

N° 771

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 juin 2023

## RAPPORT

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,  
rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,  
de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2022,*

Par M. Jean-François HUSSON,  
Rapporteur général,  
Sénateur

TOME II  
CONTRIBUTION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

**ANNEXE N° 22b**  
**Plan d'urgence face à la crise sanitaire**

*Rapporteur spécial* : M. Jean-François HUSSON

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Daniel Breuiller, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mme Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougein, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16<sup>ème</sup> législ.) : 1095, 1271 et T.A. 125

Sénat : 684 (2022-2023)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>5</b>
<b>I. L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES DE LA MISSION.....</b>	<b>7</b>
<b>II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>9</b>
<b>A. QUATRE DES CINQ PROGRAMMES DE LA MISSION, NON DOTÉS EN LOI DE FINANCES INITIALE, ONT FAIT L'OBJET D'OUVERTURES ET D'ANNULATIONS DE CRÉDITS PEU CONFORMES AUX RÈGLES BUDGÉTAIRES EN COURS D'ANNÉE .....</b>	<b>9</b>
1. <i>Des crédits d'un montant très élevé ont été reportés dans l'unique objectif d'équilibrer artificiellement un décret d'avance.....</i>	<i>10</i>
2. <i>... et de combler l'absence d'ouverture de crédits sur le programme 360 .....</i>	<i>12</i>
<b>B. LES AIDES AUX ENTREPRISES ONT ENCORE CONNU UN MONTANT SIGNIFICATIF .....</b>	<b>13</b>
<b>C. LA CLÔTURE DE LA MISSION S'ACCOMPAGNE DE LA FIN QUASI COMPLÈTE DES PAIEMENTS AU TITRE DU PLAN D'URGENCE.....</b>	<b>13</b>

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. La mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » a été créée dès le début de la crise sanitaire, en mars 2020. Elle a consommé des crédits de près de 79,4 milliards d'euros en trois ans d'existence, dont 41,8 milliards d'euros en 2020, 34,3 milliards d'euros en 2021 et 3,3 milliards d'euros en 2022.
2. La gestion budgétaire a fait appel, en 2022 comme en 2021, à des procédures inhabituelles, voire des expédients, au détriment du respect des principes d'annualité et de spécialité budgétaires.
3. Sur quatre des cinq programmes, une partie des crédits non consommés en 2021 n'ont été reportés que pour équilibrer artificiellement un décret d'avance pris le 21 avril 2022.
4. S'agissant du programme 360 « Compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements », les crédits ont été annulés par le décret d'avance alors même qu'une dépense était prévue, ce qui a nécessité une ouverture de crédits importante et qui n'a été faite que dans le collectif budgétaire de fin d'année. Sur le même programme, un mécanisme devra être défini pour régler les surcompensations accordées par l'État à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale.
5. L'année 2022 est la dernière année d'exécution de la mission, dont tous les crédits non consommés font l'objet d'annulations dans le collectif budgétaire de fin d'année ou dans le présent projet de loi de règlement, à l'exception de crédits résiduels du programme 366 « Matériels sanitaires pour faire face à la crise sanitaire de la Covid-19 », reportés sur un programme support du ministère de l'économie et des finances.



## I. L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES DE LA MISSION

La mission « **Plan d'urgence face à la crise sanitaire** », créée au tout début de la pandémie par la première loi de finances rectificative du 23 mars 2020<sup>1</sup>, comprend cinq programmes, dont les dépenses sont quasiment égales en autorisations d'engagement et en crédits de paiement<sup>2</sup>.

L'année 2022 est sa **troisième et dernière année d'exécution**, la mission ayant été supprimée en loi de finances pour 2023.

Le 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** » porte des dispositifs favorisant le maintien de l'emploi pendant la crise sanitaire. Il a consommé 100,9 millions d'euros en 2022, contre 2,6 milliards d'euros en 2021 et 17,8 milliards d'euros en 2020.

Le programme 357 « **Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire** » soutient les entreprises atteintes par les conséquences de la crise sanitaire. Il a encore consommé 1,7 milliard d'euros en 2022, contre 26,8 milliards d'euros en 2021 et 11,8 milliards d'euros en 2020.

