernière, la bascule presque définitive des aides, notamment à l'apprentissage, sur le programme 103 au cours de l'année 2022, et la réduction importante des crédits nouveaux votés en LFI 2023, atténuent de fait les difficultés de gestion du programme.

Toutefois, deux éléments contribuent à maintenir une complexité de gestion. D'une part, alors que les crédits gérés sur le BOP du ministère chargé du travail et de l'emploi représentaient plus de 80 % des ressources du programme à sa création, en 2021, ce qui justifiait le choix de la 6^{ème} sous-direction de la direction du budget comme RPROG, leur part est désormais minoritaire ; la complexité des interactions avec des bureaux sectoriels et ministères RBOP qui ne sont pas les interlocuteurs habituels de la sous-direction s'en trouve accrue. D'autre part, le niveau devenu structurel de sous-exécution, du fait la réduction progressive des dispositifs strictement liés à la relance.

3 - Des reports de crédits substantiels de 2022 sur 2023

L'arrêté ministériel du 8 février 2023 a procédé au report de l'intégralité des crédits ouverts en 2022 non exécutés, soit un montant de 132,8 M€ en AE et de 1 210,1 M€ en CP. Ces reports représentent ainsi la totalité du montant des AE et 81 % de celui des CP disponibles en début d'exercice budgétaire.

Contrairement à l'année 2022, aucune ouverture d'AE ni de CP n'a été nécessaire pour l'année 2023. Le report d'AE de 2022 à 2023 est par ailleurs très limité au regard du report entre 2021 et 2022 où il représentait 2,10 Md€.

Tableau n° 25 : crédits disponibles sur le programme 364 pour la gestion 2023 (en M€)

	AE	CP
PLF 2023	0	460,7
LFI 2023	0	460,7
Reports 2022	132,8	1 210,1
Total des crédits LFI + reports et avant transfert ou virement	132,8	1 670,8
Total des crédits LFI + reports et après transferts	136,8	1 500,8
Part des reports	100 %	72,4 %

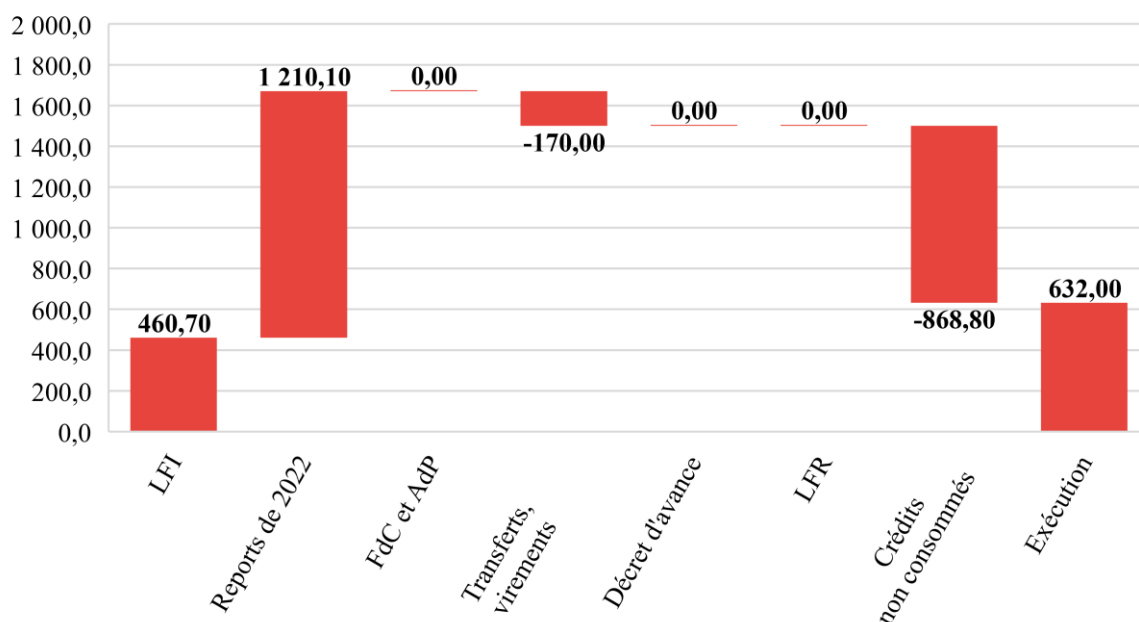
Source : Cour des Comptes

Les avis des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels sur la programmation initiale ont tous été favorables.

B - En gestion, une sous-exécution récurrente en CP

1 - Le schéma général d'exécution

Comme en 2022, les crédits du programme ont été exécutés soit par transferts vers les programmes de missions budgétaires de droit commun, soit sur l'un des BOP du programme, dont la gestion est déléguée à des ministères.

Graphique n° 6 : de la LFI 2023 à l'exécution (CP, en M€)

Source : Cour des comptes

2 - Des transferts nets d'ampleur moindre

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. Ces transferts avaient bénéficié principalement aux programmes 102 et 103 de la mission *Travail et emploi*. En 2022, ces montants étaient déjà nettement en baisse : ils s'établissaient à + 400,90 M€ en AE et - 693,47 M€ en CP.

L'année 2023 a confirmé cette tendance à la baisse, avec des transferts de 3,9 M€ en AE et -169,7 M€ en CP.

En AE, le programme a bénéficié d'engagements du programme 103, visant à régulariser un ancien appel à projet en faveur des tiers-lieux dont le coût a été revu à la baisse. S'agissant des CP, le programme a, inversement, contribué au financement de restes à payer d'enveloppes complémentaires allouées en 2021 à plusieurs dispositifs du plan d'investissement dans les compétences, et des actions de soutien au développement local (CPET, PTIC). Le programme n'a bénéficié d'aucun CP entrant.

