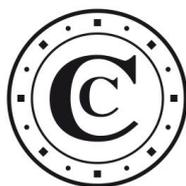


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

# ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2022

Mission « Plan d'urgence face à la crise  
sanitaire »

Avril 2023



# SOMMAIRE

<b>SYNTHÈSE</b> .....	<b>5</b>
<b>RECOMMANDATION UNIQUE</b> .....	<b>11</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>13</b>
<b>CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE</b> .....	<b>17</b>
<b>I - UNE MISSION MAINTENUE EN 2022 POUR FINANCER LES RESTES-À-PAYER AU TITRE DE 2021 ET D'ÉVENTUELLES DÉPENSES COMPLÉMENTAIRES, DANS LES FAITS UNE RÉSERVE DE CRÉDITS POUR LE BUDGET GÉNÉRAL</b> .....	<b>17</b>
A - Une ouverture de crédits en LFI résiduelle en conformité avec le resserrement progressif des dispositifs d'urgence .....	17
B - Plus de 6,5 Md€ de crédits reportés en 2022 dont plus de la moitié a servi à financer des dépenses non liées à l'urgence sanitaire .....	18
<b>II - DES RISQUES DE NON-SOUTENABILITÉ EN COURS DE GESTION DUS À UN RESPECT INSUFFISANT DE LA CHRONIQUE DES DÉPENSES</b> .....	<b>20</b>
<b>III - COMME ANTICIPÉ, DES DÉPENSES EN 2022 NETTEMENT INFÉRIEURES À CELLES DE 2020 ET 2021</b> .....	<b>21</b>
<b>IV - UNE EXÉCUTION QUASI-COMPLÈTE DES PROGRAMMES LES PLUS IMPORTANTS DE LA MISSION</b> .....	<b>24</b>
<b>V - UNE EXTINCTION DE LA MISSION QUI INTERVIENT FIN 2022</b> .....	<b>26</b>
<b>CHAPITRE II POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME</b> .....	<b>27</b>
<b>I - PROGRAMME N°356 – PRISE EN CHARGE DU DISPOSITIF EXCEPTIONNEL DE CHÔMAGE PARTIEL ET FINANCEMENT DES AIDES D'URGENCE AUX EMPLOYEURS ET AUX ACTIFS PRÉCAIRES À LA SUITE DE LA CRISE SANITAIRE</b> .....	<b>27</b>
A - Un dispositif en voie d'extinction dès la fin 2021 .....	27
B - Un financement 2022 intégralement assuré par les reports de crédits non consommés en 2021, dont près de 45 % ont été annulés aussitôt.....	29
C - Une gestion marquée par d'importantes annulations qui ont diminué le niveau des crédits disponibles .....	30
D - Une exécution très partielle des crédits demeurés disponibles .....	30
E - Un coût pour l'État de l'activité partielle de crise qui s'établit à plus de 302 M€ en 2022 et à près de 22 Md€ au total depuis 2020 .....	31
F - La performance du programme .....	32
G - Un programme supprimé en 2023.....	32
<b>II - PROGRAMME N° 357 – FONDS DE SOLIDARITÉ POUR LES ENTREPRISES À LA SUITE DE LA CRISE SANITAIRE</b> .....	<b>32</b>
A - Des aides ajustées ou créées en 2022 au sein d'un programme en extinction.....	32
B - Un programme abondé par les reports de crédits de 2021 .....	33
C - Des dépenses résiduelles par rapport à 2021, 99,9 % des crédits consommés .....	34
D - Des contrôles ayant déjà débouché sur 4 000 suspicions de fraude et 186 M€ de titres de recouvrement.....	35
E - Une extinction du programme en fin d'année 2022 et une bascule des dépenses vers le programme 134 - <i>Développement des entreprises et régulations</i> .....	36
F - Plus de deux millions d'entreprises soutenues depuis 2020 .....	37

<b>III - PROGRAMME N° 358 – RENFORCEMENT EXCEPTIONNEL DES PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT DANS LE CADRE DE LA CRISE SANITAIRE.....</b>	<b>39</b>
A - Un programme exceptionnel destiné à soutenir les entreprises stratégiques et vulnérables .....	39
B - Une consommation totale des crédits disponibles, un effet limité .....	41
C - Un programme non reconduit en LFI 2023 .....	41
<b>IV - PROGRAMME N° 360 – COMPENSATION À LA SÉCURITÉ SOCIALE DES ALLÈGEMENTS DE PRÉLÈVEMENTS POUR LES ENTREPRISES LES PLUS TOUCHÉES PAR LA CRISE SANITAIRE .....</b>	<b>42</b>
A - Des dispositifs d'allègement des prélèvements sociaux étendus à la 5 <sup>e</sup> vague épidémique de l'hiver 2021-2022 .....	42
B - Des crédits ouverts en fin de gestion 2021, annulés au printemps 2022 et abondés en fin de gestion .....	47
C - Une exécution 2022 limitée à deux versements .....	48
D - Des allègements largement utilisés par de très petites entreprises, pour moitié des secteurs de la restauration et du sport.....	51
E - Des exonérations et aides auto-déclarées peu contrôlées a priori, des actions de fiabilisation et de contrôle a posteriori encore parcellaires.....	53
<b>V - PROGRAMME N°366 – MATÉRIELS SANITAIRES POUR FAIRE FACE À LA CRISE DE LA COVID-19.....</b>	<b>55</b>
A - Un programme consacré aux achats interministériels de masques distribués par l'État .....	55
B - Un programme resté surdoté jusqu'à la loi de finances rectificatives de fin d'année .....	56
C - Une organisation budgétaire insatisfaisante, qui doit changer en 2023 en faveur d'une organisation plus en rapport avec les finalités du programme .....	58
<b>CHAPITRE III LES ENSEIGNEMENTS DES TROIS ANS DE MISE EN ŒUVRE DE LA MISSION.....</b>	<b>59</b>
<b>I - DES MOYENS IMPORTANTS, UNE MESURE DE LA PERFORMANCE ET DES CONTRÔLES INSUFFISANTS.....</b>	<b>59</b>
A - Des dispositifs d'ampleur rapidement mobilisés .....	59
B - Des indicateurs de performance non renseignés en 2022.....	60
C - Des contrôles <i>a posteriori</i> à approfondir.....	60
<b>II - UNE MÉTHODE POUR L'URGENCE À RETENIR EN PARTIE .....</b>	<b>61</b>
A - Une vision d'ensemble du soutien exceptionnel aux entreprises et aux emplois .....	61
B - Une mission temporaire effectivement fermée au bout de trois ans.....	61
C - Des pratiques budgétaires portant atteinte aux principes d'annualité et de spécialité .....	61
<b>ANNEXES.....</b>	<b>63</b>
<b>ANNEXE N° 1. LISTE DES PUBLICATIONS RÉCENTES DE LA COUR DES COMPTES EN LIEN AVEC LES POLITIQUES PUBLIQUES CONCERNÉES PAR LA NEB.....</b>	<b>64</b>
<b>ANNEXE N° 2. PRÉSENTATION DES AIDES FINANCÉES PAR LE BIAIS DU PROGRAMME 357 – FONDS DE SOLIDARITÉ DEPUIS 2020 .....</b>	<b>65</b>
<b>ANNEXE N° 3. REPORTS DE CRÉDITS DE LA MISSION PLAN D'URGENCE FACE À LA CRISE SANITAIRE .....</b>	<b>68</b>

## Synthèse

### **Une mission visant principalement à soutenir les entreprises particulièrement touchées par la crise sanitaire**

La mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, créée en mars 2020 dès le premier confinement, visait à l'origine à soutenir les entreprises touchées par la crise sanitaire en prenant en charge deux mesures : le dispositif exceptionnel d'activité partielle (programme 356) et le fonds de solidarité destiné aux entreprises dont l'activité a été contrainte par les restrictions d'activité (programme 357). Deux nouveaux programmes ont été ajoutés au cours de l'année 2020, le premier visant à financer les prises de participation exceptionnelles de l'État dans le cadre de la crise (programme 358) et le second ayant notamment pour objet de compenser à la sécurité sociale les exonérations exceptionnelles de cotisations et de contributions sociales patronales accordées aux entreprises (programme 360). En 2021, la mission a pris en charge un cinquième programme, créé en LFI. Il visait à financer l'acquisition de masques textiles grand public destinés aux agents de l'État, aux élèves boursiers et aux personnes en situation de précarité ou de vulnérabilité (programme 366).

Au total, sur les exercices budgétaires de 2020, 2021 et 2022, 79 Md€ ont été dépensés pour financer cinq grands dispositifs : l'activité partielle, le fonds de solidarité, le renforcement exceptionnel des participations de l'État, la compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements sociaux et l'achat de matériels sanitaires.

### **En 2022, une réserve de crédits pour le budget général**

En cohérence avec le principe fondateur de la mission, conçue dès l'origine pour être temporaire, les dispositifs d'urgence ont été progressivement resserrés à partir de l'automne 2021 pour cibler les entreprises les plus vulnérables et ont été clos en fin d'année 2021. La mission a cependant été maintenue en 2022 pour financer les restes-à-payer des dispositifs d'urgence au titre de 2021 ainsi que d'éventuelles dépenses complémentaires. Elle a fait en conséquence l'objet d'une ouverture de crédits résiduelle en LFI 2022, de 200 M€ sur le seul programme 366, le financement des autres dispositifs reposant sur les reports de crédits non consommés en 2021.

L'ampleur des reports de crédits 2021 (près de 8 Md€) a cependant transformé l'objet de cette mission qui, de fait, est devenue une réserve pour les nouvelles urgences du budget général. Le décret d'avance du 7 avril 2022 a annulé plus de 3,47 Md€ issus des programmes 356, 357, 358 et 360 au profit de mesures sans lien avec la crise sanitaire, visant à répondre aux conséquences de la guerre en Ukraine : réduction du coût du carburant pour l'ensemble des automobilistes, mesures ciblant plus spécifiquement certains secteurs économiques ou permettant d'assurer l'accueil des réfugiés. Comme la Cour l'a déjà signalé au sujet de cette mission, les reports massifs de crédits et les redéploiements entre programmes constituent une atteinte aux principes budgétaires d'annualité et de spécialité.

Le changement d'affectation de crédits de la mission a conduit, en cours de gestion, à des situations de non-soutenabilité pour les deux programmes les plus dépensiers : le programme 357 a connu un risque de non-soutenabilité de l'ordre de 653 M€ en avril 2022 ; le programme 360, dont les crédits ont été annulés en totalité, ne pouvait plus honorer aucun paiement à

l'Acoss. Si la situation de non-soutenabilité du programme 357 peut s'expliquer par une révision à la hausse des dépenses du fait d'une modification de son périmètre, celle du programme 360 n'aurait pas dû se produire, la créance de l'Acoss de 554 M€ sur l'État ayant été constatée en fin d'année 2021. Les dépenses du programme 357 ont finalement été prises en charge par le programme 134 de la mission *Économie*, et le programme 360 a bénéficié d'une ouverture de crédits de 1,25 Md€ dans la LFR2 pour 2022.

À l'exception des programmes 356 et 366, les crédits de la mission ont été consommés en totalité en 2022.

### **Une mission qui s'est éteinte à la fin de l'année 2022**

En cohérence avec le caractère non pérenne de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, et comme proposé par la Cour dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021<sup>1</sup>, la mission s'est éteinte à la fin de l'année 2022.

Les dépenses supportées par le programme 366 ainsi que le reliquat des aides du fonds de solidarité prolongées ou créées en 2022 ont été repositionnées au sein de programmes budgétaires pérennes.

#### **Programme 356 - Prise en charge du chômage partiel et financement des aides d'urgence aux employeurs et aux actifs précaires à la suite de la crise sanitaire : en 2022, un niveau de crédits excessif par rapport aux besoins, un très faible montant de dépenses.**

En 2022, le programme 356 avait vocation à assurer le financement des restes à payer au titre des heures chômées non encore indemnisées, les besoins de crédits relatifs aux dispositifs d'indemnisation des congés payés et d'aide aux travailleurs permittents et saisonniers, ainsi que les éventuelles dépenses nouvelles d'activité partielle de crise. La LFI était construite sur l'hypothèse d'une extinction progressive de ces dispositifs et n'ouvrait aucun crédit budgétaire, les besoins devant être couverts par les reports.

La totalité des crédits non consommés en 2021 a été reportée par arrêté du 24 mars 2022, soit 1 207,26 M€ (CP). Le montant de ces reports était supérieur aux dépenses du programme au titre de l'activité partielle de crise en 2021 (1 060 M€), sans même inclure la trésorerie disponible de l'ASP à la fin de l'exercice précédent (210,63 M€). Alors que le dispositif avait vocation à s'éteindre, ce niveau de reports était excessif et artificiel : 550 M€ d'AE et de CP, soit plus de 45 % de cette enveloppe ont été presque aussitôt annulés par le décret d'avance du 7 avril 2022.

Un seul versement à l'ASP a été nécessaire en gestion au titre de l'activité partielle de crise, d'un montant de 93,47 M€ en AE et CP. L'aide aux permittents a donné lieu au versement d'un peu moins de 7,3 M€. La loi de finances rectificative du 2 décembre 2022 a procédé à une annulation supplémentaire de 405,3 M€ d'AE et de CP. Malgré ce réajustement des crédits

---

<sup>1</sup> Mission Plan d'urgence face à la crise sanitaire – Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021, Cour des comptes, juin 2022.

disponibles, le taux d'exécution n'a pas dépassé les 38,7 % des AE (95,42 M€) et 40,9 % en CP (100,90 M€).

La dépense totale de l'État au titre de l'activité partielle de crise s'établit, en 2022, à 302 M€ et, depuis 2020, à près de 22 Md€ (hors contribution de l'Unedic), dont 17,01 Md€ au titre de la seule année 2020. Le dispositif disparaît avec la suppression du programme 356.

### **Programme 357 – Fonds de solidarité : des dépenses en forte décélération en 2022, une politique de contrôles a posteriori à approfondir**

Le programme 357 n'a pas été abondé par des crédits ouverts en loi de finances mais par les reports de crédits de 2021 à hauteur de 2 2719,14 M€ en AE et de 2 317,81 en CP

En 2022, les dépenses effectives du programme 357 (qui ont pris fin au mois d'août) se sont élevées à 1,74 Md€ en CP, contre 26,8 Md€ en 2021 et 11,8 Md€ en 2020. Ceci s'explique essentiellement par la mise en extinction du fonds de solidarité et par le resserrement des critères d'éligibilité des aides.

À la suite des différents mouvements opérés en cours d'exercice (annulations de crédits par le biais d'un décret d'avance et annulations de crédits en LFR 2), les crédits disponibles au titre du programme se sont élevés à 1,7 Md€, dont 99,9 % ont été consommés. Au total, plus de 2,04 millions d'entreprises ont bénéficié du fonds de solidarité et des aides spécifiques<sup>2</sup>.

La DGFIP a prolongé les contrôles *a posteriori* sur le volet 1 du fonds de solidarité, qui ont permis d'identifier près de 78 200 demandes irrégulières, pour un montant de 186 M€ de titres de recouvrement émis, dont moins de 23 M€ avaient effectivement été recouverts au 31 décembre 2021. Les contrôles *a posteriori* ont conduit à des rétablissements de crédits intervenus jusqu'en août 2022 (61,3 M€) sur le programme 357. Il serait souhaitable que ces contrôles soient étendus aux autres aides du fonds de solidarité.

---

<sup>2</sup> Postérieurement au 13 juillet 2022, les chiffres sont non significatifs, la date-limite d'attribution des aides par l'administration étant fixée au 30 juin 2022. Seules des aides faisant suite à des décisions de justice ou des dossiers bloqués pour des raisons techniques ont fait l'objet d'un versement (213 dossiers comptabilisés à compter du 13 juillet sur l'exercice 2022).

**Programme 358 - Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire : en 2022, une annulation de 81,9 % des crédits initiaux, des prises de participation exceptionnelles résiduelles.**

Destiné à renforcer les moyens financiers d'entreprises présentant un caractère stratégique et jugées vulnérables en raison des conséquences économiques de la crise sanitaire, le programme a été doté de 20 Md€ ouverts en 2020. Le programme a été maintenu en 2021 et 2022 uniquement par des reports successifs.

En 2022, les reports 2021 ayant abondé le programme se sont élevés à 2,3 Md€ et ont été annulés à hauteur de 2,1 Md€. Comme en 2021, même si le contexte sanitaire est source d'incertitudes et que son évolution rend difficiles les prévisions de besoin en fonds propres des entreprises, l'annulation au début du mois d'avril 2022 de 81,9 % des crédits disponibles, issus de reports décidés à la fin du mois de mars, montre que ces reports ont, de fait, servi de réserve de crédits pour d'autres programmes budgétaires, en contravention avec le respect des principes d'annualité et de spécialité budgétaires.

Les dépenses du programme, pour un montant résiduel de 128,08 M€, ont été financées, par l'intermédiaire du compte d'affectation spéciale *Participations Financières de l'État*, quatre opérations de participations exceptionnelles.

Le programme 358 n'a pas été reconduit en loi de finances initiale pour 2023. Les dépenses du CAS PFE susceptibles d'intervenir à compter de 2023 et au-delà, qui étaient couvertes initialement en recettes par les abondements du programme 358, seront financées à partir du solde des opérations d'urgence sur le CAS (soit 234,7 M€), reporté sur la gestion 2023.

**Programme 360 – Compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements pour les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire : une utilisation en fin d'exercice 2022 pour verser à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) un solde qui excède les montants à compenser**

Des allègements de prélèvements sociaux ont été reconduits en janvier et février 2022 lors de la 5<sup>e</sup> vague épidémique. Outre cette nouvelle charge apparue en cours d'exécution, le programme 360 devait aussi compenser la réduction forfaitaire déclarée en 2021 par les travailleurs indépendants et prenant effet sur leurs prélèvements de 2022.

Après l'annulation des crédits reportés (0,5 Md€) destinés à financer cette dépense, repris sans délai par le décret d'avance du 7 avril 2022, le programme 360 n'a été doté qu'en LFR de fin de gestion, pour un montant de 1,25 Md€ (AE=CP), reversé intégralement aux organismes sociaux pour compenser le coût final attendu des dispositifs.

Sur l'ensemble de la période 2020 à 2022, 9,15 Md€ ont été versés au titre du programme 360. Au 31 décembre 2022, les pertes de recettes réellement supportées par la sécurité sociale s'élevaient à un niveau inférieur, de 8,6 Md€. La DSS a notamment anticipé 0,4 Md€ d'éligibilité à l'aide au paiement déclarée par les employeurs, mais non imputée sur des prélèvements dus. L'Acos a donc bénéficié en 2022 d'un surfinancement de 0,55 Md€. L'écart entre les moindres recettes et le montant de compensation budgétaire est appelé à évoluer jusqu'en 2025, les employeurs ayant la faculté d'apporter des corrections à leurs déclarations jusqu'à trois ans après leur émission. Même dans l'éventualité, très incertaine, où les employeurs pourraient utiliser la totalité de l'aide au paiement restante (qui ne peut minorer que

les cotisations et contributions des périodes éligibles de 2020 à 2022), un surfinancement résiduel de 108 M€ resterait constaté. Afin d'assurer l'application du principe d'annualité budgétaire, et compte tenu de l'extinction du programme 360 fin 2022, la Cour recommande que cet excédent de compensation soit régularisé dès 2023. Des modalités pérennes de versement et de rétablissement de crédits devront être prises afin d'assurer les compensations jusqu'en 2025.

La correcte application des aides par les entreprises reste, pour l'essentiel, à contrôler avant l'échéance de prescription triennale qui s'applique à leurs déclarations faites en 2020, 2021 et 2022. En effet, compte tenu de la complexité des critères d'éligibilité et de leur variabilité dans le temps, selon les vagues épidémiques, les aides n'ont pas été contrôlées au stade de leur déclaration par les bénéficiaires.

### **Programme 366 – Matériels sanitaires pour faire face à la crise de la Covid-19 : un programme surdoté au cours de l'année 2022**

Les achats de masques textiles grand public, réalisés par le secrétariat général du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (SG MEFSIN), se sont poursuivis en 2022, à hauteur d'un montant facturé de 54,4 M€. Alors que la prévision maximale de dépenses était estimée à 162 M€, le programme a été doté de 200 M€ en LFI, puis d'un report de crédits de 204 M€ le 25 mars. La LFR de fin de gestion a ainsi repris 315 M€ excédentaires.

L'approvisionnement et le stockage de masques grand public revêt un caractère pérenne dans le cadre de l'anticipation d'une nouvelle situation épidémique. Dans ce contexte, un arbitrage interministériel a confié le pilotage du stock et de l'approvisionnement en masques textiles aux ministères sociaux. La mise en œuvre, en 2023, de cette décision nécessitera la définition des modalités d'organisation entre les deux ministères, les marchés passés par le SG MEFSIN parvenant à échéance début 2025. En particulier, la composition du stock de masques devrait faire l'objet d'une clarification dans les meilleurs délais.

### **Plus de 79 Md€ dépensés depuis la création de la mission en 2020**

En 2020, les dépenses effectives de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* s'étaient élevées à 41,8 Md€ en crédits de paiement (CP). Elles ont atteint 34,4 Md€ en 2021 (pour 42,2 Md€ de crédits disponibles), et 3,2 Md€ en 2022 (pour 3,4 Md€ de crédits disponibles). Les dépenses totales de la mission s'établissent ainsi à 79,4 Md€ sur les trois années. Il conviendrait d'ajouter 3,74 Md€ de crédits consommés sur le programme 364 - *Cohésion* de la mission *Plan de relance* en 2021 afin de financer le dispositif d'activité partielle d'urgence, pour avoir une vue d'ensemble des dépenses d'urgence sur la période 2020-2022.