Le programme 358 « **Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire** », doté à l'origine de 20 milliards d'euros afin de permettre à l'État d'aider des entreprises atteintes par la crise au moyen d'une participation en fonds propres, a consommé 128,1 millions d'euros en 2022, contre 671,8 millions d'euros en 2021 et 8,3 milliards d'euros en 2020.

Le programme 360 « **Compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements pour les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire** », comme les deux années précédentes, n'a pas été alimenté en loi de finances initiale mais seulement en loi de finances rectificative, à hauteur de 1,3 milliard d'euros qui ont été intégralement consommés, après une dépense de 4,0 milliards d'euros en 2021 et de 3,9 milliards d'euros en 2020.

Rajouté en 2021, le programme 366 « **Matériels sanitaires pour faire face à la crise de la covid-19** » a consommé 43,8 millions d'euros en 2022, contre 262,4 millions d'euros en 2021.

---

<sup>1</sup> [Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020](#) de finances rectificative pour 2020.

<sup>2</sup> Les crédits seront indiqués infra en crédits de paiement, sauf mention contraire.

Les dépenses, sur le périmètre de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », sont donc au total de 3,3 milliards d'euros en 2022, contre 34,4 milliards d'euros en 2021 et 41,3 milliards d'euros en 2020, soit un **montant total de 79,4 milliards d'euros**.

**Les dépenses de la mission « Plan d'urgence » auront donc été, au total et sur 3 ans, supérieures aux crédits consommés en une année par la mission « Enseignement scolaire », la plus importante du budget général<sup>1</sup> avec 77,8 milliards d'euros en 2022.**

Les dépenses de cette mission sont très limitées en 2022, en lien direct avec le recul de la pandémie et donc la réduction de ses conséquences sur la situation des ménages et des entreprises.

**Évolution des crédits de la mission  
« Plan d'urgence face à la crise sanitaire » en 2022**

*(en millions d'euros et en pourcentage)*

		2021		2022		Exécution / prévision 2022		Exécution 2022 / 2021	
		Exécution	Prévision LFI	Exécution	Exécution	en volume	en %	en volume	en %
<b>356</b> – 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	AE	2 606,6	0,0	95,4	+ 95,4	0,0 %	- 2 511,2	- 96,3 %	
	CP	2 601,1	0,0	100,9	+ 100,9	0,0 %	- 2 500,2	- 96,1 %	
<b>357</b> – Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire	AE	26 785,3	0,0	1 726,1	+ 1 726,1	0,0 %	- 25 059,2	- 93,6 %	
	CP	26 771,8	0,0	1 739,9	+ 1 739,9	0,0 %	- 25 032,0	- 93,5 %	
<b>358</b> – Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire	AE	671,8	0,0	128,1	+ 128,1	0,0 %	- 543,8	- 80,9 %	
	CP	671,8	0,0	128,1	+ 128,1	0,0 %	- 543,8	- 80,9 %	
<b>360</b> – Compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements pour les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire	AE	4 000,0	0,0	1 250,0	+ 1 250,0	0,0 %	- 2 750,0	- 68,8 %	
	CP	4 000,0	0,0	1 250,0	+ 1 250,0	0,0 %	- 2 750,0	- 68,8 %	
<b>366</b> – Matériels sanitaires pour faire face à la crise de la covid-19	AE	262,4	200,0	43,8	- 156,2	- 78,1 %	- 218,6	- 83,3 %	
	CP	307,6	200,0	55,4	- 144,6	- 72,3 %	- 252,2	- 82,0 %	
<b>Total mission</b>	AE	<b>34 326,1</b>	<b>200,0</b>	<b>3 243,4</b>	<b>+ 3 043,4</b>	<b>+ 1 521,7 %</b>	<b>- 31 082,7</b>	<b>- 90,6 %</b>	
	CP	<b>34 352,4</b>	<b>200,0</b>	<b>3 274,2</b>	<b>+ 3 074,2</b>	<b>+ 1 537,1 %</b>	<b>- 31 078,1</b>	<b>- 90,5 %</b>	

AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement. LFI : loi de finances initiale. Exécution : consommation constatée dans le projet de loi de règlement

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

<sup>1</sup> Hors mission « Remboursements et dégrèvements ».