Tableau n° 26 : répartition par programme de destination des transferts opérés à partir du programme 364 (CP, en M€)

Programme	En M€
P. 112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	43,8
P. 103 "Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi"	97
P. 231 « Vie étudiante » "Infrastructures et services de transports"	1
P. 135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	7,8
P. 162 "Programme d'interventions territoriales de l'État"	20,3
Total transferts	169,9

Source : Cour des comptes

Plus de la moitié des CP transférés ont bénéficié au programme 103. De même, une part importante a contribué au financement du programme 112 (26 % des CP transférés), afin de financer des actions en faveur des contrats de plan État-région (CPER) et des programmes de l'agence nationale de la cohésion des territoires, ainsi que des actions au soutien de développement local notamment au titre des annuités relance des CPER.

3 - Des redéploiements de crédits bien inférieurs à l'année précédente

Contrairement à l'année 2022, les redéploiements entre BOP du programme n'ont représenté qu'une part marginale des crédits disponibles.

Un seul redéploiement a été réalisé, afin d'assurer le financement d'un plan de formation dans le secteur médico-social de 95 M€, tant en AE qu'en CP. Ce redéploiement n'a pu être imputé sur 2023 en raison, selon la direction du Budget, de retards dans la rédaction des conventions, et sera mis en œuvre en gestion 2024. Il a été entièrement financé au sein du programme par une reprise de trésorerie excédentaire sur les contrats de professionnalisation (BOP MTEI), sur les mesures liées au renforcement de la garantie de prêts étudiants (BOP MESR) et les mesures relatives aux internats d'excellence (BOP MENJS).

Tableau n° 27 : redéploiements au sein du programme 364 pour l'année 2023 (en M€)

Programme concerné	BOP concerné	Crédits redéployés	Dispositif concerné
364	MTPEI	+65,0	Plan formation Santé - Pro-A Santé
364	MTPEI	+20,0	Plan formation Santé - Parcours de VAE dédiés aux métiers du soin
364	-	+10,0	Plan formation Santé - Divers MSAPH/MSP
364	MTPEI	-74,3	Contrats de professionnalisation (reprise de trésorerie excédentaire)
364	MESR	-16,0	Renforcement de la garantie de prêts étudiants
364	MENJS	-4,7	Internats d'excellence
Programme 364		0	

Source : direction du budget

4 - Une sous-exécution structurelle, assortie d'une concentration des dépenses sur un dispositif dont la place au sein de la mission *Plan de relance* interroge

Les crédits de paiement exécutés sur le programme 364 diminuent nettement entre 2022 et 2023, passant de 4,55 Md€ à 632 M€, soit une baisse de 86 % entre les deux années.

Ce niveau de consommation de 632 M€ en CP, correspond à 42 % des crédits ouverts. Pour les AE, la consommation de crédits ressort à un niveau négatif sur l'année, de -79 M€ (cf. *infra*), principalement en raison d'une remontée de trésorerie de l'ASP au titre des contrats de professionnalisation à hauteur de 74,30 M€, et des retraits d'engagement sur le dispositif de création de places dans les formations d'infirmiers, d'aides-soignants et d'AES à hauteur de 23,6 M€ (cf. *infra*).

Tableau n° 28 : niveau de consommation des crédits du programme (en M€)

	AE	CP
Crédits ouverts	136,77	1500, 78
Crédits consommés	-79, 44	631,96
Solde des crédits non consommés	216,21	868,8
Taux d'exécution	non significatif	42,11%

Source : Cour des comptes d'après les données Chorus

En CP, plus de la moitié de la consommation est portée par le « Plan jeunes – aides au recrutement (362 M€) ». Cette dépense comprend les crédits finançant une partie des aides exceptionnelles aux contrats d'apprentissage et les aides exceptionnelles au contrat de

professionnalisation. L'exécution en CP sur ce dispositif s'établit à 361,57 M€ en CP, soit 57 % des dépenses exécutées sur le programme (contre 435,87 M€ sans cette remontée de trésorerie).

La prépondérance du dispositif et son maintien au sein de la mission *Plan de relance* interroge. La bascule opérée en 2022 aurait dû impliquer une bascule complète de ces aides sur le programme 103. La pérennisation du dispositif fait de ces aides un outil de la politique de l'emploi et non de relance. La DGEFP précise que ces dépenses imputées sur le programme 364 ne valent que pour les contrats signés avant le 1^{er} juillet 2022. Au-delà, les dépenses liées à cette aide sont imputées sur le programme 103.

Tableau n° 29 : répartition des aides exceptionnelles aux contrats d'apprentissage et de professionnalisation entre les programmes 103 et 364

2023	LFI 2023		Crédits exécutés sur les programmes budgétaires	
	AE	CP	AE	CP
Aide exceptionnelle aux contrats d'apprentissage	1 723,05	3 242,34	3 477,4	3 713,74
dont P103	1 723,05	3 115,62	3 477,40	3 277,87
dont P364	0	126,72	0	435,87
Aide exceptionnelles aux contrats de professionnalisation	237,52	260,61	88,1	147,46
dont P103	237,52	232,16	88,1	147,46
dont P364	0	28,45	0	0
Total	1 960,57	3 502,95	3 565,5	3 861,2

Source : DGEFP

Aux crédits exécutés sur le programme 364, il convient d'ajouter la mobilisation par l'ASP des crédits dont elle disposait déjà. La trésorerie des dispositifs de la mission *Plan de relance* gérés par l'ASP s'élevait à 177,56 M€ fin 2023, contre 802,32 M€ fin 2022. En tenant compte de la reprise de crédits opérée sur l'aide exceptionnelle aux contrats de professionnalisation, 550,76 M€ de CP déjà versés à l'ASP ont ainsi contribué à financer les aides exceptionnelles à l'emploi du Plan de relance.