La constitution d'une mission budgétaire spécialisée sur les dispositifs d'urgence face à la crise sanitaire a été de nature à faciliter le suivi des dépenses de soutien aux entreprises. L'attribution des fonctions de responsables de programme à des administrations opérationnelles a permis le déploiement rapide des dispositifs. Enfin, le pilotage de la mission confié au ministère des comptes public a facilité le resserrement progressif des dispositifs et l'extinction de la mission au terme d'une période de trois ans.

La Cour regrette cependant que les indicateurs de performance ne permettent pas d'apprécier les résultats effectifs du programme. Elle souligne également que l'extinction de la

mission ne doit pas avoir pour effet d'exonérer les administrations de la réalisation dès 2023 d'une campagne de contrôles a posteriori. Enfin, elle constate que cette mission a été marquée par des atteintes répétées aux principes budgétaires d'annualité et de spécialité, du fait de reports de crédits de grande ampleur et de multiples redéploiements entre programmes.

## Recommandation unique

1. (Nouvelle recommandation) Régulariser en 2023 le trop-versé en 2022 de compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements accordés aux entreprises les plus touchées par la crise sanitaire et arrêter les modalités d'une compensation annuelle des allègements qui pourront déclarés à titre rectificatif jusqu'en 2025 (*direction du budget, direction de la sécurité sociale*).



## Introduction

La mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* a été créée pendant le premier confinement par la loi de finances rectificative du 23 mars 2020 (LFR1), afin de faire face à la crise économique résultant de la crise sanitaire. Mission de soutien d'urgence à l'emploi et aux entreprises, elle avait pour objectif de rassembler au sein d'un support budgétaire unique les dépenses d'urgence liées aux mesures de soutien aux entreprises pendant la crise<sup>3</sup>.

Elle comportait à sa création deux programmes, destinés à financer le dispositif exceptionnel d'activité partielle et le fonds de solidarité à destination des entreprises<sup>4</sup>. La loi de finances rectificative du 25 avril 2020 (LFR2) a ajouté un troisième programme pour financer les prises de participation exceptionnelles de l'État dans le cadre de la crise<sup>5</sup>.

Un quatrième programme a été créé par la loi de finances rectificative du 30 juillet 2020 (LFR3) pour compenser les exonérations exceptionnelles de cotisations et de contributions sociales patronales et les aides au paiement des cotisations et contributions sociales accordées aux employeurs du secteur privé, ainsi que les réductions forfaitaires de prélèvements sociaux en faveur des travailleurs indépendants et des artistes-auteurs relevant des secteurs d'activité les plus affectés par les mesures de fermeture d'activités<sup>6</sup>.

Un cinquième programme a été créé par la loi de finances initiale (LFI) pour 2021, orientant la mission sur un axe nouveau, l'acquisition de masques textiles pour les personnes précaires et les agents de la fonction publique de l'État<sup>7</sup>. La LFI pour 2021 a également élargi le périmètre du programme 356 et en a changé le nom<sup>8</sup>, afin qu'il prenne en charge, au-delà du dispositif de chômage partiel, de nouveaux instruments<sup>9</sup>.

Cette mission a été supprimée par la LFI 2023.

---

<sup>3</sup> Les dispositifs de garantie, tels que le dispositif de prêts garantis par l'État, ne figurent pas dans cette mission.

<sup>4</sup> Programme 356 Prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel à la suite de la crise sanitaire et programme 357 Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire.

<sup>5</sup> Programme 358 Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire.

<sup>6</sup> Programme 360 Compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements pour les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire.

<sup>7</sup> Programme 366 Matériels sanitaires pour faire face à la crise de la covid-19.

<sup>8</sup> Programme 356 Prise en charge du chômage partiel et financement des aides d'urgence aux employeurs et aux actifs précaires à la suite de la crise sanitaire.

<sup>9</sup> Une fraction des congés payés des salariés de certains établissements particulièrement touchés par la crise et une aide exceptionnelle aux actifs intermittents, saisonniers ou extras.

La Cour inscrit cette note d'analyse de l'exécution budgétaire 2022 :

- dans le prolongement de celle de 2020 qui signalait notamment l'importance des reports de crédits de 2020 sur 2021 (21 Md€) questionnant le principe d'annualité budgétaire<sup>10</sup> ;
- dans le prolongement de celle de 2021, qui présentait notamment l'atteinte au principe de spécialité constituée par les reports de crédits croisés des programmes 356 et 360 vers le programme 357, l'entorse au principe de spécialité budgétaire constituée par le financement du dispositif d'urgence activité partielle par un programme extérieur à la mission et la reconduction de la pratique de reports de crédits de grande ampleur, en opposition avec le principe d'annualité<sup>11</sup> ;
- du rapport sur le budget de l'État 2020<sup>12</sup> et du rapport sur le budget de l'État 2021<sup>13</sup> ;
- et de sa communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale sur les dépenses publiques pendant la crise de juillet 2021<sup>14</sup>.

### **Plan d'urgence face à la crise sanitaire**

**Programme 356 – *Prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel et financement des aides d'urgence aux employeurs et aux actifs précaires à la suite de la crise sanitaire***

**Programme 357 – *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire***

**Programme 358 – *Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire***

**Programme 360 – *Compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements pour les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire***

**Programme 366 – *Matériels sanitaires pour faire face à la crise de la Covid-19***

---

<sup>10</sup> Mission Plan d'urgence face à la crise sanitaire – Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020, Cour des comptes, avril 2021.

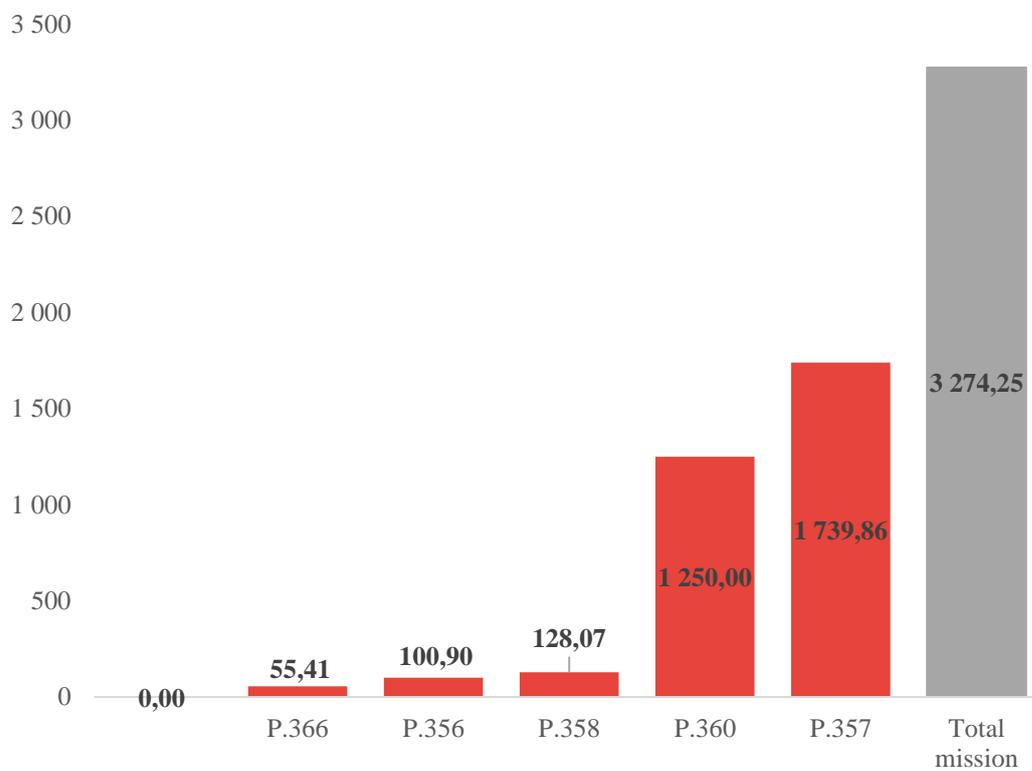
<sup>11</sup> Mission Plan d'urgence face à la crise sanitaire – Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021, Cour des comptes, juin 2022.

<sup>12</sup> Cour des comptes, Le budget de l'État en 2020, résultats et gestion, avril 2021.

<sup>13</sup> Cour des comptes, Le budget de l'État en 2020, résultats et gestion, juin 2022.

<sup>14</sup> Cour des comptes, *Les dépenses publiques pendant la crise et le bilan opérationnel de leur utilisation*, Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, juillet 2021.

**Graphique n° 1 : mission Plan d'urgence face à la crise sanitaire - exécution 2022 (CP, en M€)**



Source : Chorus, traitement Cour des comptes



# Chapitre I

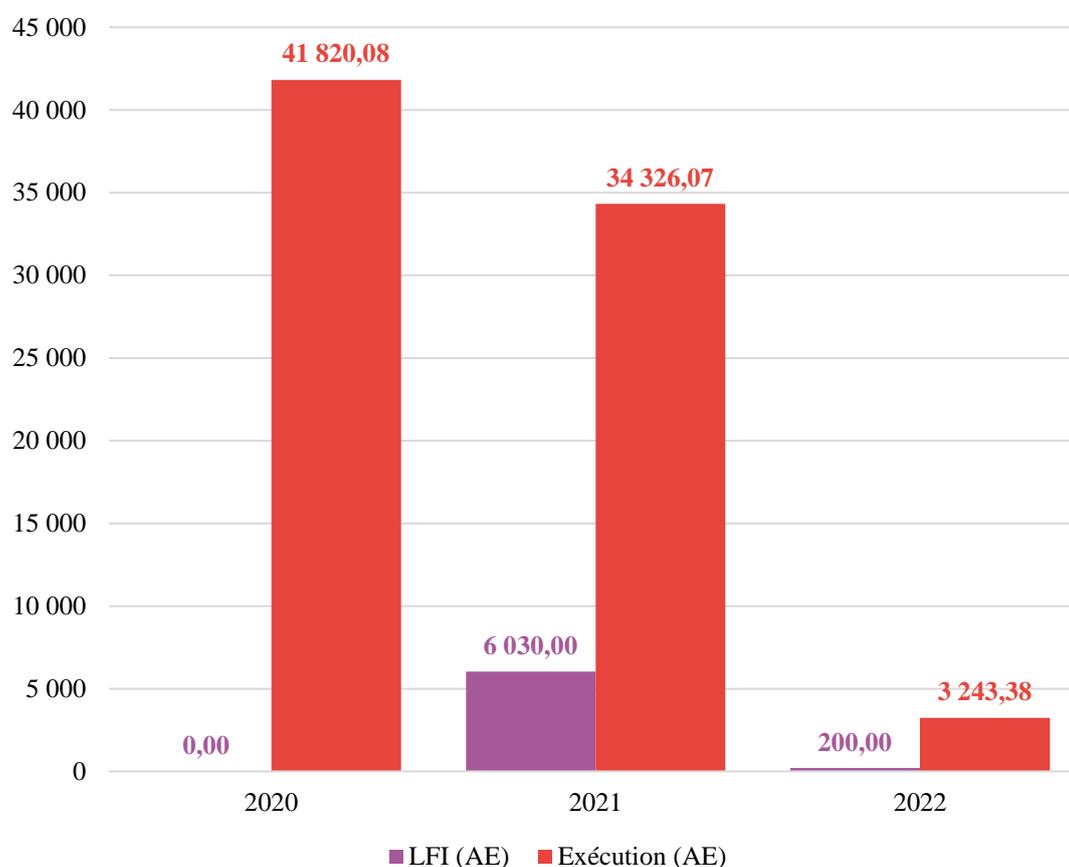
## Analyse de l'exécution budgétaire

### **I - Une mission maintenue en 2022 pour financer les restes-à-payer au titre de 2021 et d'éventuelles dépenses complémentaires, dans les faits une réserve de crédits pour le budget général**

#### **A - Une ouverture de crédits en LFI résiduelle en conformité avec le resserrement progressif des dispositifs d'urgence**

La loi n°2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances initiale pour 2022 n'a procédé à aucune ouverture de crédits (en AE comme en CP) pour quatre programmes sur les cinq que compte la mission : 356 - *Prise en charge du chômage partiel*, 357 - *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire*, 358 - *Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire* et 360 - *Compensation des allègements de prélèvements*. La mission avait été créée en réaction aux contraintes sanitaires mises en place dans le contexte de l'épidémie due au covid 19 et à leurs conséquences économiques. Pour les quatre programmes, l'absence de crédits dans la LFI 2022 résulte de l'extinction progressive des dispositifs de soutien. La documentation budgétaire annexé au PLF 2022 précisait que les restes à payer au titre de l'année 2021 (ainsi que d'éventuelles dépenses complémentaires) seraient financés par des reports de crédits de 2021 vers 2022.

Le programme 366 – *Matériels sanitaires* constitue l'exception, avec 200 M€ d'AE et de CP ouverts en LFI 2022. Les crédits ont été prévus sur le fondement d'un flux d'achats en 2022 identique à celui de 2021, soit une prévision de 132 millions de masques, pour un montant valorisé à 162 M€ et majoré à 200 M€ en AE et en CP afin de disposer d'une provision de sécurité.

**Graphique n° 2 : LFI et exécution 2020-2022 (AE, en M€)**

Source : Chorus, traitement Cour des comptes

## **B - Plus de 6,5 Md€ de crédits reportés en 2022 dont plus de la moitié a servi à financer des dépenses non liées à l'urgence sanitaire**

Les crédits de la mission non consommés à la fin de l'année 2021 (7,76 Md€ en AE, 7,80 Md€ en CP) ont été en grande partie reportés sur la mission en 2022, à hauteur de 6,51 Md€ en AE et 6,57 Md€ en CP, dont plus de 70 % au titre des programmes 357 – *Fonds de solidarité* (2,28 Md€ de reports en AE et 2,32 Md€ en CP) et 358 – *Participations financières exceptionnelles* (2,35 Md€ en AE et en CP). L'article 65 de la loi de finances pour 2022 a autorisé la majoration des plafonds de reports de crédits pour tous les programmes de la mission<sup>15</sup>.

Ces reports ont été effectués en cinq vagues. Les trois premières vagues (en AE=CP) étaient destinées au programme 357 – *Fonds de solidarité* : 1 Md€ par arrêté de report du 6

<sup>15</sup> En application de l'article 15, II de la Lof.

janvier 2022, 68 789 € par arrêté de report entrant du 1<sup>er</sup> février 2022 et 300 M€ par arrêté de report du 11 mars 2022. Par la suite, le programme 356 – *Prise en charge du chômage partiel et financement des aides* a été abondé de 1,20 Md€ de crédits par arrêté de report du 24 mars 2022. Enfin, 4,01 Md€ (4,07 Md€ en CP) ont été reportés sur les programmes 357, 358, 360 et 366 par arrêté de report du 25 mars 2022.

Le reste des crédits de la mission non consommés à la fin de l'année 2021 a été reporté vers d'autres missions, pour 1,25 Md€ en AE et 1,22 Md€ en CP. Il s'agit d'un report de 1,046 Md€ (AE=CP) du programme 358 vers le programme 367<sup>16</sup> de la mission *Économie*, et pour 200 M€ en AE et 176 M€ en CP de reports de crédits du programme 357 vers d'autres programmes<sup>17</sup> (cf. *infra* et Annexe n° 3).

Le montant total des crédits de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* reportés de 2021 sur 2022, 7,80 Md€ en CP, représente ainsi 43,4 % de l'ensemble des reports en CP sur le budget général (17,98 Md€ hors fonds de concours). Comme en 2021, la mission est restée en 2022 la première bénéficiaire de reports de crédits de paiement<sup>18</sup>, même si leur ampleur a été moindre, les reports de crédits 2020 sur 2021 ayant représenté 28,8 Md€, soit plus de 93 % des reports de CP du budget général.

Parallèlement, la mission a fait l'objet d'annulations pour 3,47 Md€ en AE et en CP par le décret d'avance du 7 avril 2022. Les programmes 356, 357, 358 et 360 étaient concernés. Les annulations avaient pour objet de financer une partie de la mesure de réduction du coût du carburant pour l'ensemble des automobilistes et une partie des mesures ciblant certains secteurs économiques ou permettant l'accueil de populations réfugiées.

La publication des arrêtés de reports à la fin du mois de mars à hauteur de 5,21 Md€ et l'élaboration du projet de décret d'avance étaient concomitantes. La décision de reporter des crédits, qui suppose en principe l'existence de dépenses à financer, est contradictoire avec leur annulation immédiate. De fait, une partie des crédits 2021 de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* n'ont été reportés qu'à la seule fin de gager les ouvertures de crédits envisagées dans le décret d'avance. Les reports de crédits ont d'ailleurs été réalisés par des arrêtés publiés après la notification du projet de décret d'avance aux assemblées entre le 26 et le 30 mars 2022, soit dans les tous derniers jours où ces opérations sont permises par la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (Lolf).

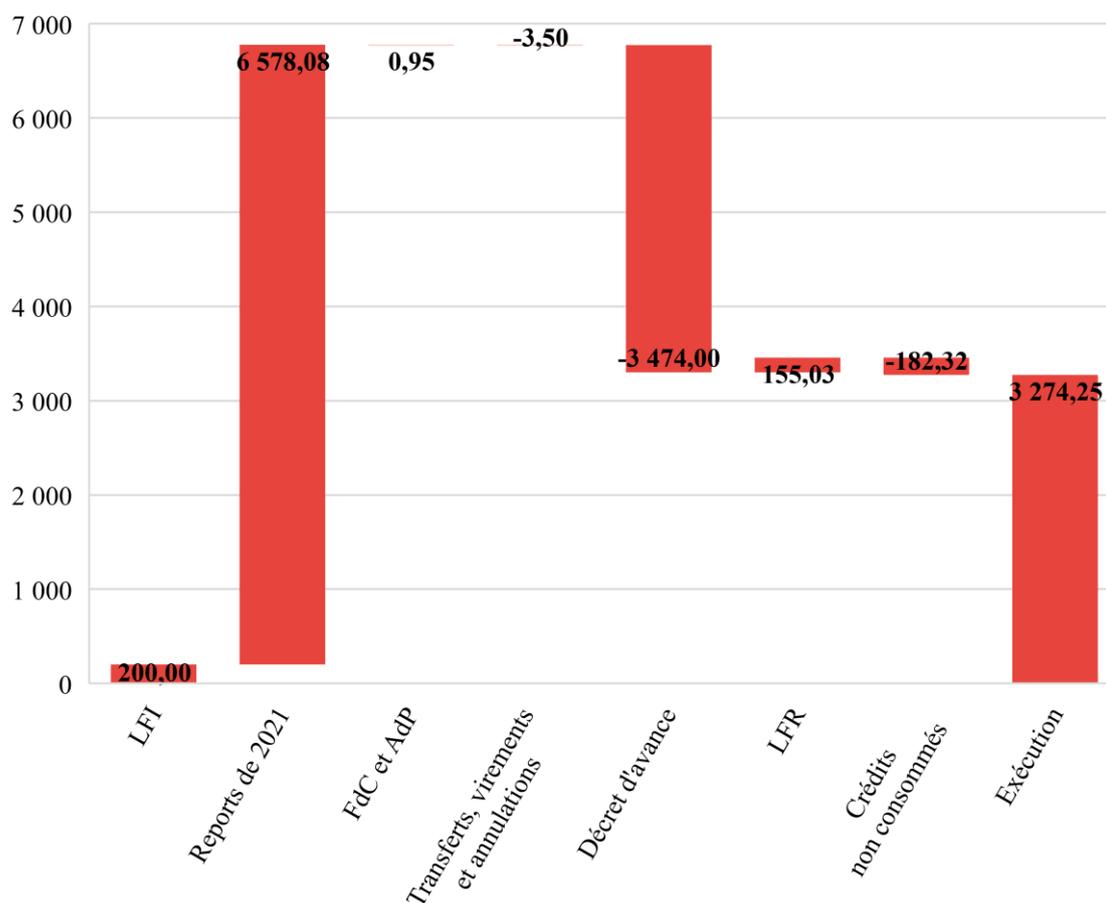
Sans méconnaître l'imprévisibilité du contexte sanitaire, les besoins évolutifs et le manque de recul sur le comportement des bénéficiaires des dispositifs d'urgence, les crédits de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* non consommés à la fin de l'année 2021 ont ainsi constitué pour moitié une réserve pour financer en 2022 des dépenses d'autres missions, contrevenant ainsi aux principes budgétaires d'annualité et de spécialité.

---

<sup>16</sup> Programme 367 - *Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 et en 2022 sur le compte d'affectation spéciale Participations financières de l'État.*

<sup>17</sup> Il y a notamment un report de 113 M€ en AE, 111 M€ en CP sur le programme 134 de la mission *Économie* pour financer le plan Destination France en faveur du secteur du tourisme.

<sup>18</sup> Les reports sur la mission *Plan de relance* sont du même ordre de grandeur : 7,19 Md€ en AE, 6,25 Md€ en CP.

**Graphique n° 3 : de la LFI à l'exécution (CP, en M€)**

Source : Chorus, traitement Cour des comptes

## II - Des risques de non-soutenabilité en cours de gestion dus à un respect insuffisant de la chronique des dépenses

Au cours de la gestion 2022, un risque de non-soutenabilité des dépenses a affecté les programmes 357 - *Fonds de solidarité* et surtout 360 *Compensation des allègements de prélèvements*.

La non-soutenabilité ponctuelle du programme 357 est liée à la non actualisation de la programmation initiale au regard de la prolongation de certaines aides ou de leur élargissement. Mi-avril 2022, après reports et décret d'avance, les crédits disponibles du programme 357 se situaient à 1 779 M€ en CP pour des dépenses anticipées de l'ordre de 2 433 M€. Cela portait l'insuffisance de crédits à 653 M€. L'annulation de 500 M€ sur le programme 357 par le décret

d'avance du 7 avril 2022<sup>19</sup> et les reports croisés de crédits 2021 vers d'autres programmes pour 176 M€ (notamment pour financer le plan « Destination France »<sup>20</sup>), ont ainsi conduit à une situation ponctuelle de non-soutenabilité du programme en 2022. Cette situation a été régularisée, dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2022 du 16 août 2022, via l'ouverture de 794 M€ de crédits supplémentaires en AE et en CP sur le programme 134.