## II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

### *A. QUATRE DES CINQ PROGRAMMES DE LA MISSION, NON DOTÉS EN LOI DE FINANCES INITIALE, ONT FAIT L'OBJET D'OUVERTURES ET D'ANNULATIONS DE CRÉDITS PEU CONFORMES AUX RÈGLES BUDGÉTAIRES EN COURS D'ANNÉE*

Comme les années précédentes, l'exécution budgétaire de la mission « Plan d'urgence » n'a que peu à voir avec les crédits ouverts en loi de finances initiale.

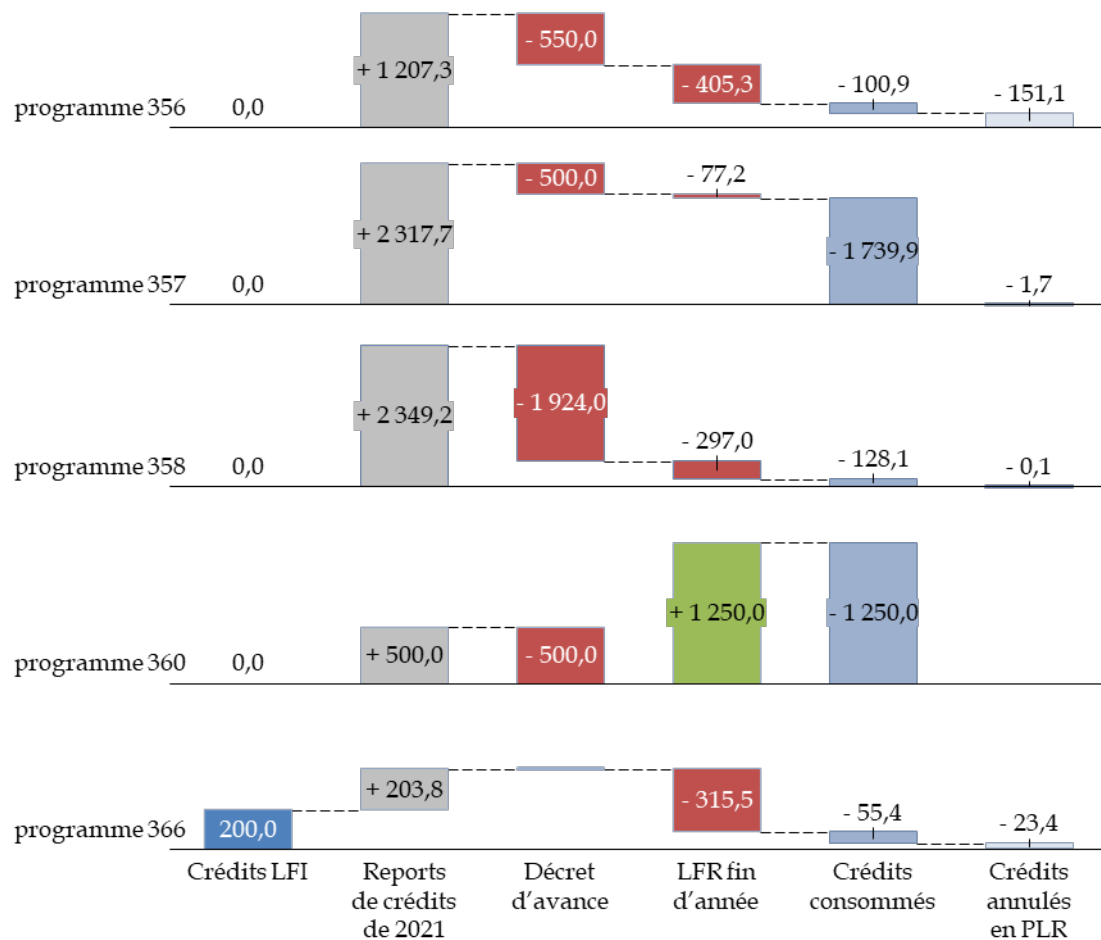
Seul le programme 366 « Matériels sanitaires pour faire face à la crise de la covid-19 » a fait l'objet d'ouvertures de crédits en loi de finances initiale pour 2022 (200 millions d'euros) et le programme 360 « Compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements pour les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire » en loi de finances rectificative (1 250 millions d'euros). Les autres programmes n'ont été alimentés que par des reports de crédits non consommés, partiellement annulés par le décret d'avance du 21 avril 2022.