A l'avenir, la trésorerie dont dispose l'ASP sur ces dispositifs devrait permettre de payer ces aides sans avoir besoin de CP nouveaux. L'année 2024 devrait donc voir l'extinction de cette ligne budgétaire au sein du programme 364.

Les autres dispositifs présentant une consommation importante ont concerné le plan « développement et modernisation du réseau routier national et renforcement des ponts » (90 M€), le plan « très haut débit » (40 M€ CP), et le « soutien aux actions de développement local » (CPER, PTIC, fabriques de territoires et programmes ANCT) pour 32 M€.

Tableau n° 30 : niveaux de consommation des crédits, par BOP (CP, en M€)

Dispositifs et total par BOP	LFI		Crédits disponibles		Crédits exécutés	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Total BOP MTEI	0	155,2	70,6	657,1	-74,4	370,7
<i>Plan très haut débit</i>	0	70	0	70	0	40
<i>Prêt croissance TPE</i>	0	0	0	49,4	0	15,8
Total BOP MEFR	0	70	0	119,4	0	55,8
<i>Plan de soutien aux associations de lutte contre la pauvreté</i>	0	0	112,9	19	-4 629	12,1
<i>AMI Alimentation</i>	0	0	0	2,1	0	0,75
<i>AMI Grande pauvreté</i>					0	1
Total BOP CMSS	0	0	0,1	21,1	0	13,9
Total BOP DGPR	0	15	0	15	0	11,5
<i>CHU et AMI humanisation</i>	0	0	- 7	12,2	0	6,5
<i>Plan FTM Résidences sociales/ Aires d'accueil GdV</i>	0	0	10,8	18,1	0	0
Total BOP DHUP	0	0	3,8	30,3	0	6,5
<i>Accélération CPER Routes</i>					0	89,9
Total BOP CTRA	0	91,3	0	103,3	0	90
<i>Création de places dans les formations d'infirmiers, d'aides-soignants et d'AES</i>	0	0	0	0,9	-23,6	-1,7
Total BOP DFAS	0	0	0	0,9	-23,6	-1,7
<i>Développement et modernisation du réseau routier des collectivités locales</i>	0	16	0	11,5	0	11,5
<i>Soutien aux actions de développement local (CPER, PTIC, fabriques de territoires et programmes ANCT)</i>	0	113,2	1	85,1	0,8	32
<i>Inclusion numérique</i>	0	0	1,7	11,6	0,2	0,9
Total BOP MCTR	0	129,2	2,7	108,2	1	53,4
<i>Aide au service des clubs et fédérations</i>	0	0	0,2	0,3	0,14	0,22
<i>Revitalisation des internats d'excellence</i>	0	0	2,4	36,6	1,3	15,8
Total BOP MENJS	0	0	2,6	36,8	1,5	16
<i>Création de places</i>	0	0	46,9	46,9	16	16
Total BOP MESR	0	0	46,6	46,9	16	16
Total Programme 364	0	460,7	136,8	1 500,1	-79,4	631,8

Source : direction du budget

En AE, les sous-exécutions s'expliquent essentiellement par des retraits d'engagements sur deux dispositifs :

- Le « *Plan Jeunes - Création de places dans les formations d'infirmiers, d'aides-soignants et d'AES* » : -23,6 M€, basculé depuis 2023 sur le programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales ». Une partie des créations de places prévues initialement ne s'est par ailleurs pas réalisée ;
- Le « *Plan Jeunes - Aides au recrutement* » : comme indiqué s'agissant des redéploiements de crédits, l'exécution en AE inclut un rétablissement de crédits (-74,3 M€) correspondant à une reprise de trésorerie de l'ASP au titre des contrats de professionnalisation.

En CP, les sous-consommations s'expliquent par une moindre consommation sur quatre dispositifs :

- *Sauvegarde de l'emploi - Activité partielle de longue durée* : la sous-consommation (-30,5 M€ en AE/CP par rapport à la prévision) s'explique par le report du dernier versement à l'ASP sur l'exercice 2024, au regard du niveau de trésorerie globale. Cependant, la ligne spécifique à l'APLD était déficitaire de 55 M€ au 31 décembre 2023. Or, les règles de gestion de ce dispositif ne permettent pas à l'ASP de compenser les insuffisances de financement d'un dispositif par les excédents de crédits d'un autre ;
- *Plan Jeunes - Création de places dans les formations d'infirmiers, d'aides-soignants et d'AES* (-23,6 M€ en AE et -1,7M€ en CP), lié au retrait d'engagements et à des reversements effectués par des régions en CP ;
- *Formation professionnelle* : l'absence de consommation sur cette mesure (103 M€ d'AE disponibles et 133,7 M€ de CP) s'explique par le report des dépenses prévues sur 2024 ;
- *Soutien aux actions de développement local (CPER, PTIC, fabriques de territoires et programmes ANCT)* : la sous-consommation de 37,5M€ est principalement le fait du plan « avenir montagne », dont l'avancement dépend des demandes de versements faites par les collectivités. De fait, le pilotage de cette ligne est rendu complexe et peut s'étaler sur plusieurs années, ce qui ne va pas dans le sens de la logique générale de la mission.