En ce qui concerne le programme 360, l'annulation de la totalité des crédits disponibles par le décret d'avance du 7 avril 2022 en vue de financer de nouvelles dépenses de nature différente n'a pas tenu compte d'une créance sur l'État de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) de 554 M€, comptabilisée en fin d'exercice 2021. Elle correspond à la prise en charge par l'État des réductions forfaitaires 2021 sur les revenus professionnels des travailleurs indépendants au titre des mois de mars 2021 à février 2022. Dans son rapport sur les crédits du budget de l'état ouverts par décret d'avance, la Cour avait signalé qu'aucune justification n'avait été apportée pour les 500 M€ d'annulations au titre du programme 360<sup>21</sup>. Dès lors, la loi n°2022-1499 du 1<sup>er</sup> décembre 2022 de finances rectificative pour 2022 (LFR 2) a ouvert 1,25 Md€ AE=CP sur le programme 360. L'ampleur de l'ouverture démontre que ce programme aurait dû être pourvu de crédits dès la loi de finances initiale.

### **III - Comme anticipé, des dépenses en 2022 nettement inférieures à celles de 2020 et 2021**

Les dépenses de la mission en 2022 se sont élevées à 3,24 Md€ en AE et 3,27 Md€ en CP. Elles se réduisent fortement par rapport à 2020 et 2021. À titre de comparaison, les dépenses cumulées de la mission en CP en 2022 (3,27 Md€) sont équivalentes aux dépenses de la mission pour le seul mois de janvier de l'année 2021 (3,2 Md€<sup>22</sup>).

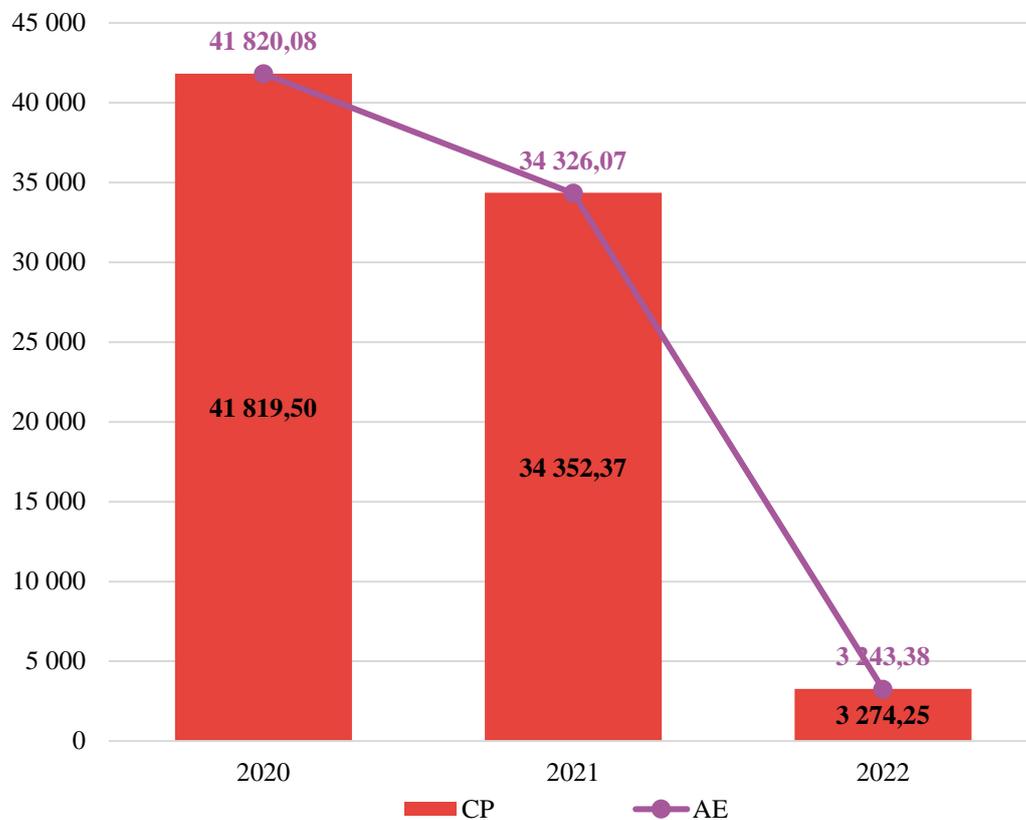
---

<sup>19</sup>Décret n° 2022-512 du 7 avril 2022 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

<sup>20</sup> Arrêté de report du 25 mars 2022.

<sup>21</sup> Cour des comptes, *Rapport sur les crédits du budget de l'état ouverts par décret d'avance*, juillet 2022

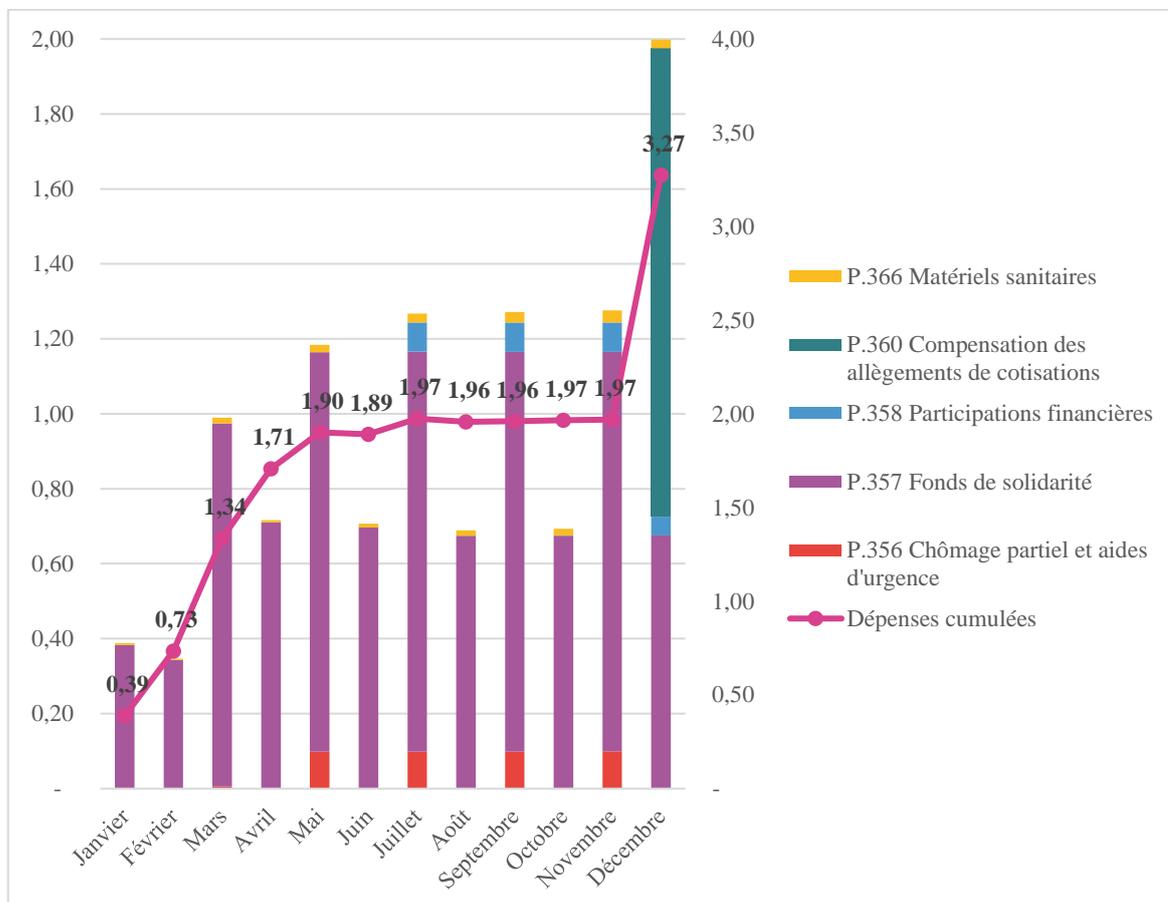
<sup>22</sup> Cour des comptes, *Note d'exécution budgétaire de la mission plan d'urgence face à la crise sanitaire, avril 2022*

**Graphique n° 4 : évolution des dépenses (CP, en M€)**

Source : Chorus, traitement Cour des comptes

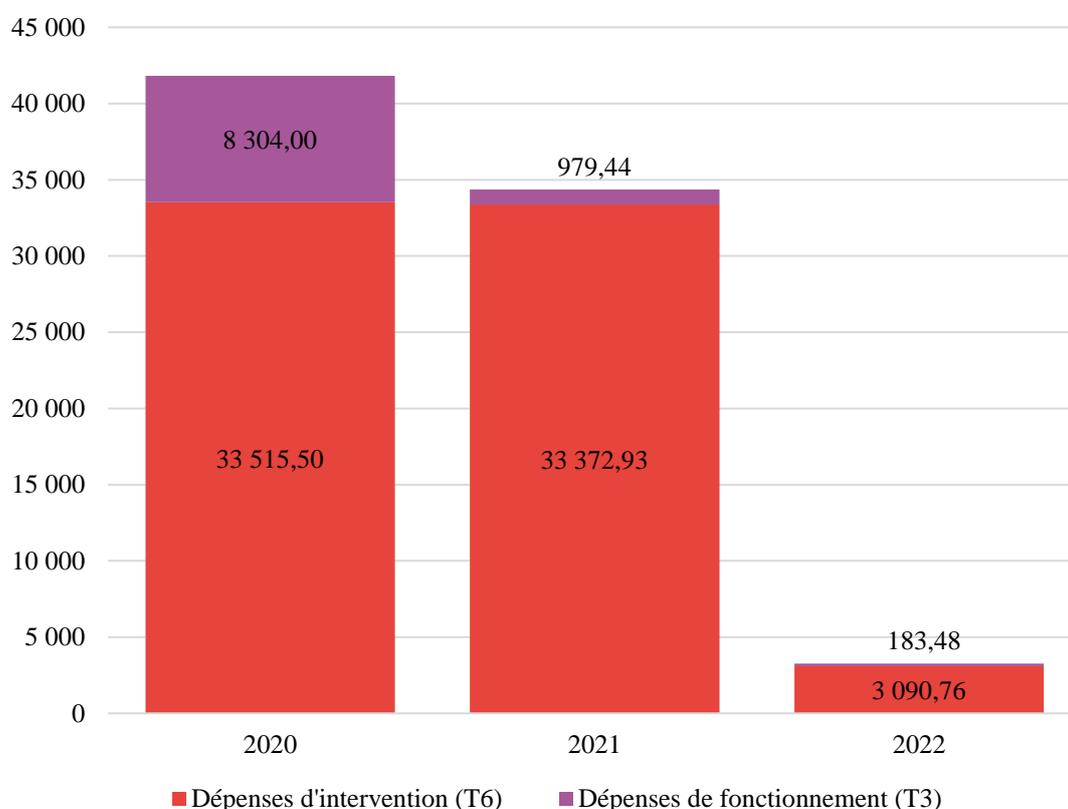
La chronique mensuelle des dépenses montre la permanence pendant toute l'année des dépenses liées au fonds de solidarité (P 357) et la consommation tardive mais massive des crédits pour la compensation des allègements de cotisations (P 360).

**Graphique n° 5 : dépenses mensuelles et dépenses cumulées\* de la mission en 2022 (CP, en Md€)**



\* dépenses mensuelles : échelle de gauche ; dépenses cumulées : échelle de droite  
Source : Chorus, traitement Cour des comptes

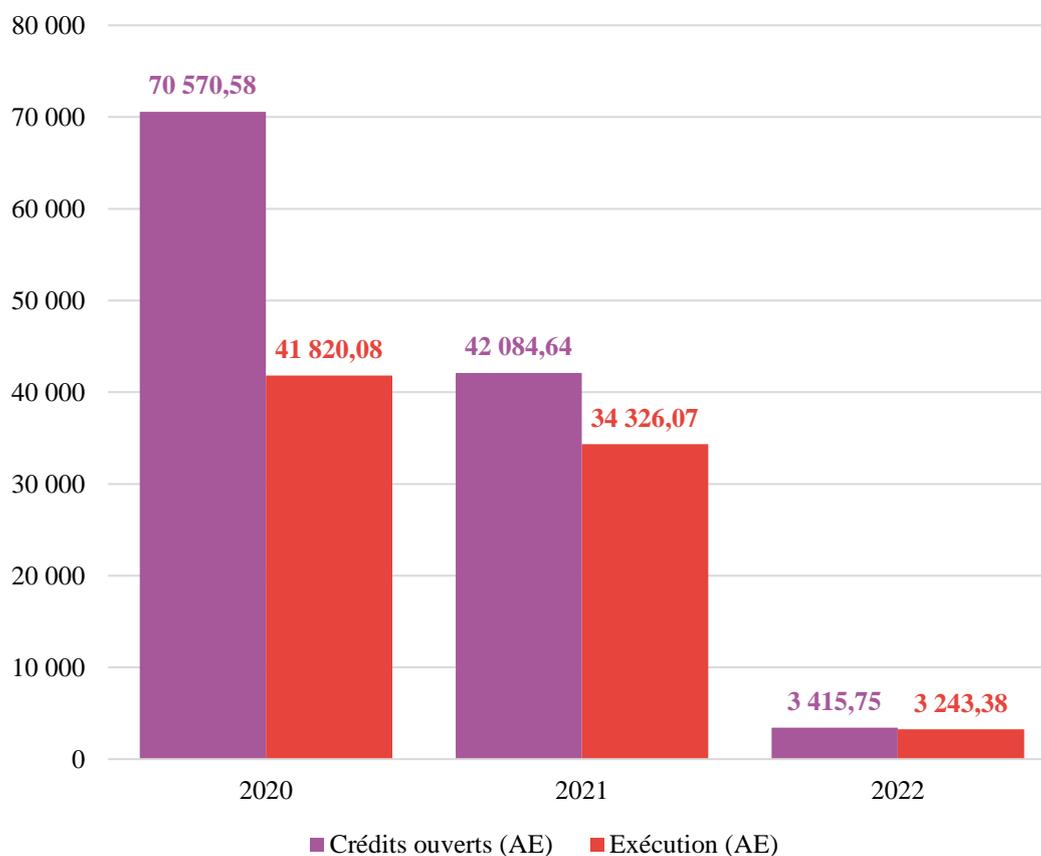
Les dépenses d'intervention constituent 95 % des dépenses, avec 3 090,76 M€. Les dépenses de fonctionnement concernent les dépenses opérées par le programme 366 pour l'achat de masques, pour 183,48 M€. La répartition entre les dépenses d'intervention et de fonctionnement de 2022 est similaire à celle de 2021 (respectivement 97 % et 3 %).

**Graphique n° 6 : les dépenses 2020-2022 de la mission par titre (CP, en M€)**

Source : Chorus, traitement Cour des comptes

#### **IV - Une exécution quasi-complète des programmes les plus importants de la mission**

Les crédits en autorisations d'engagement sont exécutés à hauteur de 3 243 M€, pour 3 416 M€ de crédits disponibles. L'exécution est entière pour le programme 360 (1,25 Md€) ou quasiment achevée pour le programme 357 (1 726,06 M€ pour 1 727,80 M€ de crédits disponibles) et le programme 358 (128,07 M€ pour 128,20 M€ de crédits disponibles). Elle est en revanche plus réduite pour les deux programmes pour lesquels l'enveloppe était plus restreinte : l'exécution du programme 356 est limitée à 38,7 % des AE disponibles (95,42 M€ pour 246,51 M€) et se situe à 69,3 % pour le programme 366 (43,84 M€ pour 64,24 M€).

**Graphique n° 7 : crédits disponibles et exécution 2020-2022 (AE, en M€)**

Source : Chorus, traitement Cour des comptes

En crédits de paiement, le taux de consommation des crédits disponibles est de 94,7 % (3 274 M€). Les crédits ont été consommés dans l'année, en cohérence avec, d'un côté, l'objectif de célérité de distribution des aides, de l'autre, l'extinction de la mission.

En 2021, la mission avait consommé 34,4 Md€ de CP sur un total de 42,2 Md€ de crédits disponibles, soit un taux de consommation de 81,5 %. En 2020, la mission avait consommé 41,8 Md€ de CP sur un total de 70,5 Md€ de crédits disponibles, soit un taux de consommation de 59,2 %.

**Graphique n° 8 : crédits disponibles et exécution 2020-2022 (CP, en M€)**

Source : Chorus, traitement Cour des comptes

## V - Une extinction de la mission qui intervient fin 2022

Dès leur conception, les programmes de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* étaient supposés avoir un caractère non pérenne et, sauf rebond épidémique majeur, être supprimés à brève échéance. Leur suppression à la fin de l'année 2022 s'est traduite par le portage des aides ou dispositifs prolongés par d'autres supports budgétaires permanents.

La majeure partie des crédits restant disponibles a été annulée par la LFR 2. Ces annulations concernent les programmes 356 - *Prise en charge du chômage partiel* » (405,3 M€ en AE=CP), 357 - *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire* (52,3 M€ en AE et 77,2 M€ en CP), 358 - *Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire* (297,0 M€ en AE=CP) et 366 - *Matériels sanitaires pour faire face à la crise de la covid-19* » (315,5 M€ en AE=CP). Ces crédits correspondent en réalité presque entièrement à des crédits ouverts en 2021, non consommés et reportés sur 2022.

De manière résiduelle, un transfert de crédits de 3,5 M€ (AE=CP) a été effectué à partir du programme 366 par décret de transfert n°2022-1512 du 02 décembre 2022, vers le programme 214 - *Soutien de la politique de l'éducation nationale* de la mission *Enseignement scolaire*, destiné au financement de masques grand public et inclusifs.

## Chapitre II

### Points d'attention par programme

#### **I - Programme n°356 – *Prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel et financement des aides d'urgence aux employeurs et aux actifs précaires à la suite de la crise sanitaire***

##### **A - Un dispositif en voie d'extinction dès la fin 2021**

Le programme 356 a pour objet exclusif de porter les crédits budgétaires correspondant à l'activité partielle dite de crise – à l'exclusion donc de l'activité partielle de droit commun et de longue durée - ainsi qu'aux dispositifs de soutien aux actifs fragilisés par la crise : l'aide exceptionnelle aux actifs dits « permittents » créée par le décret du 30 décembre 2020 et l'indemnisation des congés payés créée par le décret du 30 décembre 2020<sup>23</sup>. Aucune mesure n'a modifié son périmètre en 2022. Les dépenses d'activité partielle de longue durée (APLD) et d'activité partielle de droit commun sont quant à elles portées par le programme 364 de la mission *Plan de relance*.

---

<sup>23</sup> L'aide exceptionnelle aux actifs dits « permittents », travaillant comme saisonniers ou comme extras, visait à garantir des ressources de 900 € par mois jusqu'en février 2021 à tous ceux ayant travaillé au moins 210 jours et plus en 2019 mais insuffisamment en 2020 pour recharger leurs droits à l'allocation-chômage. Le dispositif d'indemnisation des congés payés consistait à faire prendre en charge par l'État une fraction des congés payés des salariés des établissements dont l'activité avait été interrompue totalement ou partiellement durant au moins 140 jours en 2020 ou dont l'activité a été réduite de plus de 90 % pendant les périodes où l'état d'urgence était en vigueur, en 2020.

**Tableau n° 1 : supports budgétaires des dispositifs de financement de l'activité partielle en 2022**

Activité partielle de crise	Activité partielle de longue durée	Activité partielle de droit commun
Programme 356	Programme 364	
Mission Plan d'urgence	Mission Plan de relance	

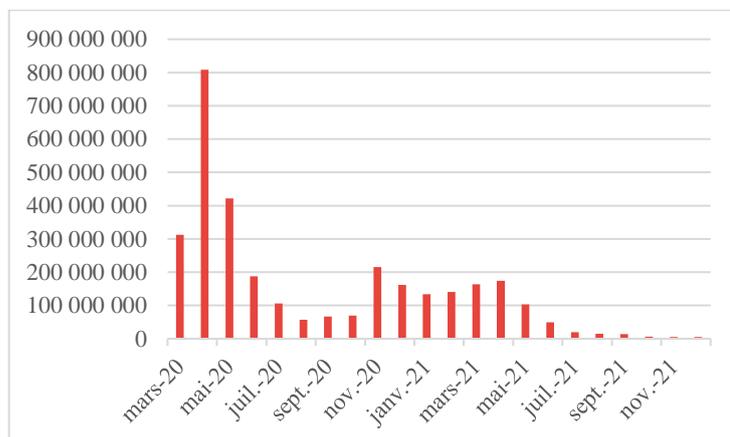
Source : Cour des comptes

L'activité partielle de crise a principalement été mobilisée au plus fort de l'épidémie de covid-19, en 2020 et, dans une moindre mesure, au premier semestre 2021. L'évolution des dépenses d'activité partielle entre mars 2020 et décembre 2021 révélait ainsi une tendance incontestable à l'extinction des demandes, ainsi qu'en atteste le graphique ci-dessous. La loi de finances pour 2022 faisait donc l'hypothèse d'une extinction progressive du dispositif dans l'année. Le programme 356 devait encore financer :

- les heures chômées antérieures à 2022 qui n'avaient pas encore fait l'objet d'une indemnisation ;
- les éventuelles dépenses d'activité partielle d'urgence au titre des heures chômées en 2022 ;
- les dépenses relatives aux dispositifs dits de congés payés et d'aide aux permittents.

Le périmètre d'intervention du programme 356 n'est donc plus, en 2022, que résiduel.