C - Une clôture du programme à préparer

1 - Des restes à payer conséquents, majoritairement concentrés sur 2024

Les restes à payer au 31 décembre 2023 s'établissent à un niveau élevé mais en baisse par rapport à 2022 : - 1 452,5 M€, contre - 2 163, 96 M€ l'an passé. Ils résultent pour un peu moins des trois-quarts des restes à payer sur les dispositifs portés par le BOP MTEI.

Tableau n° 31 : niveau des restes à payer au 31 décembre 2023, détaillé par budget opérationnel de programme (en M€)

	Restes à payer (en M€)	En % des RAP du programme
Programme 364 - Cohésion (total)	1 452,5	
BOP Économie, finances et relances	196,5	13,5
BOP Enseignement supérieur et recherche	0	0
BOP Éducation nationale	19,65	1,6
BOP Transports	65,1	1,35
BOP Prévention des risques	18,5	1,3
BOP Hébergement	0	0
BOP Travail, emploi et insertion	1 035	71,3
BOP Solidarités	7,11	0,4
BOP Cohésion territoriale	110,67	7,6
BOP DFAS	0	0

Source : Cour des comptes d'après chiffres de la direction du Budget

La direction du budget précise que l'apurement progressif et continu des restes-à-payer constituera l'un des objectifs de gestion pour 2024, avec des plans d'action par ministère proposé aux différents CBCM.

2 - Une budgétisation initiale en LFI 2024 à un niveau encore plus réduit de CP

La loi de finances pour 2024 a ouvert 178,9 M€ de CP nouveaux sur le programme – un montant inférieur de 62 % au niveau des crédits nouveaux autorisés par la LFI pour 2023. Ces crédits concernent intégralement les mesures de l'action 07 Cohésion territoriale.

3 - Un dispositif de mesure de la performance devenu obsolète

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

- au taux de consommation des crédits ;
- 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.

Ces indicateurs n'ont pas évolué malgré la réduction importante du périmètre d'action du programme.

Comme déjà indiqué lors de la NEB 2022, le premier indicateur relève d'une logique de gestion et non de mesure de la performance. Le second n'apparaît plus pertinent au sortir de la

crise covid au regard du très faible déploiement de l'activité partielle de longue durée. Il n'est d'ailleurs fait mention d'aucune cible pour l'année 2023 et suivantes pour ce dispositif.

Chapitre III

Les perspectives de la mission *Plan de relance* : une anticipation nécessaire de son extinction

La Cour a signalé, dans son analyse de l'exécution budgétaire de la mission pour 2022, la nécessité d'en préparer la clôture. Ce besoin est d'autant plus marqué au terme de l'exercice 2023 que les décalages dans le temps constatés en 2023 se traduisent par un décalage des échéanciers pluriannuels de CP allant au-delà de 2025, au risque de pérenniser une mission qui devait n'être que temporaire. Certains dispositifs, même pour des montants modestes, pourraient n'être clos que bien après 2030.

Si une réflexion est engagée en ce sens, aucune décision n'a encore été prise à ce jour sur le devenir de la mission *Plan de relance*. Quel que soit le scénario retenu, les opérations de clôture seront complexes et nécessiteront la mobilisation conjointe des ministères responsables de BOP, de la direction du budget en tant que RPROG et du réseau des contrôleurs budgétaires comptables et ministériels (CBCM).

I - Un décalage dans le temps des derniers paiements qui se confirme

A - La soutenabilité budgétaire à court et moyen termes

Le montant des charges à payer au 31 décembre 2023 s'établit à un peu moins de 148 M€, principalement concentrées sur le programme 362.

Tableau n° 32 : charges à payer par programme (en M€)

Programme	2022	2023
362	557,25	134,55
363	47,96	12,36
364	65,27	1,06
Mission	670,48	147,97

Source : direction du budget

Au 31 décembre 2023, les restes à payer de la mission²⁷ s'élevaient à 8 581,74 M€. Ce montant s'inscrit en diminution de 4 108,8 M€ par rapport au montant constaté fin 2022. L'ampleur de la diminution (- 32 %) est similaire pour chacun des trois programmes.

Tableau n° 33 : restes à payer en fin d'exercice (en M€)

Programme	2021	2022	2023
362	10 313,75	8 774,50	5 956,45
363	2 959,02	1 752,08	1 172,74
364	3 850,54	2 163,96	1 452,54
Mission	17 123,21	12 690,54	8 581,73

Source : direction du budget

Les restes à payer concernent principalement le programme 362, qui finance un nombre important de dispositifs relevant du volet « transformation de l'économie » du plan de relance, dont la mise en œuvre s'étale sur une période plus longue que les dispositifs du volet « relance de l'activité économique ». La part de ces derniers dans les dépenses de la mission tend logiquement à disparaître. En cohérence avec la nature des dispositifs financés, le programme 362 en porte à lui seul plus des deux tiers (70 %), le programme 364, 17 % et le programme 363, 13 %.

B - Dans le PLF 2024, un échéancier de paiement qui reporte bien au-delà de 2026 le terme de l'exécution

L'échéancier pluriannuel de crédits de paiement présenté dans le projet annuel de performances annexé au PLF pour 2024 fait apparaître une estimation des restes à payer à la fin de l'année 2023 supérieure à ce qui était estimé dans le PLF pour 2023. En outre, l'échéancier de consommation de CP reporte au-delà de 2026 le besoin de près de 139 M€.

²⁷ Les restes à payer correspondent aux AE exécutées, non encore couvertes par des crédits de paiement.

Tableau n° 34 : évolution entre 2022 et 2023 des CP nouveaux nécessaires (en M€)

	PLF 2023		PLF 2024	
	Estimation des restes à payer au 31 décembre 2022	Estimation des CP nécessaires au-delà de 2025 sur AE ouvertes antérieurement à 2023	Estimation des restes à payer au 31 décembre 2023	Estimation des CP nécessaires au-delà de 2026 sur AE ouvertes antérieurement à 2024
362	5 399,38	463,04	5 100,00	121,23
363	930,77	21,70	730,00	10,90
364	236,49	10,00	1 420,00	6,93
Mission	6 566,26	494,74	7 250,00	139,06

Source : projets annuels de performance annexés aux projets de loi de finances pour 2023 et 2024

Les conditions d'exécution de la mission en 2023 vont toutefois conduire à réviser à la hausse ces montants, de nombreux décalages ayant été constatés.

En loi de finances initiale pour 2024, des ouvertures de CP ont été prévues à hauteur de 1 1413,97 M€ dont 1 169,08 M€ pour le programme 362, 65,99 M€ pour le programme 363 et 178,90 M€ pour le programme 364. Aucun ajustement n'est donc intervenu, pour tenir compte des crédits dont la consommation en 2023 apparaissait peu probable.

La campagne de report sur 2024 des crédits non consommés fin 2023 a conduit à reporter 92,1 % des 526 M€ d'AE et la totalité des 5 694 Md€ de CP disponibles²⁸.

Tableau n° 35 : reports de crédits 2023 non consommés sur l'exercice 2024

	Arrêté du 25 janvier 2024		Arrêté du 12 mars 2024		Total des reports		Reports en % des crédits 2023 non consommés	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
362	26,91	0	14,59	3 335,45	41,5	3 335,45	53,9	100
363	1,55	0	226,22	1 490,10	227,77	1 490,10	97,8	100
364	0	0	214,93	868,81	214,93	868,81	99,5	100
Total mission	28,46	0	455,74	5 694,36	484,2	5 694,36	92,1	100

Source : Cour des comptes

Le niveau des reports démontre un travail de réévaluation *a minima* des besoins de crédits. Ce dernier doit être poursuivi et amplifié, afin de resserrer les crédits de la mission au strict nécessaire.

²⁸ Arrêtés du 25 janvier et du 12 mars 2024.

II - La fin de la mission budgétaire *Plan de relance* : une anticipation nécessaire compte-tenu de la complexité des opérations de clôture

Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire en 2022, la Cour insistait sur la nécessité de préparer la clôture de la mission. Elle recommandait à la direction du budget, « *dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2024, [d']analyser les dispositifs et mesures portés par la mission Plan de relance, afin d'identifier ceux qui [devaient] encore être financés par des crédits relance, ceux destinés à intégrer le périmètre de programmes de droit commun et ceux qu'il [convenait] d'abandonner* ». Elle insistait sur la technicité de ces opérations, au regard du nombre des mesures et ministères concernés.

La direction du budget indique avoir agi dans ce sens. Dans le cadre de la préparation du PLF pour 2024, elle a analysé, en lien avec les RBOP, l'opportunité de prolonger certains dispositifs sur la mission, d'en supprimer certains ou d'opérer leur bascule vers les programmes de droit commun. Si des opérations de fermetures ont bien eu lieu, la conclusion retenue, s'agissant des dispositifs donnant toujours lieu à mouvements de crédits, est qu'une bascule sur des vecteurs de droit commun était encore inopportune du fait de la lourdeur des opérations, du volume encore élevé de crédits concernés avec le risque d'un « soclage » dans les programmes de destination et des enjeux de traçabilité. L'architecture budgétaire n'a donc pas été modifiée au stade du PLF 2024.

La direction du budget signale également le travail plus fin mené à l'échelle des trois programmes, en fin de gestion 2023, visant à effectuer un bilan à date, à l'échelle des programmes, des BOP, des briques et des activités, des restes à payer et de cerner les perspectives de clôture. Mené, au sein de la direction, par chaque bureau sectoriel en lien avec les ministères RBOP ce travail a permis de procéder sans attendre aux premières suppressions de la nomenclature relance au 31 décembre 2023. Il servira de fondement aux actions de nettoyage et de bascule mises en œuvre en 2024 et constitue un préalable nécessaire à la bascule intégrale des dispositifs relance vers des programmes classiques.

En effet, les opérations de fermeture des programmes exigent au préalable une série d'opérations techniques :

- un travail initial de repérage des lignes sans restes à payer devra être effectué, afin de nettoyer chaque programme des mesures inactives ;
- une deuxième étape consistera, pour ces mesures, à nettoyer les lignes de gestion CHORUS (il en existe plusieurs pour chaque engagement juridique). Au 1^{er} janvier 2024, 16 891 lignes étaient actives pour un montant total de 8,66 Md€ : 12 885 sur le programme 362, 3 140 sur le programme 363 et 866 sur le programme 364 ;
- des règles seront à prévoir dans l'hypothèse d'une bascule des dispositifs relance ayant encore des actes de gestion en cours vers des programmes de droit commun. Elles permettront d'établir les règles d'imputation (par centre financier, domaine fonctionnel et activité) sur le programme cible, et devront être créées en collaboration avec le/les ministères. Selon la direction du budget, ces règles de bascule doivent être déterminées à l'automne, pour intégration dans Chorus par l'AIFE et mise en application à compter de l'exercice suivant.