**Graphique n° 9 : nombre d'heures indemnisées au titre de l'activité partielle d'urgence entre mars 2020 et décembre 2021**



Source : Cour des comptes d'après les données ASP arrêtés au 6 février 2022. Lecture : nombre d'heures indemnisées selon le mois auquel elles se rattachent. NB : les employeurs disposent d'un délai de six mois pour transmettre leurs demandes d'indemnisation. Un décalage peut donc exister sur les données à partir d'octobre.

## **B - Un financement 2022 intégralement assuré par les reports de crédits non consommés en 2021, dont près de 45 % ont été annulés aussitôt**

Le financement de l'activité partielle fait l'objet d'un effort partagé entre l'État, à hauteur de 67 %, et le régime d'assurance-chômage, à hauteur de 33 %. Le dispositif est géré en AE=CP s'agissant de l'activité partielle de crise proprement dite. Des écarts peuvent exister s'agissant de l'aide aux permittents ou de l'indemnisation des congés payés.

Aucun crédit n'a été inscrit sur le programme en LFI 2022. Les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances indiquaient que les besoins seraient entièrement couverts par le report des crédits non utilisés de l'année 2021, dont le montant n'a pourtant été fixé que par l'arrêté ministériel du 24 mars 2022<sup>24</sup>, soit près de six mois après le dépôt du projet de loi devant le Parlement.

Cet arrêté a procédé au report de la totalité des crédits non consommés en 2021, soit 1 201,77 M€ en AE et 1 207,26 M€ en CP. Ce montant était supérieur aux dépenses d'activité partielle de crise exécutées en 2021, qui s'élevaient à 1,06 Md€ (hors indemnisations des congés payés et aide aux permittents) alors que le nombre des demandes d'indemnisation n'avait cessé de diminuer. Ce niveau de reports excédait ainsi largement les besoins prévisibles de financement du programme en 2022, dans un contexte d'extinction progressive.

Cependant, quelques jours à peine après la réalisation des reports de crédits, le programme 356 a fait l'objet d'annulations dans le cadre du décret d'avances n° 2022-512 du 7 avril 2022, à hauteur de 550 M€ en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (soit 45,5 % des crédits reportés).

Comme la Cour l'a observé dans sa note sur l'analyse de l'exécution budgétaire en 2021<sup>25</sup>, « la publication des arrêtés de reports à la fin du mois de mars et l'élaboration du projet de décret d'avance étaient concomitantes. La décision de reporter des crédits, qui suppose en principe l'existence de dépenses à financer, est contradictoire avec leur annulation immédiate ». La Cour considérait ainsi que les crédits de la mission *Plan d'urgence* non consommés à la fin de l'année 2021 ont constitué – pour près de la moitié s'agissant des crédits du programme 156 - une réserve pour financer en 2022 des dépenses d'autres missions.

Ce constat est corroboré par les conditions de la gestion du programme, en 2022. Le niveau excessif des reports de 2021, dont plus de 45 % ont été annulés quelques jours à peine après la parution de l'arrêté ministériel de report, alors que toutes les données disponibles permettaient de prévoir un net ralentissement des besoins de financement, constitue une atteinte aux principes d'annualité et de spécialité budgétaires.

---

<sup>24</sup> [https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/texte\\_jo/JORFTEXT000045410861](https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/texte_jo/JORFTEXT000045410861)

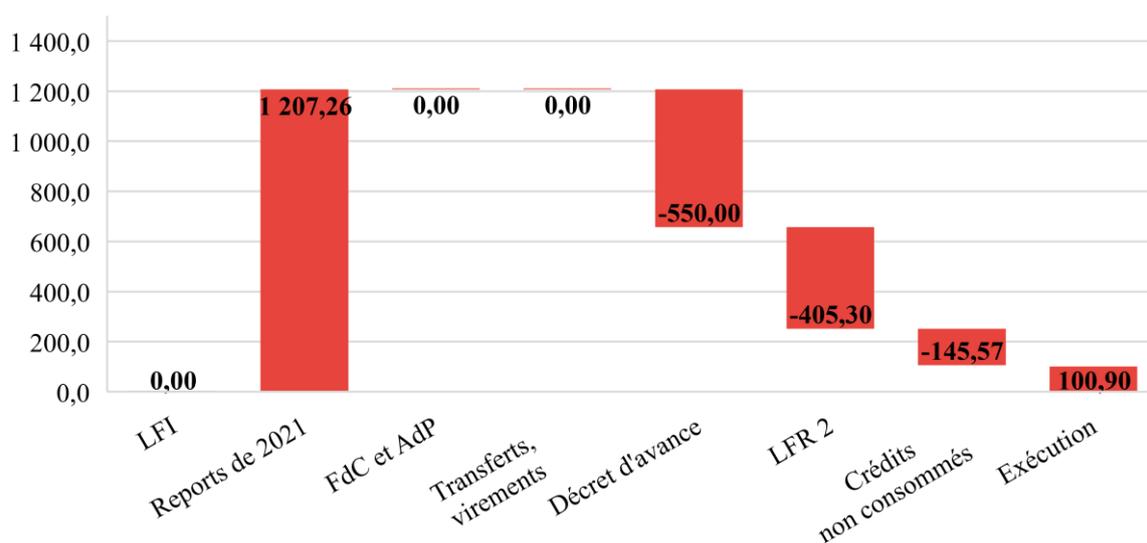
<sup>25</sup> Cour des comptes, note d'analyse sur l'exécution budgétaire 2021 de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, 2022.

## C - Une gestion marquée par d'importantes annulations qui ont diminué le niveau des crédits disponibles

Outre les annulations de crédits effectuées par le décret d'avances du 7 avril 2022, 405,3 M€ en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ont été annulés par la loi de finances rectificative de fin de gestion du 2 décembre 2022.

Les ressources du programme ont ainsi été réduites à 246,47 M€ en AE et CP, soit 20,6 % des crédits disponibles à fin mars 2022.

**Graphique n° 10 : le programme 356, de la LFI 2022 à l'exécution (AE, M€)**



Source : Cour des comptes

Le suivi mensuel d'exécution montre que le versement des crédits à l'ASP au titre de l'activité partielle proprement dite a été réalisé par un unique mouvement, en mai 2022. Aucun autre versement n'a été nécessaire en cours de gestion. L'aide aux permittents a fait l'objet de versements de CP jusqu'à mi-2022, période à partir de laquelle ils sont devenus résiduels.

## D - Une exécution très partielle des crédits demeurés disponibles

Les crédits exécutés sont bien inférieurs aux crédits disponibles en fin de gestion : ils s'élèvent à 95,42 M€ en AE et 100,90 M€ en CP, soit un taux de consommation de 38,71 % en AE et 40,94 % en CP. Les crédits consommés représentent ainsi à peine 8,4 % des crédits disponibles en début de gestion.

**Tableau n° 2 : niveau de consommation des crédits du programme 356 en 2022 (M€)**

	<b>AE</b>	<b>CP</b>
<i>Activité partielle</i>	93,47	93,47
<i>Indemnisation des congés payés</i>	0,17	0,17
<i>Aide aux permittents</i>	1,77	7,26
<b>Total</b>	<b>95,42</b>	<b>100,90</b>

Source : Chorus

Les annulations réalisées en LFR 2 auraient donc pu être plus importantes que celles effectivement réalisées.

### **E - Un coût pour l'État de l'activité partielle de crise qui s'établit à plus de 302 M€ en 2022 et à près de 22 Md€ au total depuis 2020**

La dépense totale de l'État au titre de l'activité partielle de crise en 2022 inclut, outre les crédits budgétaires, la mobilisation de la trésorerie disponible à l'ASP sur ce dispositif. Celle-ci s'élevait, fin 2021, à 210,63 M€. Son niveau, fin 2022, n'était plus que de 1,84 M€, soit une diminution de 208,79 M€. En ajoutant la mobilisation de cette ressource à la nouvelle contribution issue du programme 356 (93,47 M€), le coût total de l'activité partielle de crise pour l'État s'est établi à 302,26 M€ en 2022. L'ajout de la contribution de l'Unedic porte à 451,13 M€ le coût total du dispositif en 2022.

L'effort total de l'État au titre de l'activité partielle de crise s'élève, sur la période 2020-2022, à près de 22 Md€.

**Tableau n° 3 : coût total de l'activité partielle de crise depuis 2020, pour l'État (en M€)**

<b>En M€</b>	<b>Mission Travail emploi</b>	<b>Programme 356 – Mission Plan d'urgence</b>	<b>Programme 364 - Mission Plan de relance</b>	<b>Total</b>
2020	17 086	0	0	17 086
2021	0	1 060	3 740	4 800
2022	0	94	0	101
<b>Total 2020-2022</b>	<b>17 086</b>	<b>1 154</b>	<b>3 740</b>	<b>21 980</b>

Source : Cour des comptes

Note : en 2021, les crédits du programme 364 ont irrégulièrement financé l'activité partielle de crise à hauteur de 3,74 Md€, qui auraient normalement dû être imputés sur le programme 356.

En tenant compte de la contribution de l'Unedic sur la même période 2020-2022 (environ 10,8 Md€), le coût total de l'activité partielle de crise s'établit à environ 32,8 Md€.

## F - La performance du programme

Les trois indicateurs de performance attachés au programme portent respectivement sur :

- le délai moyen entre la demande d'allocation et son versement à l'employeur ;
- le nombre d'entreprises bénéficiaires d'une allocation d'activité partielle ;
- le nombre de salariés concernés par l'activité partielle ;
- le nombre d'heures indemnisées au titre de l'activité partielle.

Alors que le rapport annuel de performances 2021 déclarait « sans objet » les prévisions et réalisations attachées à ces indicateurs, le rapport annuel de performances pour 2022 comporte les précisions attendues s'agissant des résultats obtenus pour ces deux années.

Le délai moyen de versement de l'allocation s'établit, en 2022, à 10,24 jours après la demande contre 12,67 en 2021, tandis que le nombre d'entreprises bénéficiaires d'une allocation d'activité partielle passe de 493 277 à 63 810. Le nombre de salariés concernés est divisé par 87, passant de 3,53 millions de salariés à 40 375 et le nombre d'heures indemnisées chute à environ 67 millions, contre près de 830 millions en 2021 et 2,4 milliards en 2020.

Les données portent cependant sur l'ensemble des dispositifs d'activité partielle existants, sans distinction entre ceux portés par le programme 356 et ceux relevant du programme 364 de la mission *Plan de relance*. Indicateurs de gestion et non de mesure de la performance, ils ne disent en outre rien de l'efficacité de l'activité partielle pour préserver l'emploi dans la durée.

## G - Un programme supprimé en 2023

Le programme disparaît en LFI 2023, avec la suppression de la mission. Aucun reste à payer n'est observé. En revanche, des opérations juridiques pourraient être encore nécessaires pour traiter les demandes d'indemnisation aujourd'hui toujours bloquées auprès de l'ASP, notamment du fait de suspicions de fraudes.

## ***II - Programme n° 357 – Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire***

### **A - Des aides ajustées ou créées en 2022 au sein d'un programme en extinction**

En cours d'extinction, le programme 357 a financé en 2022 huit dispositifs de solidarité mobilisables par les entreprises particulièrement touchées par la crise sanitaire. Ces dispositifs répondent à des difficultés sectorielles, territoriales ou de trésorerie spécifiques subies par un nombre restreint d'entreprises. Il s'agit du dispositif dit « Fonds de solidarité Volet 1 », des dispositifs Coûts fixes, reprise, stock, dotations SPIC-SPA (secteur public), Aide complémentaire Outre-Mer, Loyers et Fermeture.

Une présentation détaillée de ces dispositifs figure en Annexe n° 2.

Le fonds de solidarité a été clôturé au 30 juin 2022, conformément à l'article 1 de l'ordonnance du 25 mars 2020 modifiée portant création du fonds de solidarité et de l'article 2 du décret n° 2022-346 du 12 mars 2022.

## **B - Un programme abondé par les reports de crédits de 2021**

Le programme 357 n'a pas été abondé par des crédits ouverts en loi de finances mais par les reports de crédits de 2021 à hauteur de 2 2719,14 M€ en AE et de 2 317,81 en CP, début 2022<sup>26</sup>. Le programme a également bénéficié de 0,81 M€ en AE/CP au titre des contributions de certaines collectivités au programme<sup>27</sup>.

Les crédits du programme 357 - *Fonds de Solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire* » ont d'abord été abondés en 2020 par les lois de finances rectificatives successives ainsi que par divers mouvements règlementaires de crédits, puis en 2021 par la loi de finances initiale et par des reports.

Pour 2022, la programmation initiale anticipait l'extinction du fonds. Elle ne prenait pas en compte l'effet conjugué de la prolongation de certains dispositifs d'aides, de la modification des critères d'attribution ou l'extension des délais de dépôts des dossiers décidées en fin d'année 2021 pour soutenir certains secteurs et territoires. Ce fut le cas par exemple avec la modification *a posteriori* des critères d'attribution de l'aide « coûts fixes renforts », avec l'abaissement de façon rétroactive du seuil de perte de chiffre d'affaires de 50 à 30 %, la prolongation des guichets pour décembre et janvier jusqu'au 30 avril 2022 ou l'extension des délais de dépôt de dossiers au titre de l'aide loyer. Ainsi, la prévision d'exécution au 12 avril 2022 s'établissait à 2 433 M€ au lieu de 1 801 M€ (soit +632 M€) prévus lors de la prévision d'exécution de mars 2022.

Dès lors, l'annulation de 500 M€ sur le programme 357 par décret d'avance du 7 avril 2022<sup>28</sup> ainsi que les reports croisés de crédits 2021 vers d'autres programmes notamment pour financer le plan « Destination France »<sup>29</sup>, ont conduit à la situation de non-soutenabilité ponctuelle du programme en 2022 dans les conditions rapportées ci-dessus. Des crédits ont été ouverts sur le programme 134 - *Développement des entreprises et régulations* de la mission *Économie* au titre du fonds de solidarité et des autres dispositifs d'aide ; leur consommation à la fin de l'année 2022 s'élève à 685,6 M€.

La loi de finances rectificative pour 2022 du 1<sup>er</sup> décembre 2022 a ensuite annulé 52,2 M€ en AE et 77,2 M€ en CP.

---

<sup>26</sup> Arrêtés du 6 janvier 2022 portant reports de crédits généraux pour un montant de de 1 Md€ en AE et en CP, du 11 mars 2022 portant reports de crédits généraux pour un montant de 300 M€ en AE et en CP, du 25 mars 2022 portant reports de crédits généraux pour un montant de 979 M€ en AE et 1,01 Md€ en CP.

<sup>27</sup> Arrêté du 28 mars 2022 portant reports de crédits sur fonds de concours pour un montant de global de 68 789 € en AE et en CP.

<sup>28</sup> Décret n° 2022-512 du 7 avril 2022 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

<sup>29</sup> Arrêté de report du 25 mars 2022.

## C - Des dépenses résiduelles par rapport à 2021, 99,9 % des crédits consommés

En 2022, les dépenses effectives du programme 357 – *Fonds de solidarité* se sont élevées à 1,74 Md€ en crédits de paiement, contre 26,8 Md€ en 2021 et 11,8 Md€ en 2020. Au regard des crédits disponibles (1,74 Md€), le taux de consommation des crédits est de 99,9 %, à la différence de l'exercice 2020 qui s'était traduit par une sous-consommation correspondant à 40 % des crédits ouverts en 2020 (soit un montant de 7,9 Md€ en CP)<sup>30</sup>.

La diminution particulièrement importante des dépenses est liée à la levée des mesures de restriction sanitaire, au resserrement de l'éligibilité des différentes aides du fonds de solidarité et à la fermeture de celui au 30 juin 2022 qui explique le faible nombre d'aides versées sur le deuxième semestre 2022. Sur le mois de décembre 2022, seuls 15 paiements pour 473 248 € au titre du volet 1 et 4 paiements pour 26 400 € au titre du coût fixe sont intervenus. Les dernières aides de l'exercice 2022 correspondent à des décisions de justice. Ces paiements continueront en 2023 dans le cas où des décisions défavorables à l'administration interviendraient.

Le nombre de dossiers payés en 2022 ne constitue plus que 0,9 % des dossiers payés en 2021. Les aides versées en 2022 s'élèvent à 2,3 Md€.

**Tableau n° 4 : nombre de dossiers payés et montants versés en 2021 et en 2022 (en Md€)<sup>31</sup>**

Volet/aide	Nombre de dossiers payés 2021	Montant versés en 2021	Nombre de dossiers payés 2022	Montant versés en 2022
Fonds de solidarité	4 448 408	24,10	19 594	0,21
Coûts fixes	7 765	1,70	18 170	1,47
Loyers			1 330	0,38
Fermeture			265	0,37
Reprise	262	0,01	43	0,00
Volet 2	1 631	0,03		
Volet 2bis	1 674	0,00	2	0,00
Remontées mécaniques	346	0,60		
Stock	38 253	0,20	141	0,00
Dotations SPIC	3 047	0,20	1 106	0,06

<sup>30</sup> Note d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », Cour des comptes, avril 2021.

<sup>31</sup> Selon la direction du Budget, les aides financées aux entreprises ont été financées par le programme 357 en 2022 selon les montants suivants: Fonds de solidarité Volet 1: 152,92 M€ ; Coûts fixes: 1 071,37 M€ ; Reprise :3 M€ ; Stock : 0,9 M€ ; dotations SPIC et SPA : 10,04 M€ ; Aide complémentaire Outre-Mer : 1,93 M€ ; Loyers : 294,08 M€ ; Fermeture : 206,26 M€.

Volet/aide	Nombre de dossiers payés 2021	Montant versés en 2021	Nombre de dossiers payés 2022	Montant versés en 2022
Aide complémentaire Outre-mer	761	0,00	368	0,00
Aide activités sportives	6		152	0,01
Total	<b>4 502 147</b>	<b>26,90</b>	<b>41 171</b>	<b>2,50</b>
Rétablissement de crédits		0,10		0,08
Crédits consommés		<b>26,80</b>		<b>2,43</b>

Source : DGFIP, traitement Cour des comptes

### D - Des contrôles ayant déjà débouché sur 4 000 suspicions de fraude et 186 M€ de titres de recouvrement

Les contrôles *a posteriori* conduits par la DGFIP en 2022 ont donné lieu à l'émission de 78 280 titres de recouvrement à destination de 15 800 entreprises, pour un montant total de 186 M€. 72,9 M€ ont été recouvrés en 2021 et 2022, ce qui représente moins de 0,2 % du total des 41,14 Md€ d'aides versées. À ces montants s'ajoutent 161,8 M€ de reversements spontanés d'entreprises ayant perçu des aides à tort. Les contrôles *a posteriori* ont conduit à des rétablissements de crédits intervenus en 2020 (9,5 M€), en 2021 (108,5 M€) et jusqu'en août 2022 (61,3 M€) sur le programme 357.

**Tableau n° 5 : résultats des contrôles sur des aides versées au titre du fonds de solidarité en 2021 et 2022 (nombres et montants en M€)**

Résultats	2021	2022
Nombre de demandes irrégulières	99 000	ND
Nombre de titres émis	74 600	78 280
Nombre d'entreprises ayant fait l'objet d'un titre	30 800	15 800
Montant des titres émis	286	186
Montant recouvré sur une année	23	50
Montant payé spontanément	96	66
Plaintes et articles 40 : nombre	3 000	4 000
Plaintes et articles 40 : montants	67	85

Source : DGFIP

La baisse du montant des titres émis entre 2021 et 2022 est due à l'intervention, en 2021, d'une mesure de contrôle *a posteriori* de grande ampleur, basée sur la cohérence des chiffres d'affaires déclarés par les entreprises, et ayant alors abouti à l'émission de près de 5 000 titres représentant environ 100 M€.

La DGFIP estime ne pas pouvoir élaborer une évaluation globale de la fraude pour les aides financées par le programme 357 dans la mesure où il ne lui semble pas possible de distinguer les entreprises ayant eu l'intention de frauder de celles ayant simplement commis une erreur de bonne foi dans l'interprétation des textes, voire une erreur de saisie des données lors de la formulation de leur demande d'aide. Les cas de fraude caractérisée donnant lieu à plainte ou signalement auprès du Parquet au titre de l'article 40 du code de procédure pénale concernent 7 000 entreprises pour un montant en jeu de 152 M€.

Les contrôles se sont concentrés sur le fonds de solidarité volet 1. Le contrôle *a posteriori* des autres aides n'a pas été effectué. En 2023, les contrôles viseront plus particulièrement le dispositif de régularisation des montants d'aides perçues pour compenser les coûts fixes porté par le décret du 3 mai 2022. Ils seront notamment ciblés sur l'absence de dépôt des justificatifs par les entreprises bénéficiaires d'une aide coût fixe.

Un retour d'expérience approfondi est susceptible d'être inscrit au programme des contrôles *a posteriori* du CBCM du MEFSIN au vu des rétablissements de crédits futurs. L'analyse des résultats devrait permettre de vérifier si la relative modicité des indus au regard des montants versés est liée à la qualité des contrôles *a priori*.

## **E - Une extinction du programme en fin d'année 2022 et une bascule des dépenses vers le programme 134 - *Développement des entreprises et régulations***

L'ouverture de crédits par le décret d'avance du 7 avril 2022 sur le programme 134 (1,5 Md€ au titre de l'aide aux entreprises écono-intensives) a permis d'accompagner la clôture du programme 357, en assurant l'absence de toute discontinuité dans le versement des aides (aides régies, fermeture, loyers, coûts fixes, reprise). Cette situation a été régularisée, dans le cadre de la LFR1, via l'ouverture de 794 M€ de crédits supplémentaires en AE et en CP sur le programme 134. L'évaluation du besoin sur le programme 134 (694 M€ en juin et 690 M€ en septembre) s'est avérée proche de l'exécution (685,7 M€). 100 M€ ont été annulés en LFR de fin de gestion.