Ce travail pourrait être en partie facilité par la concentration des restes à payer sur un faible nombre de mesures (selon le CBCM, 1 % des lignes de gestion concentrent 87 % des RAP fin 2023). L'agence pour l'information financière de l'État (AIFE) pourrait être mobilisée pour une suppression par traitement automatique des lignes n'ayant pas de crédits ou seulement pour des montants faibles.

La direction du budget dit partager pleinement la nécessité et la volonté de poursuivre en cours de gestion et en amont des travaux de fin de gestion les opérations de nettoyage sur l'ensemble de la mission *Plan de relance*. Elle indique qu'un passage en revue des lignes de poste sera réalisé en 2024 avec les ministères et l'AIFE, afin de déterminer les lignes ayant vocation à être basculées de manière automatique, afin d'alléger, autant que possible, la charge opérationnelle des ministères ordonnateurs. Elle précise cependant que, si ces travaux impliqueront la sensibilisation et mobilisation d'un grand nombre d'acteurs, pilotés par la direction, « aucune organisation ad hoc dédiée spécifiquement à ces opérations n'est envisagée à ce stade, ces travaux pouvant s'insérer dans les relations classiques entre la direction, les responsables de BOP, le réseau du contrôle, dès lors qu'ils constituent un objet prioritaire pour la communauté financière ». La recommandation n°2 est ajustée en conséquence de manière à ne plus faire référence à une « organisation dédiée ».

Le processus, dans son ensemble, n'en demeurera pas moins, par son ampleur, très lourd et s'étalera sur plusieurs mois. Pour le mener à bien, la mobilisation de l'ensemble des acteurs de la mission sera nécessaire : la direction du budget en tant que responsable des trois programmes, l'ensemble des ministères métiers responsables de BOP et le réseau des CBCM concernés.

À horizon de moyen terme, la direction du budget indique travailler sur deux hypothèses de fermeture.

La plus ambitieuse consisterait à regrouper de façon anticipée les crédits des trois programmes actuels sur un unique programme. Une mission ne pouvant être monoprogramme, le nouveau programme serait intégré à une mission de droit commun, telle que par exemple la mission « Investir pour la France de 2030 ». Elle soulève cependant la question de la lourdeur de l'opération, compte-tenu du nombre de mesures donnant encore lieu à mouvements de crédits.

La deuxième hypothèse consisterait à supprimer dès le PLF 2025 le programme 364 - *Cohésion*, compte-tenu du faible nombre de mesures encore actives et de la forte baisse du montant des mouvements de crédits. La mission *Plan de relance* perdurerait alors avec les seuls programmes 362 et 363, la suppression de ce dernier pouvant être envisagée en PLF 2026, selon l'évolution de l'exécution en 2024.

En revanche, la direction du budget comme le CBCM auprès des ministères économiques et financiers estiment inenvisageable la suppression complète de la mission et des programmes avec bascule intégrale des mesures sur des programmes de droit commun, en raison de l'ampleur des opérations nécessaires. Un tel scénario poserait en outre la question de la traçabilité des crédits relance et celle du risque de « soclage » des crédits ainsi transférés dans les programmes de droit commun.

En réalité, les scénarios de la direction du budget sont moins des hypothèses que des étapes à mener à bien successivement, en commençant, dès le PLF 2025, par la suppression du programme *Cohésion*, avant qu'il soit statué, en vue du PLF 2026, si la mission peut être

définitivement close dans toutes ses composantes ou si tout ou partie du programme *Écologie* doit perdurer.

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

2. *(Recommandation nouvelle) : poursuivre en 2024 les opérations nécessaires à la fermeture de la mission Plan de relance en organisant la pleine mobilisation des responsables de BOP et CBCM concernés (direction du budget, CBCM, responsables de BOP) ;*
 3. *(Recommandation nouvelle) : préparer la fermeture du programme 364 en vue du PLF pour 2025 (direction du budget, CBCM, responsables de BOP).*
-

Annexes

Annexe n° 1 : liste des publications récentes de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques portées par la mission *Plan de relance*

Le budget de l'État en 2022, rapport annuel prévu par le 4° de l'article 58 de la Lolf, avril 2022, ainsi que les notes d'exécution budgétaire 2022 (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 ;

La formation en alternance, rapport public thématique, juin 2022, disponible sur www.ccomptes.fr.

Le plan #IjeuneIsolution en faveur de l'emploi des jeunes, insertion au rapport public annuel 2022, disponible sur www.ccomptes.fr ;

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 ;

Les finances publiques locales, fascicule 2, novembre 2021, disponible sur www.ccomptes.fr ;

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 ;

Le déploiement par l'Anah du dispositif « MaPrimeRénov' » : premiers enseignements, audit flash, octobre 2021, disponible sur www.ccomptes.fr ;

Les mesures spécifiques de soutien au secteur du cinéma pendant la crise sanitaire, audit flash, septembre 2021, disponible sur www.ccomptes.fr ;

Le soutien spécifique de l'État au patrimoine pendant la crise sanitaire, audit flash, septembre 2021, disponible sur www.ccomptes.fr ;

Le soutien du ministère de la culture au spectacle vivant pendant la crise sanitaire, audit flash, septembre 2021, disponible sur www.ccomptes.fr ;

Une stratégie des finances publiques pour la sortie de crise : concilier soutien à l'activité et soutenabilité, juin 2021, disponible sur www.ccomptes.fr ;

Les finances publiques locales, fascicule 1, juin 2021, disponible sur www.ccomptes.fr

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

Annexe n° 2 : niveau de consommation des crédits par actions des différents programmes de la mission

Tableau n° 36 : niveau de consommation par action du programme 362 - Écologie

	AE	CP
0362-01	6,22	1 557,45
0362-02	-46,18	192,38
0362-03	0,00	147,83
0362-05	0,03	98,68
0362-06	1,77	57,78
0362-07	35,66	379,71
0362-08	6,00	265,23
0362-09	-4,72	117,23
Programme 362	-1,21	2 816,30

Source : données budgétaires extraites au 14 février 2024

Tableau n° 37 : niveau de consommation par action du programme 363 Compétitivité

0363-01	76,29	70,78
0363-02	0	158,41
0363-03	6,42	9,56
0363-04	15,50	354,11
0363-05-01	0,38	50,38
0363-06	0,35	34,88
Programme 363	98,94	678,12

Source : données budgétaires extraites au 14 février 2024

Tableau n° 38 : niveau de consommation par action du programme 364 - Cohésion

	AE	CP
0364-02	-80,46	400,97
0364-07	1,03	210,61
0364-08	-0,01	20,40
Total général	-79,44	631,98

Source : données budgétaires extraites au 14 février 2024

Annexe n° 3 : comité d'évaluation du plan de relance - éléments du rapport final intéressant certains des dispositifs portés par la mission budgétaire *Plan de relance*

Le comité d'évaluation du Plan France relance créé par la loi de finances pour 2021 a rendu public son rapport final le 16 janvier 2024²⁹. Pour remplir sa mission, le comité indique avoir concentré ses travaux, d'une part, sur l'impact macroéconomique du plan de relance dans son ensemble et, d'autre part, sur l'analyse détaillée de certains dispositifs qui, pris ensemble, représentent 50 % de l'enveloppe budgétaire globale :

- La rénovation énergétique des logements privés,
- La rénovation énergétique des bâtiments publics,
- Les dispositifs de soutien à la demande de véhicules propres,
- La décarbonation de l'industrie,
- Le soutien à l'hydrogène décarboné,
- L'investissement dans les protéines végétales,
- La baisse des impôts de production,
- Le soutien à l'investissement et à la modernisation de l'industrie et le soutien à « l'industrie du futur »,
- Le renforcement des fonds propres,
- L'activité partielle de longue durée,
- Le renforcement du dispositif FNE-formation et
- Le plan « 1 jeune, 1 solution ».

Le champ couvert excède celui de la mission budgétaire *Plan de relance* et inclut des dispositifs portés par d'autres vecteurs, tels par exemple que la baisse des impôts de production.

Dans son rapport, le comité souligne la difficulté à évaluer le plan. Le recul manque encore pour mener une évaluation complète, de nombreux dispositifs étant encore en cours de déploiement ou non totalement achevés. Les données manquent parfois au-delà de 2021 (cas des impôts de production), sont partielles (APLD, FNE-formation, MaPrimeRénov') ou portent sur des données attendues et non pas celles constatées (décarbonation de l'industrie, rénovation des bâtiments publics, MaPrimeRénov'). L'impact de long terme de certaines mesures ne permet pas d'en évaluer l'effet sur les toutes premières années de mise en œuvre (cas du plan « 1 jeune 1 solution »).

À l'échelle globale, le comité estime que « *l'objectif macroéconomique de court terme [de retrouver à l'été 2022 le niveau de PIB d'avant-crise] a été atteint, mais [que] la contribution spécifique de France relance a été minoritaire* ». La contribution du plan de relance à la reprise de l'activité est considérée comme minoritaire par rapport à l'effet-rebond notamment engendré par la levée des

²⁹ Le rapport et ses annexes sont disponibles sur le site de France Stratégie. <https://www.strategie.gouv.fr/publications/comite-devaluation-plan-france-relance-rapport-final>

restrictions sanitaires. Dès le quatrième trimestre 2021, l'activité a ralenti et la croissance du PIB n'a atteint que 1,3 % sur les trois derniers trimestres, du fait des évolutions du contexte international, des conséquences de la guerre en Ukraine, de la remontée des taux...Au troisième trimestre 2023, le PIB français s'est établi à 1,7 % au-dessus de son niveau du 4^{ème} trimestre 2019, contre + 2,3 % pour la zone euro (hors Irlande). Enfin, le retour du PIB à son niveau d'avant-crise n'efface par la croissance perdue de l'économie, c'est-à-dire celle qui aurait été constatée en l'absence de crise.

Les principaux constats généraux du rapport sont les suivants :

- Les objectifs d'engagement des dépenses sont globalement atteints (93 % fin novembre 2023 pour un objectif de 100 % fin 2022), le taux de décaissement global s'établit à 73 % et le plan de relance est déployé sur tout le territoire ;
- Des effets significatifs sur l'emploi ont été identifiés par le comité s'agissant de l'aide exceptionnelle à l'apprentissage et des mesures de soutien à la rénovation des bâtiments. Le coût par emploi créé du plan de relance est mesuré par l'OFCE à 84 000€ en moyenne. Le plan « 1 jeune 1 solution » a touché un large public : les jeunes les moins qualifiés sont plus nombreux dans les dispositifs depuis 2019 mais leur nombre a moins progressé que pour l'ensemble des jeunes. S'agissant de l'aide exceptionnelle à l'apprentissage, les études suggèrent qu'environ 80 000 emplois auraient été créés en 2020 grâce à elle (dont 55 000 au-dessus du bac), soit une moyenne de 20 000€ par emploi créé. La montée en charge de l'APLD n'a pu être évaluée de façon rigoureuse mais elle semble avoir été plus lente que prévu, compte-tenu des conditions très favorables maintenues jusqu'au printemps 2021, s'agissant de l'activité partielle de droit commun.
- S'agissant du bonus automobile et du soutien à la décarbonation de l'industrie, des effets significatifs sur les émissions de CO2 ont été identifiés. Le dispositif de bonus-malus automobile expliquerait 40 % de la progression de la part de marché des véhicules électriques. L'évaluation des dispositifs de décarbonation ne peut encore être totalement évaluée
- Les rénovations globales subventionnées dans le cadre de MaPrimeRénov' et de la rénovation énergétique des bâtiments publics sont très minoritaires. MaPrimeRénov' peine à déclencher des rénovations d'ampleur, même si le ciblage de l'aide vers les ménages modestes et très modestes (ils bénéficient de 83 % du montant des primes en 2022) doit contribuer à limiter l'effet d'aubaine. Les économies annoncées s'agissant de la rénovation des bâtiments publics sont en moyenne de l'ordre de 40 % mais ne portent que sur une part très faible de l'immobilier public.