Les bascules ont eu lieu le 2 mai 2022 pour les dispositifs Coûts fixes, Reprise, Loyers et Fermeture, le 23 juin 2022 pour les dotations SPIC-SPA (secteur public) et le 22 septembre 2022 pour le reste des dispositifs.

L'unité opérationnelle<sup>32</sup> dédiée à la reprise du fonds sur le programme 134 - *Développement des entreprises et régulations* a vocation à prendre en charge les contentieux à venir, pour lesquels 72,3 M€ de provisions pour litiges ont été constituées en fin de gestion 2022.

---

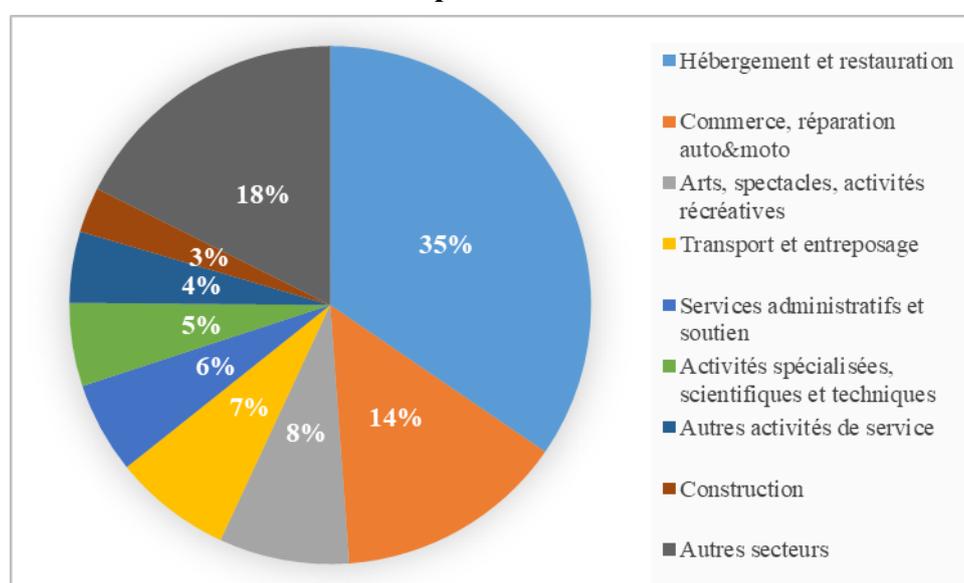
<sup>32</sup>UO- 0134-CTRA-C006 « Fonds de solidarité pour les entreprises » .

## F - Plus de deux millions d'entreprises soutenues depuis 2020<sup>33</sup>

Au 31 décembre 2022, 2,04 millions d'entreprises ont bénéficié du fonds de solidarité et des aides spécifiques<sup>34</sup>. Plus d'un tiers des montants versés ont bénéficié à des entreprises de l'hébergement et de la restauration (34 %) et plus de 14 % à des entreprises du secteur du commerce, deux types d'activités particulièrement touchées par les restrictions liées aux protocoles sanitaires successifs.

Le fonds de solidarité ainsi que l'ensemble des aides « satellites » ont très majoritairement bénéficié aux microentreprises (deux millions de bénéficiaires), qui ont perçu 76 % des montants distribués.

**Graphique n° 11 : ventilation des montants versés au titre du programme 357 – Fonds de solidarité par secteur d'activité**

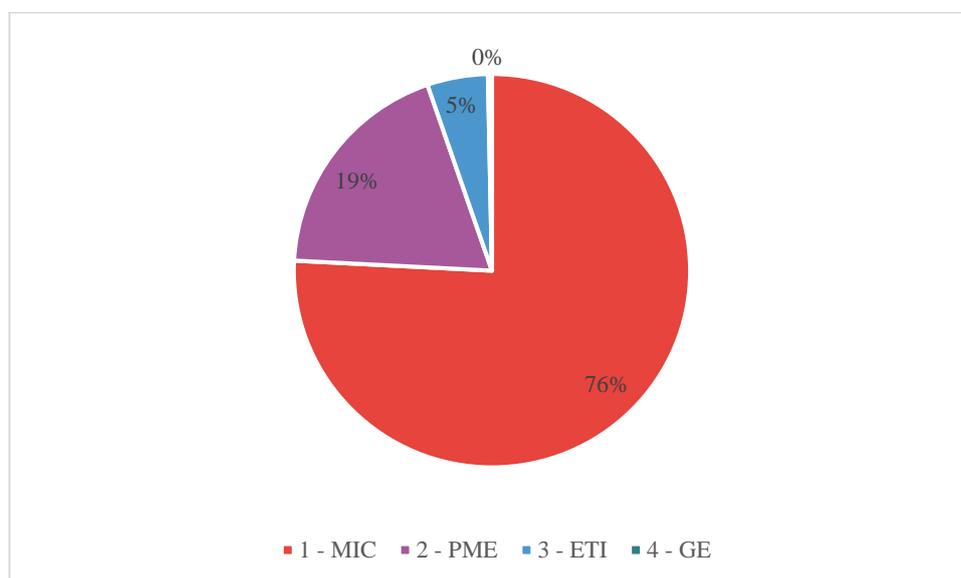


Source : DGFIP, données au 13/07/2022 traitement Cour des comptes

<sup>33</sup> Données au 17 juillet 2022. Auxquels il convient d'ajouter 0,4 Md€ de crédits transférés ou virés sur d'autres programmes budgétaires en charge de la gestion et de la mise en paiement de certaines aides (aides multi-activités gérée par le réseau des CCI sous la tutelle de la DGE et aides sectorielles gérées par les ministères du Sport, de la Culture et de l'Agriculture).

<sup>34</sup> Postérieurement au 13 juillet 2022, les chiffres sont non significatifs, la date-limite d'attribution des aides par l'administration étant fixée au 30 juin 2022. Seules des aides faisant suite à des décisions de justice ou des dossiers bloqués pour des raisons techniques ont fait l'objet d'un versement (213 dossiers comptabilisés à compter du 13 juillet sur l'exercice 2022).

**Graphique n° 12 : ventilation des montants versés au titre du programme 357 – Fonds de solidarité par type d'entreprise**



Source : DGFIP, données au 22 mai 2022, traitement Cour des comptes

Si le montant total moyen d'aides versées aux entreprises s'établit à 20 154 €, la distribution des versements est le reflet de l'hétérogénéité des bénéficiaires. Ainsi, 48 % des bénéficiaires ont reçu moins de 7 % des versements en valeur, pour des aides d'un montant total inférieur ou égal à 5 000 €, mais un peu plus de 2 % des entreprises ont bénéficié de versements de montants supérieur ou égal à 100 000 € et totalisent à elles seules près de 33 % des versements en valeur.

**Tableau n° 6 : nombre d'entreprises et montants reçus par tranche de montant total d'aides versées (en M€)**

Tranche de montant total versé par entreprise	Nombre d'entreprises en milliers	Montant versé en M€
De 0 à 5000 €	978,1	2 581,6
De 5001 à 50 000 €	867,2	13 731,7
De 50 001 à 100 000 €	151,9	10 932,5
Plus de 100 000€	44	13 895,6
<b>Total</b>	<b>2 041,3</b>	<b>41 141,4</b>

Source : DGFIP, données au 13 juillet 2022, traitement Cour des comptes

### **III - Programme n° 358 – Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire**

#### **A - Un programme exceptionnel destiné à soutenir les entreprises stratégiques et vulnérables**

Créé par la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020, le programme 358 - *Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire* est destiné à renforcer les moyens financiers d'entreprises présentant un caractère stratégique et jugées vulnérables en raison des conséquences économiques de la crise sanitaire. Le soutien aux entreprises ainsi fragilisées s'effectue à travers des opérations en fonds propres, quasi-fonds propres et titre de créances. Les ressources nécessaires sont prélevées du programme 358 pour être transférées en recettes du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* (ci-après, CAS PFE), lequel finance les opérations via son programme 731 - *Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État*.

#### **1 - Une programmation datant de 2020, un financement fondé sur des reports massifs et insuffisamment justifiés**

La loi du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020 a doté le programme 358 de 20 Md€ ouverts sur le budget général<sup>35</sup>. Le programme est géré en AE=CP.

Le programme 358 a été maintenu en LFI 2021 sans abondement de crédits nouveaux. Il a bénéficié cette année-là du report de 11,7 Md€ de crédits non utilisés en 2020<sup>36</sup>. 7,6 Md€ ont été annulés en cours d'année dont 7,2 Md€ par le décret d'avance du 19 mai 2021<sup>37</sup> et 429 M€ en loi de finances rectificative du 1<sup>er</sup> décembre 2021 pour 2021<sup>38</sup>. Au total, plus de 65 % des crédits initiaux de ce programme ont été annulés, et les crédits disponibles se sont finalement établis à 4,1 Md€. Sur ce montant, la consommation s'est élevée à 0,7 Md€ seulement en 2021.

Le programme 358 a été prorogé en LFI 2022, à nouveau sans crédits nouveaux. Le solde des crédits disponibles du programme en fin de gestion 2021 a été reporté en partie en 2022 par arrêté du 25 mars 2022, à hauteur de 2 349 M€<sup>39</sup>. Le reliquat d'1 Md€ a été reporté sur le programme 367<sup>40</sup> - *Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021*

---

<sup>35</sup> État B de la loi du 25 avril 2020 relativement à l'article 9 de cette même loi.

<sup>36</sup> Arrêté du 21 décembre portant reports de crédits

<sup>37</sup> Décret n° 2021-620 du 19 mai 2021 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance. Les crédits annulés ont conduit à l'ouverture en parallèle de l'équivalent sur deux autres programmes de la mission Plan d'Urgence : 6,7 Md€ sur le programme 357 « *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire* » et 500 M€ sur le programme « *Prise en charge du chômage partiel et financement des aides d'urgence aux employeurs et aux actifs précaires à la suite de la crise sanitaire* ».

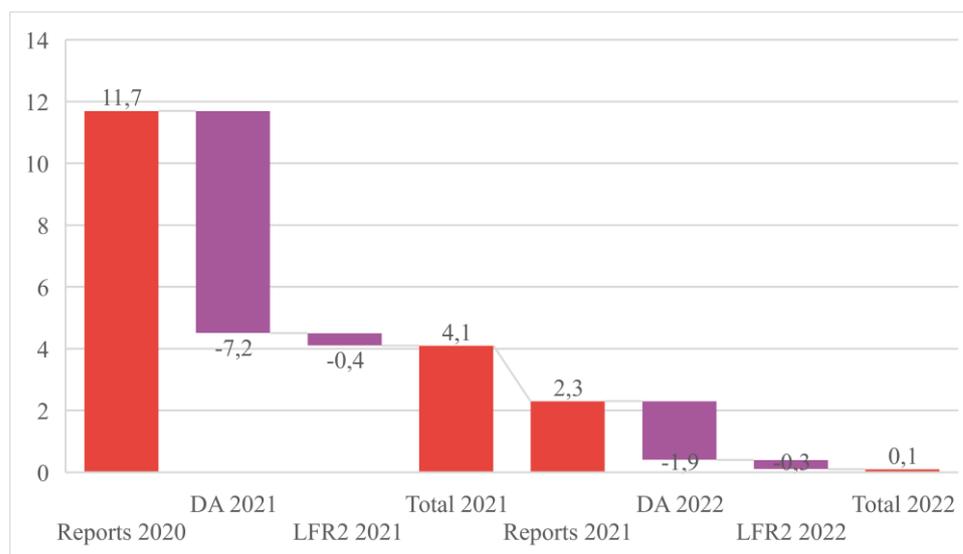
<sup>38</sup> Loi n° 2021-1549 du 1er décembre 2021 de finances rectificative pour 2021.

<sup>39</sup> Arrêté du 21 décembre portant reports de crédits

<sup>40</sup> Arrêté de report du 25 mars 2022

En cours d'année 2022, 2 221 M€ ont été annulés, soit plus de 94,5 % des crédits disponibles : le décret d'avance n°2022-512 du 7 avril 2022 a annulé 1 924 M€, et la loi n°2022-1499 du 1<sup>er</sup> décembre 2022 de finances rectificative a annulé 296,9 M€ compte-tenu d'une forte sous-consommation anticipée, laissant 0,13 Md€ disponible.

### Graphique n° 13 : ouverture et annulation des crédits sur le programme 358 en 2021 et 2022 (en Md€)



Source : Chorus, Cour des comptes, direction du budget. Notes de lecture : Les crédits disponibles en 2021 se sont élevés à 4,1 Md€ et à 0,1 Md€ en 2022. Reports 2020= reports des crédits 2020 en 2021 ; DA = décret d'avance.

## 2 - Des reports insuffisamment justifiés

En 2020, l'APE a évalué les besoins en capital à horizon 2022 pour les entreprises stratégiques et vulnérables à plus de 20 Md€, en se fondant sur l'impact de la crise. Mais l'APE a indiqué dès le début de l'année 2021 que l'effet conjugué « des différentes mesures de soutien, en particulier les prêts garantis par l'État (PGE), [a] permis aux entreprises stratégiques et vulnérables d'éviter de recourir à des recapitalisations »<sup>41</sup>. Dès lors, les reports de crédits massifs opérés de 2020 sur 2021 puis de 2021 sur 2022 apparaissent insuffisamment justifiés.

La prévision de dépense du CAS PFE au titre des opérations nécessitant des abondements en 2022 à partir du programme 358 s'élevait début 2022 à 3 Md€ répartis comme suit :

- 1,5 Md€ pour les opérations au titre du Fonds de transition (interventions en prêts, quasi-fonds propres et fonds propres auprès d'entreprises de taille significative particulièrement touchées par la crise mais qui n'avaient pu jusqu'à présent être accompagnées par les aides d'urgence de manière adéquate) ;

<sup>41</sup> Audition de M. Martin Vial, au Sénat, le 6 avril 2021

- 1,5 Md€ pour des opérations confidentielles ayant pour finalité de renforcer les ressources des entreprises stratégiques jugées vulnérables en raison des conséquences économiques résultant de la crise sanitaire liée à la covid 19.

Au début du mois de février 2022, une nouvelle évaluation des opérations à engager sur le CAS PFE a conduit à une révision à la baisse de la dépense à hauteur de 2,3 Md€ (dont 0,8 Md€ au titre du Fonds de transition). Comme en 2021, l'annulation au mois d'avril de 81,9 % des crédits 2021 reportés sur 2022 deux semaines plus tôt souligne le caractère massif et insuffisamment justifié des reports initiaux. Les crédits reportés sur le programme 358 ont, de fait, constitué une réserve de crédits permettant l'abondement d'autres programmes, notamment par les décrets d'avance de 2021 et 2022, en contravention avec le respect du principe de spécialité budgétaire. L'atteinte à la spécialité budgétaire a également été manifeste à l'occasion du report de 1 Md€ de crédits du programme 358, non consommés en fin d'année 2021, vers le programme 367 qui a été créé pour financer des opérations patrimoniales sans lien avec la crise sanitaire.

## **B - Une consommation totale des crédits disponibles, un effet limité**

Une fois décomptées les différentes annulations, les crédits disponibles sur le programme 358 se sont élevés à seulement 128,2 M€ en 2022. Les crédits effectivement consommés, venus abonder le CAS PFE en recettes, se sont élevés à 128,07 M€, soit 99,9 % des crédits disponibles.

Quatre opérations opérées par le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* (CAS PFE) ont ainsi fait l'objet d'un financement du programme 358 en 2022. Elles se situent dans le prolongement de celles engagées en 2020 :

- la souscription à un emprunt obligataire réalisé par la société Saint Jean Industries par émission de 180 obligations simples prenant la forme de TSDI de 100 000 € par obligation, soit une dépense de 18 M€ intervenue le 29 juillet 2022. Cette opération est reprise au sein du fonds ETI ;
- la souscription à un emprunt obligataire réalisé par la société Résides Études Investissement par émission de 6 000 obligations simples prenant la forme de TSDI de 100 000 € par obligation, soit une dépense de 60 M€ intervenue le 6 septembre 2022. Cette opération est reprise au sein du fonds ETI ;
- la souscription complémentaire à l'augmentation de capital d'Air France-KLM du 7 juin 2022, à hauteur 68 142 € ;
- le versement en anticipation d'une souscription au fonds France Nucléaire pour 50 M€.

Comme l'avait indiqué la Cour des comptes dans la note d'exécution budgétaire 2021 de la mission *Plan d'urgence*, le programme 358 a une utilité limitée au regard des opérations financées. Les recettes issues du programme 358 ont représenté à peine 0,74% des recettes du CAS PFE cette année, 76 % en 2020 et 14 % en 2021.

## **C - Un programme non reconduit en LFI 2023**

Le programme 358 n'a pas été reconduit en loi de finances initiale pour 2023.

Les dépenses susceptibles d'intervenir à compter de 2023 et au-delà, qui étaient couvertes initialement en recettes par les abondements du programme, concernent les Fonds France Nucléaire, Ace Aero Partenaires, d'Avenir Automobile n°2.

À partir de 2023, elles ont vocation à être financées à partir de la part du solde liées aux ressources issues du programme 358 jusqu'en 2022 (soit 234,7 M€).

**Tableau n° 7 : opérations restant à financer en 2023 et au-delà au titre de souscriptions aux fonds déjà effectives ou à venir abondés initialement par le programme 358 (en M€)**

Étapes	Fonds Avenir Auto	Fonds France Nucléaire	Fonds Ace Aéro Partenaires	Montant total
1ère souscription	105	50	150	305
Dépense	31,5	10	78,8	120,3
Reste à dépenser au titre de la 1ère souscription	73,5	40	71,2	184,7
2nde souscription	0	50	0	50
<b>Total à dépenser en 2023 et au-delà</b>	<b>73,5</b>	<b>40</b>	<b>71,2</b>	<b>234,7</b>

Source : APE et direction du budget

Le solde des crédits restants sur le P358 à la fin de l'année 2022 est de 0,13 M€. Ce solde sera annulé en loi de règlement.

## **IV - Programme n° 360 – Compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements pour les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire**

### **A - Des dispositifs d'allègement des prélèvements sociaux étendus à la 5<sup>e</sup> vague épidémique de l'hiver 2021-2022**

#### **1 - Des mesures de soutien à la trésorerie des petites et moyennes entreprises**

Le programme 360 a été créé par la loi de finances rectificative du 30 juillet 2020 pour financer la compensation à la sécurité sociale et à l'Unédic des exonérations et aides au paiement accordées aux petites entreprises particulièrement touchées par la crise pandémique dans le cadre du premier dispositif<sup>42</sup>, puis des trois suivants.

<sup>42</sup> Dès le mois de mars 2020, a été en mise en place une possibilité de report du paiement des prélèvements sociaux dus au titre de février, puis de mars et avril 2020, notamment pour les PME, TPE et travailleurs indépendants des

### *Un premier dispositif*

Dans le contexte de la première vague de l'épidémie, l'article 65 de la loi du 30 juillet 2020<sup>43</sup> a instauré une exonération totale de cotisations et contributions sociales patronales exigibles pour certaines entreprises (cf. encadré pour les critères et définitions). S'y est ajoutée une aide au paiement des cotisations et contributions sociales patronales et salariales non exonérées dues à l'Urssaf, sur la base d'un prorata de la masse salariale soumise à cotisations initialement fixé à 20 %. À la différence de l'exonération, qui était d'application immédiate, l'aide au paiement correspondait à un crédit pouvant être imputé sur les cotisations de mois ultérieurs. Ces mesures couvraient la quasi-totalité des prélèvements sociaux à l'exception des cotisations de retraite complémentaire des salariés Agirc-Arrco.

L'exonération et l'aide au paiement ont couvert les périodes d'emploi de février à mai 2020 pour les entreprises des secteurs 1 et 1 bis, et de février à avril 2020 pour les entreprises du secteur 2. Les entreprises qui ont continué à faire l'objet de mesures administratives de fermeture après ces dates sont demeurées éligibles aux exonérations et à l'aide au paiement.

### *Un deuxième dispositif*

Compte tenu des nouvelles mesures de restriction mises en œuvre à l'automne 2020 pour faire face à la deuxième vague de l'épidémie, un deuxième dispositif a été mis en œuvre par la LFR 4 2020 et, à la suite d'un amendement, par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 (article 9) et son décret d'application du 27 janvier 2021.

Ces textes ont repris le premier dispositif en en élargissant les critères (cf. encadré) pour les périodes d'emploi d'octobre (pour les entreprises affectées par le couvre-feu instauré à partir du 17 octobre) ou novembre (pour les entreprises affectées par le confinement instauré le 30 octobre) jusqu'à la fin de l'année 2020. L'article 9 de la LFSS 2021 ayant prévu une possible prolongation du dispositif par décret, celui-ci s'est appliqué jusqu'à fin février puis fin avril 2021<sup>44</sup> pendant la troisième vague de l'épidémie.

### *Un troisième dispositif*

Dans le cadre de la levée progressive des mesures de restriction et de la reprise d'activité des secteurs affectés par la crise sanitaire, un troisième dispositif modifié d'aide au paiement a été mis en place pour les périodes d'emploi de mai à juillet 2021 par l'article 25 de la LFR 1 du 19 juillet 2021 et son décret d'application du 19 août 2021.

Toutefois, la reprise de l'épidémie a conduit à réactiver le deuxième dispositif par de nouveaux décrets pris en application de l'article 9 de la LFSS 2021. Cela a d'abord été le cas pendant la quatrième vague de l'été 2021 (périodes d'emploi des mois de juillet et août) dans

---

secteurs de l'hôtellerie, de la restauration, du tourisme, de la culture, du sport et de l'événementiel, et pour ceux dont l'activité dépend de ces secteurs. Devant l'ampleur des montants de prélèvement sociaux reportés, qui risquaient de peser ultérieurement sur la trésorerie d'entreprises déjà fragilisées par la crise sanitaire, quatre dispositifs distincts et successifs de soutien ont été mis en place et intégralement compensés par le budget de l'État à la sécurité sociale et à l'Unédic.

<sup>43</sup> Le décret d'application n° 2020-1103 date du 1<sup>er</sup> septembre 2020 et l'instruction de mise en œuvre DSS/5B/SAFSL/2020/160 du 22 septembre 2020.

<sup>44</sup> Respectivement par les décrets n° 2021-430 du 12 avril 2021 et n° 2021-709 du 3 juin 2021.

les départements et collectivités d'outre-mer dans lesquels l'état d'urgence sanitaire a été prorogé<sup>45</sup>.

#### *Un quatrième dispositif*

La cinquième vague épidémique de l'hiver 2021-2022 a d'abord motivé la fermeture des salles de danse<sup>46</sup> à compter du 10 décembre 2021. Un nouveau décret<sup>47</sup> a remis en vigueur les exonérations et aides au paiement au profit de ce secteur d'activité pendant les mois de novembre et de décembre 2021.

La loi du 22 janvier 2022 et le décret du 11 février 2022 ont ensuite fait bénéficier de nouveaux allègements les entreprises de moins de 250 salariés relevant des secteurs 1 et 1bis ayant perdu au moins 30 % de leur chiffre d'affaires sur les mois de décembre 2021 et de janvier 2022 (et non plus 50 %). Le montant de l'aide au paiement a été fixé à 20 % de la masse salariale brute. En outre, les cotisations et contributions sociales (hors retraites complémentaires) ont été totalement exonérées dans les cas – limités – où elles ont perdu plus de 65 % de leur chiffre d'affaires ou ont fait l'objet d'une fermeture administrative. Ces exonérations et aides ont été soumises à un plafonnement par salarié : seule étant éligible la part des rémunérations inférieure à 4,5 fois le SMIC en vigueur au titre du mois considéré.

L'application de ce dernier dispositif a enfin été étendue au mois de février 2022 par un décret du 13 mai 2022, qui a toutefois limité pour ce mois le montant de l'aide au paiement à 15 % de la masse salariale brute.

#### **Des critères d'éligibilité complexes et modifiés au fil des vagues épidémiques**

1) Le dispositif « vague 1 » a consisté en une exonération de cotisations et contributions sociales patronales et en une aide au paiement, permettant de réduire le montant des dettes de cotisations et de contributions sociales patronales, après application de l'exonération, et de cotisations et contributions sociales salariales.

Le périmètre des entreprises concernées était identique à celui des bénéficiaires du fonds de solidarité<sup>48</sup>. À la création du dispositif, il s'agissait des entreprises de moins de 250 salariés œuvrant dans un secteur particulièrement affecté, dit secteur 1<sup>49</sup> ou fortement dépendant des secteurs affectés et ayant subi une baisse dépassant un certain seuil de leur chiffre d'affaires (dit secteur 1 bis<sup>50</sup>). Il s'agissait également des entreprises d'autres secteurs de moins de 10 salariés accueillant du public et fermées administrativement (dit secteur 2, sans liste limitative).

<sup>45</sup> Décret n° 2021-1410 du 29 octobre 2021.

<sup>46</sup> Dénomination du décret n° 2021-1585 du 7 décembre 2021 pour les discothèques (type P), les bars et restaurants dansants (type N).

<sup>47</sup> Décret n° 2021-1956 du 31 décembre 2021.

<sup>48</sup> Périmètre défini par le décret n° 2020-371 du 30 mars 2020 relatif au fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.

<sup>49</sup> Ces catégories d'entreprises sont listées en annexe 1 du décret : hôtellerie, tourisme, restauration, transports aériens, voyages, culture, événementiel, sport.

<sup>50</sup> Ces catégories d'entreprises sont listées en annexe 2 du décret : production et commerce alimentaire, biens et services produits ou commercialisés pour les secteurs ci-dessus.

2) Le dispositif « vague 2 » (appliqué aussi aux vagues 3 et 4) a repris le dispositif « vague 1 » en élargissant les conditions d'éligibilité : le seuil de perte de chiffre d'affaires pour les entreprises du secteur 1 bis a été abaissé de 80 % à 50 % et le nombre maximal de salariés pour relever du secteur 2 a été rehaussé de 9 à 49.

3) Dans le cadre du dispositif de sortie de crise mis en œuvre par l'article 25 de la LFR1 du 19 juillet 2021, il a été mis fin aux exonérations et le taux de l'aide au paiement a été réduit de 20 % à 15 % et plafonné à 250 € par mois et par entreprise. Les annexes réglementaires définissant les champs des secteurs 1 et 1 bis ont été modifiées à plusieurs reprises.

Le montant cumulé perçu par employeur au titre de l'ensemble des aides et avantages attribués (exonérations et aides au paiement, subventions directes telles que le fonds de solidarité, avantages fiscaux) était plafonné à 0,8 M€ en 2020 en application du droit européen sur les aides d'État, plafond relevé à 1,8 M€ en 2021. Ce plafond a été porté à 2,3 M€ par une mise à jour du 1<sup>er</sup> décembre 2021<sup>51</sup>. Le 1<sup>er</sup> août 2021, les aides ont été déplafonnées pour les employeurs qui, ayant rencontré des difficultés financières du fait de la crise, ont maintenu les salariés dans l'emploi.

4) Le dispositif de la « vague 5 » réactive le dispositif « vague 2 » en distinguant au sein des secteurs 1 et 1bis les pertes de chiffre d'affaire comprises entre 30% et 65%, qui ouvrent droit à l'aide au paiement, et les fermetures administratives et pertes de CA de plus de 65%, qui ouvrent en outre droit à l'exonération. L'aide au paiement est égale à 20% de la masse salariale soumise à cotisations pour décembre 2021 et janvier 2022 et à 15% pour février 2022. Seule la part des rémunérations inférieure à 4,5 SMIC est éligible à ce dispositif.

## **2 - Des mesures de soutien aux travailleurs indépendants et artistes-auteurs**

Les travailleurs indépendants ont également bénéficié des quatre dispositifs (même secteurs, même seuils de déclenchement), sous la forme de réductions forfaitaires des cotisations et contributions sociales exigibles. Les montants de ces réductions sont décrits dans le tableau ci-dessous.

---

<sup>51</sup> Communication de la Commission européenne du 20 mars 2020 Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19 (2020/C 91 I/01). Le plafond a été fixé à 0,8 M€, 120 k€ pour les employeurs du secteur de la pêche et de l'aquaculture et 100 k€ pour ceux du secteur de la production agricole primaire. Ces plafonds ont été relevés respectivement à 1,8 M€, 270 k€ et 225 k€ par une communication de la Commission du 28 janvier 2021, puis à 2,3 M€ le 1<sup>er</sup> décembre 2021. Par décision SA.62999 du 27 juillet 2021, la Commission a précisé le champ couvert par ces plafonds.

**Tableau n° 8 : montants des réductions de prélèvements sociaux exigibles appliquées aux travailleurs indépendants**

Secteurs	LF3 2020	LFSS 2021		LF1 2021	Loi 2022-46
	Printemps 2020	Octobre 2020 à mars 2021	Avril à juillet 2021 (sept 2021 / DOM)	Juin à août 2021	Décembre 21 à février 2022
<b>S1 et S1 bis</b>	2 400 € forfaitaires	600 € forfaitaires par mois d'éligibilité	600 € forfaitaires par mois d'éligibilité	250€ forfaitaires par mois d'éligibilité	600 €/mois pour perte CA 65%+ 300 €/mois pour perte CA 30%+
<b>S2</b>	1 800€ forfaitaires	600 € forfaitaires par mois d'éligibilité (nov 2020, fév 2021 et /ou mars 2021)	600 € forfaitaires par mois d'éligibilité	Exclu	Exclu
<b>Cotisations concernées</b>	Cotisations 2020, pas de report possible sur 2021	Cotisations 2020, reliquat imputable sur les cotis 2021	Cotis 2021, pas de report possible sur 2022		Cotisations pour les mois éligibles, réductions imputables sur les cotisations des deux premiers trimestres 2022
		Pour les TI ayant débuté leur activité au 1 <sup>er</sup> trim 2021, réduction imputée sur les cotis 2021	Pour les mois éligibles aux deux dispositifs, application du dispositif le plus favorable		

Source : Acoss, Cour des comptes

Sous réserve de leur imputation anticipée sur les montants provisionnels de prélèvements sociaux appelés courant 2020, les réductions 2020 ont été appliquées aux montants de prélèvements sociaux appelés à la suite des déclarations de revenus professionnels au titre de 2020, effectuées en mai 2021, qui ont permis de régulariser les montants dus au titre de 2020. De même, les réductions 2021, en dehors de celles des mois de janvier et février, qui ont été intégrées à la régularisation de mai 2021, ont pris effet à la suite de la déclaration des revenus professionnels au titre de 2021, en mai 2022.

Dans le contexte de la cinquième vague de l'épidémie, la loi du 22 janvier 2022 et le décret du 11 février 2022 précités ont fait bénéficier les travailleurs indépendants de nouvelles mesures de réduction des cotisations et contributions sociales au titre des périodes d'emploi de décembre 2021 à février 2022. Ces mesures ont pris la forme d'une réduction forfaitaire de 600 € par mois éligible en cas de fermeture administrative ou de perte de chiffre d'affaires supérieure ou égale à 65 %, ou de 300 € par mois en cas de perte de chiffre d'affaires comprise entre 30 % et 65 %. Ces réductions étaient imputables sur les montants dus en mai 2022 au titre des revenus professionnels de 2021.

Pour les artistes-auteurs, une troisième mesure de réduction des cotisations et contributions de sécurité sociale dues a été prise en 2022 pour les revenus perçus en 2021, par décret du 22 juillet 2022. La réduction forfaitaire annuelle s'échelonne par palier de 40 € à

2000 € en fonction de deux critères : le niveau de revenu artistique perçu en 2019 (selon quatre tranches de 1000 €<sup>52</sup> à plus de 2000 fois le SMIC horaire) et de la baisse de ce revenu constaté entre 2019 et 2021 (selon quatre tranches de 20% à plus de 60%). L'attribution a été réalisée de manière automatique, sur la base des revenus artistiques déclarés par les artistes-auteurs aux Urssaf auxquelles ils sont rattachés.

## **B - Des crédits ouverts en fin de gestion 2021, annulés au printemps 2022 et abondés en fin de gestion**

Aucun crédit n'a été ouvert en loi de finances initiale 2022 sur le programme 360 puisqu'aucun nouveau dispositif d'allègement de prélèvements n'était alors prévu. S'agissant des dispositifs en vigueur et prolongés, de nouveaux crédits n'étaient pas estimés nécessaires, dans la mesure où la compensation réalisée par l'État en 2021, atteignant un total de 7,9 Md€ depuis l'origine des dispositifs, dépassait de 0,2 Md€ le niveau des déclarations par les employeurs et les travailleurs indépendants à fin décembre 2021, qui atteignaient alors en cumul 7,7 Md€, comme cela a été observé par la Cour dans son analyse de l'exercice 2021.

En revanche, en fin de gestion 2021, 500 M€ de crédits supplémentaires avaient été ouverts par la LFR n°2 du 1<sup>er</sup> décembre 2021. Non consommés, ces crédits devaient être reportés en 2022. Ils visaient à couvrir les besoins estimés au titre de la prise en charge des réductions forfaitaires 2021 sur les revenus professionnels des travailleurs indépendants au titre des mois de mars 2021 à février 2022, qui devaient prendre effet lors de la régularisation de mai 2022. Ces crédits ont bien été reportés sur l'exercice 2022 par un arrêté du 25 mars 2022. Dans la mesure où ces crédits ne devaient être engagés qu'en 2022, le principe d'annualité budgétaire aurait dû conduire à les inscrire en LFI pour 2022, au besoin par voie d'amendement<sup>53</sup>.

Néanmoins, après leur report le 25 mars 2022, ces crédits n'ont pas été consommés et, dès le 7 avril 2022, afin de financer la priorité gouvernementale donnée au plan de résilience économique et sociale, ils ont été annulés par le décret d'avance du 7 avril 2022, ce qui conduisait à renvoyer à une loi de finances rectificative le soin de remettre en place les crédits de compensation des allègements.

Ce n'est donc qu'à la suite de l'adoption de la LFR 2 de fin de gestion du 1<sup>er</sup> décembre 2022, qu'ont été ouverts sur le programme 1,25 Md€ de crédits.

---

<sup>52</sup> Alors que les réductions de 2021 ne portaient que sur les revenus 2019 supérieurs à 3000 €.

<sup>53</sup> En effet, à la différence de la comptabilité en droits constatés qui s'applique aux organismes de sécurité sociale, laquelle exige de rattacher les dettes et les créances à l'exercice qui les a vu naître (voir à ce titre les anomalies constatées dans le rapport de certification des comptes du régime général pour 2021), la compensation des moindres recettes sociales par le budget de l'État prend place dans le cadre des règles budgétaires, qui nécessitent qu'un engagement juridique de l'État, fondé en l'espèce sur un état de moindres recettes constatées par l'Acoss, précède l'imputation sur des crédits budgétaires.

## C - Une exécution 2022 limitée à deux versements

### 1 - Des versements en fin d'exercice qui ont conduit à surcompenser les moindres recettes des organismes sociaux

L'ouverture tardive des crédits en LFR 2 n'a pas occasionné de difficulté de trésorerie pour l'Acoss. En effet, les montants versés en fin d'exercice 2021 par l'État dépassaient de 0,2 Md€ les montants déclarés par les entreprises au 31 décembre 2021. De surcroît, le délai pouvant exister entre la déclaration de l'aide au paiement par les employeurs au titre d'un mois d'éligibilité, et l'imputation de ces mêmes montants d'aide par les employeurs en déduction des prélèvements sociaux lors d'un mois de versement – l'aide au paiement pouvant fonctionner comme un crédit à valoir ultérieurement – occasionnait un différentiel entre le montant total d'aide au paiement déclarée et le montant total d'aide au paiement effectivement imputée en moindres recettes. Ce différentiel s'élevait à 837 M€ fin décembre 2021 et persistait à hauteur de 428 M€ fin décembre 2022, réduisant d'autant le montant des moindres recettes pesant réellement sur la trésorerie de l'Acoss. De ce fait, l'Acoss est restée surfinancée durant quasiment toute l'année 2022.

Les 1,25 Md€ de crédits ouverts en LFR 2 de fin de gestion ont fait l'objet de deux versements distincts selon la nature du dispositif compensé. 519 M€ ont ainsi été versés à l'Acoss et 12 M€ à la CCMSA le 22 décembre 2022 au titre de la compensation de l'aide au paiement ; puis 719 M€ ont été versés à l'Acoss le 27 décembre 2022 pour compenser les dispositifs d'exonération et de réduction de prélèvements.

À ces deux dates, le total des montants déclarés en 2022 au titre de l'ensemble des dispositifs compensés ne s'élevait pourtant qu'à 917 M€ (régimes agricoles compris), dont 492 M€ pour les aides au paiement, 159 M€ pour les exonérations des employeurs, et 266 M€ pour les réductions forfaitaires des indépendants. Les montants versés par l'État en fin d'année 2022 ont donc de nouveau surcompensé les dispositifs déclarés à la même date.

Le montant total des crédits budgétaires versés à l'Acoss et à la CCMSA par le programme 360 au titre des dispositifs compensés, depuis le début de la crise sanitaire jusqu'en fin d'exercice 2022, s'élève ainsi à 9,15 Md€, dont 3,9 Md€ en 2020, 4 Md€ en 2021 et 1,25 Md€ en 2022.

Les montants totaux déclarés pour ces trois années par les employeurs du secteur privé, les cotisants des régimes agricoles, les travailleurs indépendants et les artistes-auteurs s'élèvent, au 31 décembre 2022, à 9,04 Md€.

**Tableau n° 9 : Total des allègements de prélèvements sociaux Covid déclarés (en M€)**

<i>Au titre de périodes d'emploi de :</i>		2020	2021	2022	Total
<i>Employeurs de salariés</i>	Exonérations de cotisations	2 384	733	36	3 153
	Aide au paiement	2 541	1 806	120	4 467**
<i>Travailleurs indépendants</i>	Réductions forfaitaires	729	266	58*	1 053
<i>Artistes auteurs</i>		78	23		100
<i>Régimes agricoles</i>	Exonérations de cotisations	30	41	4	75
	Aide au paiement	45	73	9	127
	Réductions forfaitaires	29	32	6	67
<b>Total général</b>		5 836	2 974	233	9 042

Source : Cour des comptes d'après DSS / \* Les réductions des travailleurs indépendants au titre de revenus de 2022 seront définitivement constatées en 2023 / \*\* dont 296 M€ déclarés mais non imputés au 2 février 2023.

Toutefois, au 16 janvier 2023, 385 M€ d'aide au paiement déclarée n'avaient pas été imputés par les déclarants. De surcroît, 58 M€ de réduction forfaitaire consentis aux travailleurs indépendants au titre des revenus déclarés de 2022 ne pourront formellement être imputés d'un point de vue budgétaire qu'en 2023, après que ces réductions auront été appliquées aux prélèvements des déclarants.

Les montants versés par l'État en décembre 2022 surcompensent donc à hauteur de 0,55 Md€ les besoins constatés de la sécurité sociale. Or, en application du principe d'annualité budgétaire, le montant versé par le programme 360 a pour objet de compenser les moindres recettes constatées en 2022 et ne saurait anticiper la compensation de montants non constatés à cette date.

En effet, si les employeurs de salariés disposent de trois ans pour rectifier leurs déclarations et ainsi déclarer ou imputer rétroactivement en 2023, 2024 ou 2025 des exonérations et aides au paiement covid auxquels ils auraient été éligibles au titre des périodes d'emploi de la crise<sup>54</sup>, le solde de ces rectifications n'est pas connu et reste difficile à anticiper. De surcroît, 108 M€ de compensation excédentaire sont dépourvus de tout lien avec une dépense attendue.

La régularisation du trop-versé de compensation doit en conséquence intervenir au plus tôt au cours de l'année 2023. Compte tenu de l'extinction de la mission *Plan d'urgence face à*

<sup>54</sup> Ainsi, en 2022, ils ont déclaré 30 M€ d'exonérations et 114 M€ d'aides au paiement relatives à des périodes d'emploi de 2020.

*la crise sanitaire*, il convient d'adopter en loi de finances une disposition permettant de réaliser cette régularisation dans un cadre budgétaire adéquat.

Il convient par ailleurs de prévoir les modalités permettant de compenser chaque année, le solde qui résultera en 2023, 2024 et 2025 des déclarations rectificatives des entreprises, qu'il s'agisse de versements complémentaires à la sécurité sociale en cas de rectification des déclarations à la hausse ou de rétablissements de crédits en cas de rectification des déclarations à la baisse.

## 2 - Des compensations réparties entre les organismes de protection sociale

L'article 7 de la LFSS 2021 a fixé les modalités d'enregistrement et de répartition des exonérations, réductions et aides au paiement entre les différents organismes de protection sociale.

Pour l'aide au paiement, les entreprises réduisent les montants de prélèvements sociaux qu'elles acquittent à hauteur du montant d'aide qu'elles déclarent aux Urssaf. L'Acoss et la CCMSA ont perçu en compensation 4,5 Md€ de l'État à ce titre (1,6 Md€ en LFR 3 2020, 2,4 Md€ en LFR 1 2021 et 0,53 Md€ en LFR 2 2022).

Pour les 3,7 Md€ d'exonérations de cotisations et de contributions sociales patronales, une convention a été signée le 23 octobre 2020 entre la direction de la sécurité sociale, la direction du budget, l'Acoss, la CCMSA et d'autres organismes sociaux<sup>55</sup>. Elle a chargé l'Acoss et la CCMSA de centraliser les versements des avances de l'État et de les répartir entre les différents organismes bénéficiaires sur le fondement d'une clé prévisionnelle de répartition fournie par la DSS.

Le tableau ci-après donne la répartition des crédits versés selon cette clé prévisionnelle.

**Tableau n° 10 : répartition entre organismes des crédits budgétaires versés pour la compensation des exonérations et réductions de prélèvements sociaux (en M€)**

	2020	2021	2022
CNAM AM	597	496	214
CNAM AT	4	117	129
CNAF	294	185	0
CNAV	891	453	0
CADES	0	2	48
ENIM	2	0	0
FNAL	28	8	0
UNEDIC	345	125	64
CNSA	25	15	48

<sup>55</sup> L'établissement national des invalides de la marine (Enim), la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), le fonds national d'aide au logement (Fnal), la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (Cnsa) et l'Unédic.

	2020	2021	2022
CPSTI	0	10	197
CCMSA	115	186	18
CPS SPM	0	1	0
	<b>2 300</b>	<b>1 600</b>	<b>719</b>

Source : AcoSS

Chaque organisme attributaire a établi *a posteriori* la facturation à l'État sur la base des montants constatés, ce qui a conduit l'AcoSS et la CCMSA à constater des dettes à l'égard de l'État au 31 décembre des trois années 2020, 2021 et à nouveau 2022, à hauteur de l'excès de versement effectué par ce dernier par rapport aux montants d'exonérations déclarés par les cotisants. Ces montants définitifs pour 2022 seront connus fin février lorsque les données des comptes provisoires 2022 seront stabilisés.