Le comité identifie des points de vigilance. Il juge insuffisant le ciblage de certaines dispositifs, notamment s'agissant des dispositifs de modernisation de l'industrie tels qu' « Industrie du futur », « qui n'ont pas été utilisés pour des investissements dans les technologies les plus récentes », ou des rénovations subventionnées trop peu globales.

Si le comité clôt ses travaux à travers ce rapport final, France Stratégies finance certains projets de recherche pour continuer d'évaluer, sur la durée, l'effet macroéconomique du plan de relance.

Annexe n° 4 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2022

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2022	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	<i>Etablir, 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).</i>	S'agissant des crédits gérés par les opérateurs, la direction du budget indique que dans le cadre de la campagne du rapport annuel de performance 2023, un tableau ad hoc relatif à la situation 2023 des opérateurs relance sera constitué. Le RAP 2022 ne mentionne cependant que les crédits de la mission alloués aux opérateurs et non le niveau d'exécution de ces crédits par ces mêmes opérateurs. S'agissant des crédits transférés, la DB indique consolider, dans la perspective de l'élaboration du RAP 2023, les données d'exécution en 2023 sur les crédits transférés vers les programmes de droit commun, quelle que soit leur date de transfert.	Les éléments fournis par la DB témoignent des efforts de consolidation mais ne répondent que partiellement à la recommandation de la Cour, faute de dispositif de suivi de l'exécution du plan consolidant l'exécution des crédits de la mission, l'exécution des crédits relance transférés et l'exécution des crédits versés aux opérateurs.	Non mise en œuvre
2	<i>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 des programmes de droit commun et ceux qu'il convient d'abandonner (direction du budget).</i>	« (...)il convient de distinguer deux volets distincts d'analyse, et au sein de ceux-ci de distinguer l'analyse et la mise en œuvre opérationnelle : - Au cours de la budgétisation 2024, de manière classique et telle qu'évoquée lors des échanges de l'an dernier sur la NEB, l'analyse de l'opportunité de prolonger des dispositifs exécutés sur la mission ou non, d'éteindre certains, ou d'en prolonger d'autres sur des vecteurs de « droit commun » au sein de la trajectoire de chaque ministère concerné a bien été conduite ; - Un autre volet d'analyse a concerné l'opportunité de maintenir sur le vecteur « mission « Plan de relance » » l'exécution de dispositifs engagés mais non finalisés, plutôt que de basculer sur des programmes de droit commun. La conclusion de cette analyse a été que, au regard du nombre de dispositifs encore ouverts, d'engagements non finalisés, et des volumes de CP restant à décaisser, une bascule sur des vecteurs de droit commun était inopportune (enjeux de soclage de crédits, de traçabilité, de suivi, d'ampleur des opérations techniques de natures à retarder l'exécution). Ainsi, dans cette seconde phase, plus opérationnelle et uniquement pertinente dès lors que l'exécution était plus avancée, un travail plus fin a été mené en fin de gestion 2023 à l'échelle de la mission Plan de relance, avec un détail par	Si la mobilisation des RPROG dans ce travail a été variable, force est de constater que des démarches sont engagées en ce sens. Les opérations de préparation de la fermeture de la mission vont obliger à systématiser et amplifier ces mesures de nettoyage et de préparation des bascules.	Mise en œuvre totalement

	programme/BOP/brique/activités. Il a permis d'effectuer un bilan à date - provisoire car dépendant de l'atterrissage budgétaire 2023- des restes-à-payer par ministères et dispositifs et d'échanger sur les perspectives de clôture. Chaque ministère a été interrogé par son bureau sectoriel référent et les services du contrôle afin de recenser les dispositifs à clôturer, susceptibles d'être clôturés en 2024, ou encore vivants sur une trajectoire pluriannuelle. Ce travail d'analyse nous a permis de procéder sans attendre aux premières suppressions de la nomenclature relance au 31 décembre 2023, et constitue une base solide pour le plan d'action (nettoyage/bascule) qui sera mis en œuvre en 2024. De nouvelles suppressions de la nomenclature relance sont ainsi à attendre au 31 décembre 2024, et sont déjà en cours d'analyse. En ce sens, la recommandation de la Cour a pleinement été respectée. En parallèle, en cours d'année, des messages ont été passés afin, d'abord, de finaliser les engagements, ensuite de les clôturer chaque fois que cela était possible. C'est cette phase qui est plus particulièrement visée par l'analyse qui suit, qui ne recoupe pas totalement la recommandation mise en regard ».		
--	---	--	--