## **D - Des allègements largement utilisés par de très petites entreprises, pour moitié des secteurs de la restauration et du sport**

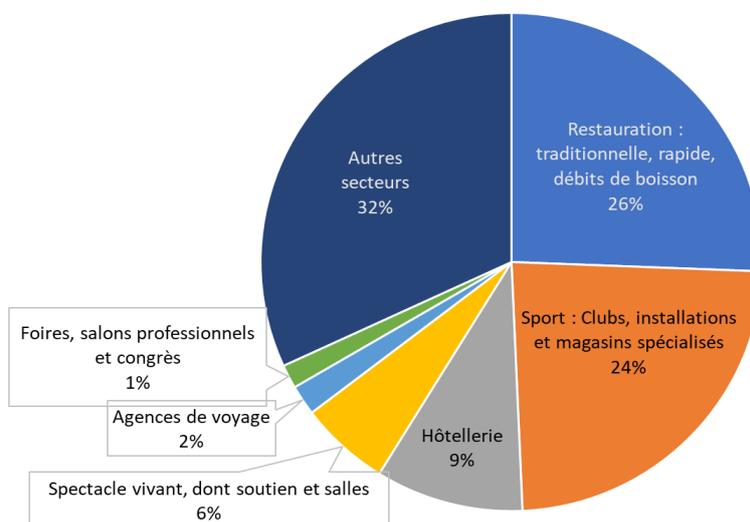
Les employeurs de salariés ont déclaré les montants d'exonérations et d'aide au paiement sollicités dans les déclarations sociales nominatives (DSN) adressées chaque mois à l'Urssaf à partir de leur logiciel de paie. Trois rubriques (codes-type de personnel, CTP) ont été créées pour leur permettre de déclarer ces montants de manière agrégée pour l'ensemble des salariés d'un même établissement : le code 667 pour les exonérations, le code 051 pour l'aide au paiement de 20 % et le code 256 pour l'aide au paiement de 15 %.

En 2022, les déclarations d'exonération et d'aide au paiement de prélèvement sociaux ont bénéficié à près de 104 000 entreprises, comptant près de 660 000 salariés. Il s'agit massivement, à 88 %, de très petites entreprises de moins de 10 salariés, à 7 % d'entreprises de 10 à 19 salariés, à 4 % d'entreprises de 20 à 49 salariés et à 1% de 50 salariés et plus.

Selon le code APE utilisé dans les DSN, plus de 237 secteurs professionnels sont représentés, à des degrés divers. Les secteurs de la restauration (traditionnelle, rapide et débits de boisson) et du sport (en regroupant les clubs, les installations sportives et les magasins spécialisés) cumulent la moitié des montants déclarés<sup>56</sup>. 32 % des montants sont disséminés dans plus de 220 secteurs, ce qui témoigne de la diversité du tissu d'entreprises qui se sont identifiées comme affectées par les impacts de la crise dans le cadre des critères applicables. Les secteurs S1 et S1 bis sont eux-mêmes définis par une liste de plus de 200 activités, dont certaines n'ont pas de code APE et d'autres sont incluses dans un code APE de portée plus large. La présence de certaines activités peut aussi relever d'erreurs involontaires ou de fraudes, le code APE déclaré à la création des entreprises n'étant pas un indicateur fiable de leur activité effective.

<sup>56</sup> En 2021, un peu plus de 450 000 entreprises, employant 1,2 million de salariés (proratisés en fonction du temps de travail) ont bénéficié du dispositif d'allègement des prélèvements sociaux. Les entreprises bénéficiaires relevaient à 33 % du secteur de l'hébergement et de la restauration, à 19 % de celui du commerce et de la réparation des véhicules et à 12 % de celui des arts, spectacles et activités récréatives.

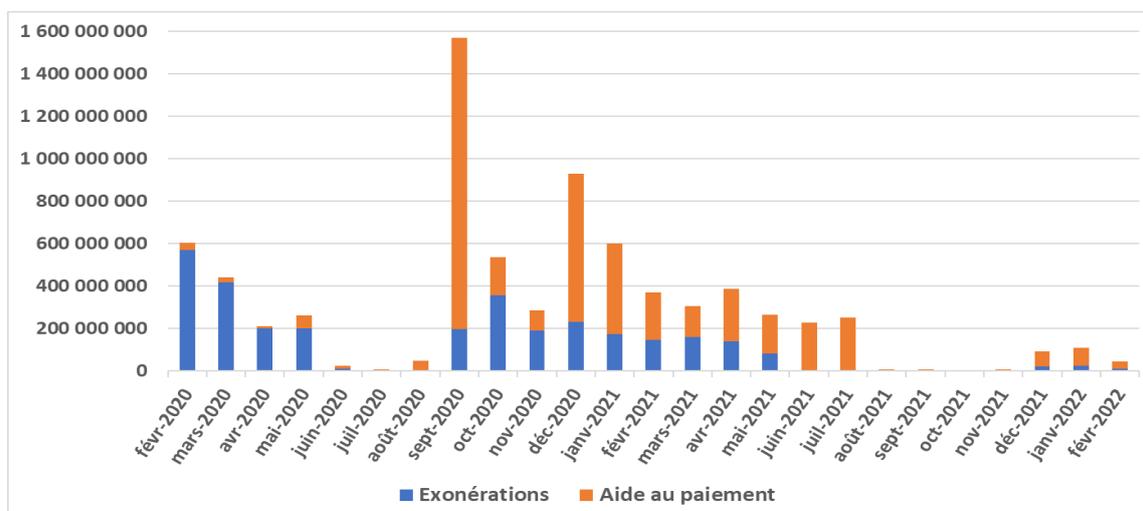
**Graphique n° 14 : répartition par secteur APE des montants d'allègements déclarés en 2022**



Source : Cour des comptes d'après Acooss

Sur les 627 M€ déclarés par les employeurs de salariés en 2022, 144 M€ l'ont été au titre de périodes d'emploi de 2020, 328 M€ au titre de périodes d'emploi de 2021 et 155 M€ au titre des périodes d'emploi de 2022. En cumul sur l'ensemble de la durée d'activation des dispositifs, de février 2020 à février 2022, les années 2020 et 2021 ont logiquement connu les plus fortes sollicitations des dispositifs. Le mois de septembre 2020 a connu la plus forte concentration de déclaration d'aide au paiement, correspondant à la mise en place des modalités déclaratives adaptées après le premier confinement.

**Graphique n° 15 : montants déclarés par les employeurs de salariés au titre de chaque période d'emploi en cumul depuis 2020 (en €)**



Source : Cour des comptes d'après Acooss

## **E - Des exonérations et aides auto-déclarées peu contrôlées a priori, des actions de fiabilisation et de contrôle a posteriori encore parcellaires**

De façon générale, les exonérations de cotisations de toutes natures représentent une source d'erreur importante d'application de la législation. Elles représentaient 25 % ainsi du total des régularisations réalisées en 2021.

Au regard de l'importance des avantages accordés, les conditions d'effectifs, de seuils et de nature juridique, mais aussi de secteur d'activité et de réalité de la perte du chiffre d'affaire doivent être vérifiées. Elles peuvent l'être : 1) d'emblée au moment du dépôt des déclarations, avant intégration des montants déclarés dans le système d'information des Urssaf ; 2) pour l'aide au paiement, au moment où elle est affectée au crédit d'un compte cotisant ; 3) *a posteriori* dans le cadre d'une campagne de fiabilisation conduite par les Urssaf sur des typologies de cas présentant des risques particuliers ; 4) à l'occasion des contrôles sur place et sur pièces que les Urssaf mènent au sein des entreprises.

À travers sa mission de certification des comptes de l'activité de recouvrement conduite auprès du réseau des Urssaf, la Cour des comptes a relevé les faiblesses du contrôle de ces dispositifs.

### **1 - Peu de contrôles effectués à l'exigibilité des déclarations**

Les contrôles automatisés réalisés sur les déclarations préalablement à l'intégration des données qu'elles contiennent dans le système d'information du recouvrement (traitement informatique TD84) ont continué à viser un nombre réduit d'anomalies.

S'agissant des exonérations, le TD 84 vérifie le montant maximal de la part patronale éligible aux exonérations, en rejetant celles dont le montant dépasse la part patronale déclarée.

En revanche, aucun contrôle n'est réalisé sur les secteurs d'activité éligibles aux exonérations, hormis pour exclure les administrations ou les établissements de crédit, ni sur les périodes prévues par les textes. De plus, aucun contrôle n'est réalisé sur le niveau de la diminution du chiffre d'affaires. Ainsi, les critères d'éligibilité prévus par le législateur ne sont toujours que partiellement vérifiés par des contrôles automatisés. En outre, l'exploitation des signalements issus du traitement du TD 84 et des listes issues de l'automate fait apparaître de fréquentes anomalies ayant un impact financier.

### **2 - Quelques contrôles effectués lors de l'affectation de l'aide au paiement**

Des exclusions de déclarations sont réalisées sur les critères suivants : employeurs dont l'effectif est supérieur ou égal à 250 salariés sur les exercices 2020 à 2022 ; employeurs ayant déclaré un montant d'aide au paiement supérieur à 20 % de la masse salariale au titre des périodes éligibles au dispositif ; déclaration simultanée de l'aide à 20 % et de l'aide à 15 % sur la même période ; employeurs ayant bénéficié d'une remise partielle des cotisations patronales.

Jusqu'à décembre 2021, étaient exclus les employeurs ayant déclaré un montant cumulé d'aide et d'exonération supérieur au plafond européen. Compte tenu de l'assouplissement de la réglementation (voir *supra*), ce contrôle a été remplacé en janvier 2022 par une information du

cotisant en cas de dépassement du plafond. En revanche, aucun contrôle n'était réalisé sur l'application du plafond de 50 salariés pour les cotisants relevant du secteur S2. Aucun contrôle n'a davantage été réalisé sur les secteurs d'activité éligibles aux exonérations, ni sur les périodes prévues par les textes.

### **3 - Des campagnes de fiabilisation des données dont les résultats découlent principalement de la détection d'un seul type d'erreur**

Depuis juin 2021, l'Acoss a réalisé 12 campagnes de fiabilisation des allègements Covid ciblées sur des critères spécifiques, dont quatre en 2021 et huit en 2022. Ces campagnes portaient sur un enjeu financier de 845 M€ de prélèvements sociaux, dont 650 M€ ont été récupérés.

Pour l'essentiel, il s'agit des suites d'une erreur de paramétrage des DSN par un éditeur de logiciel, détectée en mars 2021, conduisant à majorer à tort les montants déclarés d'aide au paiement : 568 M€ ont été récupérés à ce titre sur un enjeu de 579 M€ concernant 161 comptes cotisants. L'erreur a été détectée en raison de sa visibilité (utilisation de la rubrique déclarative relative à l'activité partielle), et non d'une vérification systématique des paramétrages des logiciels de paie<sup>57</sup>.

Une campagne, lancée en juillet 2022, portait sur le changement du taux de l'aide au paiement, avec un enjeu de 95 M€, mais ses résultats ne sont pas connus. À l'inverse, une campagne de septembre 2022 sur les exonérations déclarées pendant des périodes inéligibles a permis de récupérer l'intégralité des montants ciblés (38 M€), de même qu'une campagne sur la fin de l'aide au paiement à 15 % en 2021 (20 M€).

Les campagnes portant sur les codes APE éligibles affichent des résultats moins tangibles. Les campagnes lancées sur les vagues 1, 2 et 3 ont permis de récupérer respectivement 26 %, 28 % et 7 % des montants ciblés. Lancé en octobre 2022, une campagne concernant la vague 4 porte sur un enjeu de 112 M€ au titre de 1 100 comptes cotisants. Début février 2023, elle n'avait permis de récupérer que 1,9 M€ (2 %).

De fait, la portée des actions menées par les Urssaf est affectée par les écarts qui peuvent exister entre les codes APE de l'Insee (activité principale de l'entreprise, ou « code NAF » pour nomenclature d'activité française) et la réalité des activités des entreprises, qui peuvent être de plusieurs natures ou évolutives<sup>58</sup>.

La condition de baisse du chiffre d'affaires n'a quant à elle fait l'objet d'aucun contrôle *a posteriori*, alors qu'elle ne l'était pas non plus *a priori*. L'Acoss a estimé que cette vérification ne pouvait être effectuée en raison des délais de mise en œuvre et de la complexité des conditions de baisses de chiffre d'affaires à observer, s'agissant de périodes infra-annuelles et de modalités de comparaison différentes selon les situations et parfois les secteurs d'activité. En outre, le chiffre d'affaires des entreprises n'est pas une donnée communiquée par la DGFIP

---

<sup>57</sup> Bien que transmettant des données emportant de fortes conséquences juridiques et financières pour les administrations, les entreprises et les salariés, les logiciels de paie ne font pas l'objet d'une homologation.

<sup>58</sup> L'Acoss n'exploite pas les données, *a priori* plus pertinentes et fiables, relatives au numéro d'identifiant de la convention collective applicable (IDCC), pourtant déclarées dans la DSN.

aux Urssaf. Il fait en revanche partie des éléments vérifiés dans le cadre des contrôles sur place et sur pièces.

#### **4 - L'intégration des allègements covid dans les contrôles Urssaf sur place et sur pièces**

Le 13 mai 2022, l'Acosse a diffusé une lettre collective fixant les modalités d'intégration de la vérification des aides covid dans les contrôles des entreprises réalisés par le réseau, et fournissant les outils ad hoc.

Parmi les entreprises ayant fait l'objet d'un contrôle comptable d'assiette des Urssaf en 2022, 10 724 avaient réalisé au moins une déclaration comportant des allègements covid sur l'une des trois années du dispositif. Le contrôle de l'éligibilité aux exonérations covid a donné lieu à 28 lettres d'observations, pour un montant de 1,73 M€ de redressement et 1,27 M€ de restitution. Le contrôle de l'assiette des exonérations a donné lieu à 17 observations pour 0,4 M€ de redressement. S'agissant de l'aide au paiement, si 1 095 observations ont été suscitées par un même chef de redressement, les montants sont bien moindres et n'ont pas occasionné de restitution.

La réalisation des contrôles sur les exercices 2020, 2021 et 2022, ciblés sur les dossiers à enjeux, doit ainsi rester une priorité avant mise en œuvre des délais de prescription triennaux.

S'agissant des travailleurs indépendants et des micro-entreprises, l'Acosse a décidé, au vu de son estimation des enjeux financiers et des risques déclaratifs associés, de ne pas consacrer de ressources à la formation spécifique des réalisateurs des contrôles et à l'évolution de leurs outils. Par conséquent, la vérification de la bonne application de la réduction covid ne fait l'objet d'aucun contrôle.

S'agissant enfin des artistes-auteurs, l'éligibilité à la réduction covid n'était pas conditionnée au fait de tirer ses revenus principaux de son activité artistique. Il était donc possible pour un salarié de percevoir l'aide au titre de revenus artistiques accessoires. Il était également possible de bénéficier de réductions covid en tant que travailleur indépendant et artiste auteur. En l'absence de règles d'interdiction de cumul, l'Acosse ne réalise pas de rapprochement entre indépendants et artistes-auteurs ayant bénéficié de l'aide.

### **V - Programme n°366 – *Matériels sanitaires pour faire face à la crise de la Covid-19***

#### **A - Un programme consacré aux achats interministériels de masques distribués par l'État**

Le programme 366 - *Matériels sanitaires pour faire face à la crise de la Covid-19* a été créé par amendement gouvernemental au PLF 2021. Il avait pour objet de prendre en charge les dépenses d'achat et de stockage de masques textiles grand public à « usage non sanitaire » (UNS1), ainsi que de tests antigéniques, « supportées par l'État au titre de ses missions d'employeur et de protecteur de certaines catégories de la population ».

La distribution de masques par l'État au titre de sa mission d'employeur vise à délivrer des masques textiles à tous les agents de la fonction publique d'État (FPE)<sup>59</sup> pour assurer l'exercice de leurs missions. Au-delà, l'État a également pris en charge la distribution gratuite de masques de même nature à des personnes vulnérables ou susceptible d'éprouver des difficultés à acheter des masques, notamment les bénéficiaires de la complémentaire santé solidaire (CSS) ou de l'aide médicale de l'État (AME), les élèves et étudiants boursiers, les pensionnaires d'Ehpad ou, selon les besoins, les associations œuvrant dans le domaine de l'aide aux plus démunis.

En 2020, les dépenses destinées à l'achat de masques textile à usage non sanitaire et à leur stockage avaient été réalisées sur le programme 134 - *Développement des entreprises et régulations*, à l'instar d'autres achats motivés par l'urgence et opérés par le secrétariat général des ministères économiques et financiers (SG MEF). La passation du marché d'acquisition de masques textiles a été précédée par un sourcing des fournisseurs et une négociation des contrats réalisée par la direction des achats de l'État (DAE). La conclusion du marché cadre a été réalisée après appel d'offres le 9 décembre 2020 par une entité adjudicatrice distincte, le bureau des achats mutualisés de l'administration centrale (BAMAC) sous l'autorité du secrétaire général des ministères économiques et financiers. La DAE a également participé au suivi de l'exécution des marchés.

La création d'un programme spécifique au sein de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* a procédé d'un arbitrage interministériel confiant au ministère des finances, de l'économie et de la relance (MEFR) la poursuite du paiement des commandes réalisées en 2020 et de son rôle d'approvisionneur des masques vers le stock stratégique, le SG MEF étant responsable de programme. Par ailleurs, un niveau minimum de stock stratégique de 120 millions de masques textiles a été entériné par un arbitrage interministériel du 29 septembre 2020. En 2021, les conditions d'approvisionnement des masques de type chirurgical, offrant de meilleures garanties de protection sanitaire, s'étant normalisées, le recours aux masques textiles est devenu plus rare. Ainsi, en 2021, le programme s'était-il avéré surdoté de 204 M€, principalement en raison d'une moindre consommation en volume ainsi que sous l'effet d'un prix plus favorable.

## **B - Un programme resté surdoté jusqu'à la loi de finances rectificatives de fin d'année**

### **1 - Des crédits ouverts en LFI et un report dépassant le besoin prévisionnel**

Le programme 366 a été doté en LFI 2022 de 200 M€ en AE et en CP, s'analysant selon les termes du PAP comme une provision ayant vocation à couvrir un besoin de 132 millions de masques, valorisé à 162 M€ sur la base d'un coût moyen unitaire estimé à 1,23 € TTC<sup>60</sup>. De plus, les crédits non utilisés de l'année 2021, 182,3 M€ en AE et 203,8 M€ en CP, ont été

---

<sup>59</sup> Les employeurs de la fonction publique hospitalière (FPH) et de la fonction publique territoriale (FPT) assument sur leurs crédits la protection de leurs propres agents.

<sup>60</sup> En 2021, le montant moyen observé s'était élevé à 1,27 € TTC en prévision pour 1,16 € TTC en exécution.

reportés par l'arrêté du 25 mars 2022, ce qui a doublé les fonds disponibles sur le programme, qui n'ont pas fait l'objet d'annulation dans le décret d'avance du 7 avril 2022.

La LFR du 1<sup>er</sup> décembre 2022 a annulé 315,5 M€ en AE et en CP sur le programme, ne maintenant que 63,2 M€ en AE et 84,8 M€ en CP. Par ailleurs, un transfert de crédits du 2 décembre 2022 d'un montant de 3,5 M€ en AE et en CP a été réalisé à partir du programme 366 à destination du programme 214 - *Soutien de la politique de l'éducation nationale*. Ce transfert avait pour objet de prendre en charge des achats du ministère de l'éducation nationale de masques grand public et de masques dits « inclusifs » pour les personnes malentendantes.

## 2 - Une consommation nettement inférieure à la prévision

Le programme 366 présente en fin d'exercice une consommation des crédits disponibles, à hauteur de 43,8 M€ en AE et 55,4 M€ en CP.

Cette sous-exécution s'explique principalement par un flux de commande de masques en 2022 nettement inférieur au besoin de 2021. L'obligation de port du masque a été levée le 14 mars 2022 dans les établissements scolaires, le 16 mai dans les transports en commun et le 1<sup>er</sup> août dans les établissements sanitaires et médico-sociaux, sauf décision contraire de la direction. Par ailleurs, les fournisseurs de l'économie sociale et solidaire ont rencontré des limites dans leur capacité de production qui a freiné l'exécution des commandes prévues.

Ainsi, un montant total de 54,4 M€ de commandes de masques a été facturé en 2022, pour 37 millions d'unités, dont 40,0 M€ auprès de fournisseurs issus de l'économie sociale et solidaire (une entreprise adaptée au handicap, pour un prix unitaire moyen de 2,13 € TTC, et deux entreprises d'insertion, pour un prix unitaire de 2,13 € et de 3,21 € TTC), et 14,3 M€ auprès d'autres fournisseurs, au tarif moyen de 0,75 € TTC par masque. Est également imputé sur le programme le marché relatif au stockage des masques, attribué en juin 2021 pour une durée de quatre ans ferme. L'estimation de dépenses initiale de 0,51 M€ par an pour le stockage a été relevée à 0,8 M€ par an en 2022 en raison de l'augmentation du volume de masques stockés.

Des sorties de stocks à hauteur de 42 millions de masques sont intervenues à destination des publics vulnérables en 2022. Aucune sortie de stock n'a été réalisée au profit du ministère de l'éducation nationale, ni au titre de l'État employeur. Le stock relevé au 31 décembre 2021 dans la note d'exécution budgétaire 2021 s'élevait à 134 millions de masques UNS1, hors masques mis en quarantaine après contrôle car jugés impropres à l'usage ou non conformes<sup>61</sup>. La situation finale du stock au 31 décembre 2022 reste à établir avec précision.

---

<sup>61</sup> Les masques doivent être conformes à l'annexe 1 du décret n° 2021-699 du 1<sup>er</sup> juin 2021 prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire.

## **C - Une organisation budgétaire insatisfaisante, qui doit changer en 2023 en faveur d'une organisation plus en rapport avec les finalités du programme**

La Cour des comptes avait relevé dans la note d'exécution budgétaire au titre de l'année 2021 le risque pesant sur le programme du fait d'une organisation répartie entre trois ministères principaux : le ministère de l'économie, des finances et de la relance, chargé des marchés d'approvisionnement et de stockage ; le ministère des solidarités et de la santé chargé de la distribution aux personnes en situation de précarité ou de vulnérabilité ; et le ministère de l'intérieur chargé des agents de l'État. Cette organisation présentait l'inconvénient d'éloigner le pilotage financier du pilotage logistique, avec des risques sur la juste estimation des besoins et de la consommation des masques.

Ce mode d'organisation permettait difficilement d'apprécier le réalisme des expressions de besoins lors de la programmation budgétaire, ni de s'appuyer a posteriori sur le retour d'expérience détaillé d'une année de consommation. Il se prolonge cependant en 2023, puisque depuis la fin de la mission *Plan d'urgence* au 31 décembre 2022, les restes à payer des dernières commandes de 2022, une ultime commande de 4,7 millions de masques passée en janvier 2023, ainsi que les paiements afférents au marché de stockage, sont imputés sur le programme support des ministères financiers, le programme 218 - *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*. Des reports de crédits en provenance du programme 366 ont été sollicités à ce titre vers le programme 218.

Néanmoins, le recours au programme 218 pourrait rester transitoire : un arbitrage interministériel intervenu en janvier 2023 prévoit de transférer le pilotage de l'approvisionnement en masques textiles aux ministères sociaux durant le 1<sup>er</sup> trimestre 2023. La mise en œuvre de cette décision appelle des modalités d'organisation entre le secrétariat général du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (SG MEF) et celui des ministères sociaux, l'accord-cadre relatif à l'approvisionnement de l'État ayant été conclu en 2021 pour 12 mois renouvelables trois fois et le marché relatif au stockage des masques ayant été attribué en juin 2021 pour une durée ferme de 4 ans.

---

### **RECOMMANDATION UNIQUE**

---

*La Cour recommande de régulariser en 2023 le trop-versé en 2022 de compensation à la Sécurité sociale des allègements de prélèvements accordés aux entreprises les plus touchées par la crise sanitaire et arrêter les modalités d'une compensation annuelle des allègements qui pourront déclarés à titre rectificatif jusqu'en 2025 (direction du budget, direction de la sécurité sociale).*

---

## Chapitre III

# Les enseignements des trois ans de mise en œuvre de la mission

### I - Des moyens importants, une mesure de la performance et des contrôles insuffisants

#### A - Des dispositifs d'ampleur rapidement mobilisés

Placée sous la responsabilité du ministre en charge des comptes publics, la mission a été dotée de moyens considérables au fur et à mesure de l'adoption des quatre lois de finances rectificatives de 2020 et de la loi de finances initiale pour 2021.

Au total, sur les exercices budgétaires de 2020, 2021 et 2022, 79 Md€ ont été dépensés pour financer cinq grands dispositifs : l'activité partielle, le fonds de solidarité, le renforcement exceptionnel des participations de l'État, la compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements sociaux et l'achat de matériels sanitaires.

**Tableau n° 11 : coût pour l'État des dispositifs d'urgence en M€ (CP)**

Dispositifs	2022	2020-2022
Chômage partiel, aides permittents, APLD, aide congés payés(P356)	100,9	20 508,2
Fonds de solidarité, aides satellites et aides complémentaires (P357)	1 739,8	40 321,0
Participations exceptionnelles de l'État (P358)	128,0	9 103,9
Compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements (P360)	1 250,0	9 150,0
Matériels sanitaires pour faire face à la crise de la Covid-19 (P366)	55,41	363,0
<b>TOTAL</b>	<b>3 274,2</b>	<b>79 446,1</b>

Source : Cour des comptes

Le déploiement du plan d'urgence s'est accompagné de la création d'un comité *ad hoc* d'évaluation<sup>62</sup>. Dans son rapport publié en juillet 2021<sup>63</sup>, celui-ci considère que les mesures de soutien aux entreprises ont été rapidement et fortement mobilisées et que leur composition s'est adaptée à l'évolution de la crise. Il déplore une complexification des aides proposées aux entreprises au fur et à mesure de l'évolution de la situation sanitaire, en particulier pour ce qui concerne l'accès au fonds de solidarité et à ses aides « satellites ». Il estime également que les effets d'aubaine ont été moindres que ce qui était anticipé mais qu'ils ne sont pas pour autant inexistantes. En effet, le comité met en avant des situations d'entreprises avec un chiffre d'affaires en hausse mais ayant tout de même bénéficié d'une ou plusieurs aides, ce qui a pu aboutir, dans certains cas, à la surcompensation de leur baisse d'excédent brut d'exploitation.

La Cour des comptes a également évalué les dispositifs d'urgence dans des rapports thématiques ou sectoriels, qui sont recensés en annexe 1.

## **B - Des indicateurs de performance non renseignés en 2022**

Aucun indicateur n'a été renseigné pour l'exercice 2022 pour les programmes 356, 357, 360, 366 dans le projet annuel de performance (PAP) annexé au projet de loi de finances pour 2022.

De manière générale, comme indiqué dans la note d'exécution budgétaire de la mission en 2021, la Cour regrette que la mission n'ait pas été dotée, au sein de la documentation budgétaire, d'objectifs et d'indicateurs de suivi de la qualité des processus. L'extinction de la mission amène la Cour à ne pas proposer de recommandation en ce sens. En revanche, il sera nécessaire de disposer d'une évaluation de chacun des dispositifs portés par la mission, mettant en regard leur impact sur les entreprises avec leur coût ainsi que les effets d'aubaine constatés.

## **C - Des contrôles *a posteriori* à approfondir**

L'extinction de la mission amène la Cour à ne pas proposer de recommandation relative à la lutte contre la fraude aux dispositifs d'urgence. En revanche, l'exécution 2022 des dispositifs montre que les contrôles *a posteriori* sont encore parcellaires s'agissant du programme 360 ou qu'ils n'ont pas été effectués pour la majeure partie des aides complémentaires et des aides satellites du fonds de solidarité. Il sera nécessaire de procéder à des contrôles *a posteriori* sur l'ensemble des dispositifs de soutien d'urgence et d'en faire une priorité pour 2023. Cette orientation s'applique en particulier aux incertitudes entourant le stock de masques textiles approvisionné au titre du programme 366.

---

<sup>62</sup> Créé par l'article 6 de la première loi de finances rectificative du 23 mars 2020.

<sup>63</sup> France Stratégie/Inspection générale des finances (2021), Rapport du comité de suivi et d'évaluation

## **II - Une méthode pour l'urgence à retenir en partie**

### **A - Une vision d'ensemble du soutien exceptionnel aux entreprises et aux emplois**

Lors de la création des dispositifs « fonds de solidarité » et « chômage partiel », un double choix a été fait. D'un côté, une mission *ad hoc* a été créée dans l'optique d'une bonne lisibilité et traçabilité des crédits, son pilotage par le ministère des comptes publics relevant du même objectif. De l'autre, la responsabilité opérationnelle des programmes a été le fait des ministères et opérateurs techniques, en capacité directe de déployer rapidement les aides. Une alternative aurait été de créer des programmes « dispositifs d'urgence face à la crise sanitaire » au sein des différentes missions sectorielles du budget général, mais elle aurait eu l'inconvénient de ne pas en donner une vue d'ensemble.

L'architecture étant définie, des programmes nouveaux (360 et 366) ont été intégrés dans la mission, au fur et à mesure des besoins. Néanmoins, la spécialisation de la mission n'a pas été respectée jusqu'au bout (cf. ci-dessous).

### **B - Une mission temporaire effectivement fermée au bout de trois ans**

D'emblée, la mission a été annoncée comme temporaire, pour porter des dispositifs exceptionnels n'ayant pas vocation à être sanctuarisés dans le budget général.

Si la mission a été reconduite en 2021 et en 2022, c'est d'abord parce que la crise sanitaire s'est prolongée, et ensuite pour sécuriser l'exécution intégrale des dépenses exceptionnelles sur un vecteur *ad hoc*, y compris pour les restes à payer les plus structurants. Parallèlement, les dispositifs, d'abord très larges, ont été resserrés au fil du temps, pour être ciblés vers les bénéficiaires en ayant le plus besoin, au fur et à mesure que la situation économique s'améliorait.

L'extinction définitive de la mission et de ses principaux dispositifs a été actée dans le PLF 2023, conformément à la recommandation de la Cour des comptes<sup>64</sup>.

### **C - Des pratiques budgétaires portant atteinte aux principes d'annualité et de spécialité**

Durant deux ans, la gestion des crédits de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* a donné lieu à des atteintes répétées aux principes d'annualité et de spécialité budgétaires, constituant, dans les faits, une réserve de trésorerie, y compris pour des mesures sans lien avec la crise sanitaire.

---

<sup>64</sup> Note d'exécution budgétaire 2021, *Mission plan d'urgence*.

La note d'exécution budgétaire 2020 signalait déjà l'importance des reports de crédits de 2020 sur 2021 (28,8 Md€) questionnant le principe d'annualité budgétaire<sup>65</sup>. Ces reports massifs résultaient notamment de nouvelles ouvertures de crédits en LFR 4 pour 2020<sup>66</sup> (+17,2 Md€ de CP ouverts) portant le total des crédits disponibles à 70,6 Md€, alors les CP disponibles sur la mission s'élevaient à cette date à 53,4 Md€, soit un montant qui apparaissait suffisant pour faire face aux besoins anticipés pour la fin de l'année 2020<sup>67</sup>. Finalement, seuls 41,8 Md€ allaient être consommés au 31 décembre 2020, montrant que de simples redéploiements entre programmes de la mission auraient été suffisants pour couvrir les besoins. La note d'exécution budgétaire 2021 et la présente note relèvent la reconduction de reports de grande ampleur de 2021 vers 2022 (7,8 Md€).

Dans son rapport sur le budget de l'État en 2020, la Cour a estimé « *qu'il aurait été possible de ne pas reporter les crédits excédentaires pour l'exercice 2020 et que les crédits nécessaires en 2021 auraient dû être ouverts et justifiés en loi de finances initiale, ce qui aurait permis d'éviter une certaine confusion des exercices, contraire au principe d'annualité budgétaire, et d'affecter la portée de l'autorisation parlementaire* ». De fait, une grande partie des 28,8 Md€ reportés en 2021 ont contribué à financer des dépenses relatives à l'exercice 2021 et non des dépenses liées à des décisions ou mesures prises en 2020.

La gestion des crédits de la mission *Plan d'urgence* s'est aussi caractérisée par plusieurs redéploiements de crédits interrogeant le respect du principe de spécialité budgétaire. La note d'exécution budgétaire 2021 signalait ainsi l'entorse au principe de spécialité constituée par le financement du dispositif d'activité partielle par un programme extérieur à la mission<sup>68</sup>. En 2021, les reports de crédits non consommés en 2020 (pour un total de 28,8 Md€) ont donné lieu à des versements croisés entre les programmes de la mission *Plan d'urgence*. De même, le décret d'avance du 19 mai 2021 a opéré des redéploiements de crédits entre les programmes de la mission. En 2022, le périmètre des redéploiements de crédits s'est étendu au-delà de la mission puisque les crédits de la mission non consommés en fin d'année 2021 ont été en partie reportés en 2022 sur d'autres missions (pour 1,25 Md€ en AE et 1,22 Md€ en CP). De surcroît, les crédits de la mission *Plan d'urgence* ont fait l'objet d'annulations à hauteur de 3,47 Md€ dans le décret d'avance du 7 avril 2022, au profit de programmes d'autres missions.

Comme la Cour l'a déjà indiqué, et sans méconnaître les incertitudes liées au contexte de la crise sanitaire, les besoins évolutifs et le manque de recul sur le comportement des bénéficiaires des dispositifs d'urgence, le vote de crédits massifs dès l'année 2020 et le report d'année en année des crédits non consommés ont privé le Parlement d'un débat sur les crédits à allouer en 2021 et 2022 aux dispositifs d'urgence et ont, de fait, donné au Gouvernement d'importantes marges de redéploiement.

Conclusion générale

---

<sup>65</sup> Mission Plan d'urgence face à la crise sanitaire – Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020, Cour des comptes, avril 2021.

<sup>66</sup> Loi n°2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020.

<sup>67</sup> Note d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », Cour des comptes, avril 2021.

## **Annexes**

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

Cour des comptes, *Les dépenses publiques pendant la crise et le bilan opérationnel de leur utilisation*, septembre 2021

Cour des comptes, *Préserver l'emploi : le ministère du travail face à la crise sanitaire*, juillet 2021

Cour des comptes, *Une stratégie des finances publiques pour la sortie de crise*, juin 2021

Cour des comptes, *Mission Plan d'urgence face à la crise sanitaire – note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020*, avril 2021

Cour des comptes, insertion au rapport public annuel, *L'assurance chômage face à la crise sanitaire : un déficit historique, une trajectoire financière à définir*, mars 2021

Cour des comptes, rapport public annuel 2021, *Le fonds de solidarité à destination des entreprises : une mise en œuvre rapide dans un contexte instable*, mars 2021

Cour des comptes, *rapport public annuel 2022, les administrations fiscales et douanières face à la crise*, février 2022

Cour des comptes, communication à la commission des finances du Sénat, *Le soutien public à la filière aéronautique : des aides d'urgence efficaces, une transformation à accélérer*, février 2022

Cour des comptes, *La gestion des participations financières de l'État durant la crise sanitaire*, juillet 2022

Cour des comptes, *Mission Plan d'urgence face à la crise sanitaire – note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021*, avril 2022

Cour des comptes, *les mesures de soutien au secteur du tourisme : un secteur préservé, une transformation à peine engagée*, janvier 2023

## **Annexe n° 2. présentation des aides financées par le biais du programme 357 – Fonds de solidarité depuis 2020<sup>69</sup>**

Créée en mai 2021<sup>70</sup>, avait pour objectif d'aider les commerces de détail<sup>71</sup> connaissant, dans le contexte de la crise sanitaire, des difficultés d'écoulement de leur stock ;

### **1. L'aide « reprise »**

Pour les entreprises ayant repris un fonds de commerce en 2020<sup>72</sup> ;

### **2. L'aide « services publics locaux »**

Mise en place en juillet 2021<sup>73</sup> et prolongée en novembre 2021<sup>74</sup>, avait vocation à soutenir les équipements publics locaux affectés par des pertes de recettes tarifaires ;

### **3. L'aide « nouvelle entreprise »**

Le fonds de solidarité a fait l'objet d'une évolution juillet 2021<sup>75</sup> pour les entreprises créées postérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 2019 et qui n'étaient donc pas éligibles à l'aide « coûts fixes ». Cette aide, dont les critères d'éligibilité, outre la date de création de l'entreprise, sont identiques à ceux de l'aide « coûts fixes », permet de couvrir de 70 % à 90 % des charges fixes non couvertes. Cette aide a porté sur la période de janvier à fin septembre 2021.

### **4. L'aide « nouvelle entreprise rebond » prolongée en 2022**

Cette aide prend la suite du fonds de solidarité et de l'aide coûts fixes « nouvelle entreprise » et fonctionne sur le même principe que cette dernière<sup>76</sup>. Elle s'adresse aux entreprises ayant été créées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2019 et le 31 janvier 2021. Elle porte sur la période janvier-octobre 2021 et se calcule en déduisant les éventuelles aides coûts fixes « nouvelle entreprise » versées au titre de la période allant du 1<sup>er</sup> janvier au 30 juin 2021.

### **5. L'aide « fermeture » prolongée en 2022**

Elle concerne les entreprises très affectées par la crise sanitaire et qui ont des charges fixes élevées<sup>77</sup>. Mise en place en décembre 2021, elle vise à soutenir les entreprises des secteurs protégés concernées par des mesures d'interdiction d'accueil du public entre janvier et août 2021 et ayant saturé le plafond de 10 M€ de l'aide « coûts fixes ». Cette aide permet de compenser jusqu'à 70 % de l'excédent brut d'exploitation (EBE) négatif d'une entreprise, dans la limite de 25 M€ par groupe.

---

<sup>69</sup> Source : [Aides aux entreprises : le fonds de solidarité | economie.gouv.fr](https://www.economie.gouv.fr/aides-aux-entreprises)

<sup>70</sup> Décret n°2021-594 du 14 mai 2021 instituant une aide relative aux stocks de certains commerces.

<sup>71</sup> Quatre secteurs étaient concernés : l'habillement, la chaussure, le sport et la maroquinerie.

<sup>72</sup> Décret n°2021-624 du 20 mai 2021.

<sup>73</sup> Loi n°2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

<sup>74</sup> Décret n°2021-1495 du 17 novembre 2021.

<sup>75</sup> Décret n°2021-943 du 16 juillet 2021 instituant une aide visant à compenser les coûts fixes non couverts des entreprises dont l'activité est particulièrement affectée par l'épidémie de covid-19 et qui ont été créées après le 1<sup>er</sup> janvier 2019.

<sup>76</sup> Décret n°2021-1431 du 3 novembre 2021 instituant une aide « nouvelle entreprise rebond » visant à compenser les coûts fixes non couverts des entreprises créées après le 1<sup>er</sup> janvier 2019 dont l'activité est particulièrement affectée par l'épidémie de covid-19.

<sup>77</sup> Le décret n° 2021-1664 du 16 décembre 2021 institue l'aide "fermeture".

**6. L'aide « loyers et charges locatives » prolongée en 2022**

Créée en novembre 2021<sup>78</sup>, qui vise à compenser les loyers ou redevances et charges des établissements interdits d'accueil du public sur la période de février à mai 2021. Cette aide s'inscrit en complément de la mobilisation du fonds de solidarité et du dispositif de prise en charge des coûts fixes, dans l'hypothèse où tout ou partie du montant des loyers, redevances ou charges dus n'aurait pas été couvert par ces aides, soit parce que les entreprises n'y auraient pas été éligibles soit parce qu'elles en satureraient les plafonds. Le décret n° 2022-362 du 15 mars 2022 repousse au 31 mars 2022 la date limite pour faire la demande l'aide destinée à compenser les loyers ou redevances pour les entreprises éligibles.

**7. L'aide « activités sportives en zone de montagne**

Aide exceptionnelle en faveur des personnes physiques et morales qui encadrent des activités sportives (enseignement du ski alpin par exemple) et qui ont été particulièrement affectées par la fermeture des remontées mécaniques en zones de montagne dans le contexte de l'épidémie de covid-19.

Ce dispositif a pour objectif de compenser partiellement les pertes de CA constatées par les personnes physiques et morales qui encadrent des activités sportives dans des zones de montagne. Il compense certaines pertes intervenues pendant la période d'application, du 5 décembre 2020 au 18 mai 2021 inclus. Le décret n° 2022-266 du 25 février 2022 modifie la date limite de dépôt des demandes d'aide en la portant au 6 mars 2022.

**8. L'aide complémentaire au fonds de solidarité (2021)**

Elle est ouverte pour la période comprise entre le 1er juillet 2021 et le 31 octobre 2021 aux entreprises affectées par la crise sanitaire de certains domaines d'activité<sup>79</sup>. Elle a été directement versée par la DGFIP, sans aucune démarche de la part des entreprises, à compter du mois de janvier 2022. Pour bénéficier de cette aide, ces entreprises devaient avoir bénéficié du fonds de solidarité sur un des deux mois des périodes de demandes d'aide (janvier/février, mars/avril, mai/juin). De plus, elles devaient aussi remplir certaines conditions liées à leur situation financière.

**9. Les autres aides sectorielles relevant du programme 357 mais non gérées par la DGFIP**

Ces aides sont pilotées par les ministères compétents (Culture, Sports, Agriculture). Ces aides ne sont pas payées par la DGFIP mais font l'objet de décrets de transfert ou de virement à destination d'autres programmes budgétaires, qui procèdent aux décaissements.

---

<sup>78</sup> Décret n°2021-1488 du 16 novembre 2021 instituant une aide relative aux loyers ou redevances et charges de certains commerces de détail et services interdits d'accueil du public afin de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19.

<sup>79</sup> Décret n° 2020-371 du 30 mars 2020

### **10. L'aide « entreprises multi-activités »**

Elle concerne les commerces multi-activités en zone rurale et est gérée par le réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI), sous la supervision de la direction générale des entreprises (DGE)<sup>80</sup>. Cette aide n'est pas versée par la DGFIP mais fait l'objet de décrets de transfert ou de virement à destination d'autres programmes budgétaires, qui procèdent aux décaissements.

---

80 Elle vise à soutenir les entreprises multi-activités qui n'ont pu que partiellement ouvrir entre novembre 2020 et mai 2021. Elle concerne les entreprises multi-activités qui ont subi une interdiction d'accueil du public au titre d'au moins une de leurs activités et qui ne sont pas éligibles au fonds de solidarité. Les demandes d'aide relevant du dispositif "multi-activités" ont été instruites par le réseau des Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI). L'aide est égale à 80% de la perte de chiffre d'affaires constatée entre janvier 2021 et juin 2021 et la période de référence, dans la limite de 8 000 €.

### Annexe n° 3. reports de crédits de la mission Plan d'urgence face à la crise sanitaire

Mission	Prog.	Annulations		Ouvertures	
		AE	CP	AE	CP
<i>Plan d'urgence face à la crise sanitaire</i>	356	1 202	1 207	1 202	1 207
<i>Plan d'urgence face à la crise sanitaire</i>	357	2 479	2 493	2 279	2 318
<i>Action extérieure de l'État</i>	185			15	15
<i>Cohésion des territoires</i>	112			10	10
<i>Cohésion des territoires</i>	135			6	4
<i>Culture</i>	175			0,4	0,4
<i>Culture</i>	361			0,2	0,2
<i>Économie</i>	134			113	111
<i>Écologie</i>	205			23	12
<i>Écologie</i>	203			7	3
<i>Écologie</i>	113			14	10
<i>Écologie</i>	174			4	2
<i>MIRES</i>	150			4	4
<i>MIRES</i>	218			5	5
<i>Plan d'urgence face à la crise sanitaire</i>	358	3 395	3 395	2 349	2 349
<i>Économie</i>	367			1 046	1 046
<i>Plan d'urgence face à la crise sanitaire</i>	360	500	500	500	500
<i>Plan d'urgence face à la crise sanitaire</i>	366	182	204	182	204
<b>Total</b>		<b>7 759</b>	<b>7 800</b>	<b>7 759</b>	<b>7 800</b>