Au total, **6,6 milliards d'euros** de crédits de paiement non consommés en 2021 ont été **reportés** à 2022 et **1,3 milliard d'euros** ont été ouverts en **loi de finances rectificative**, soit un montant total de crédits ouverts en cours d'année de 7,8 milliards d'euros alors que la loi de finances initiale n'avait prévu que 200 millions d'euros de crédit.



### Mouvements de crédits sur les programmes de la mission

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

#### 1. Des crédits d'un montant très élevé ont été reportés dans l'unique objectif d'équilibrer artificiellement un décret d'avance...

Les reports de crédits effectués en 2022 sur les programmes de la présente mission illustrent les errements qui caractérisent la gestion budgétaire depuis 2020.

En application de l'article 13 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, un décret d'avance ne peut pas dégrader le déficit budgétaire : s'il ouvre des crédits sur certains programmes, il doit en annuler un volume au moins équivalent sur d'autres programmes.

Le décret d'avance du 7 avril 2022, comme l'avait alors noté le rapporteur général<sup>1</sup>, n'a respecté cette règle qu'au prix d'acrobaties budgétaires probablement inédites.

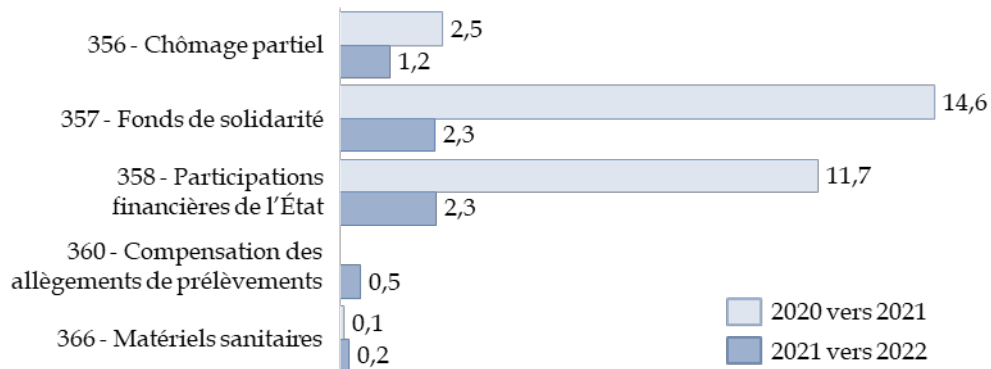
S'agissant de la présente mission, le décret d'avance a annulé 3,5 milliards d'euros de crédits, répartis sur les programmes 356 (0,6 milliard d'euros), 357 (0,5 milliard d'euros), 358 (1,9 milliard d'euros) et 360 (0,5 milliard d'euros).

Ces annulations correspondaient à des crédits non pas ouverts en loi de finances initiale (puisque celle-ci n'avait ouvert aucun crédit sur ces programmes), mais reportés de 2021. La majeure partie de ces reports ont même été réalisés par des décrets pris les 26 et 30 mars 2023, c'est-à-dire après la présentation du projet de décret d'avance. **Les crédits non consommés n'ont été reportés que pour permettre d'équilibrer artificiellement le décret d'avance.**

Si le **décret d'avance** a respecté formellement les règles de la loi organique, il **a en réalité empêché l'annulation** en loi de règlement **d'une partie des crédits non consommés** sur la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » et **a donc, indirectement, provoqué une dégradation du solde budgétaire** de plusieurs milliards d'euros.

### Montant des reports de crédits non consommés

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des données Chorus

Par ailleurs et sans lien direct avec le décret d'avance, un autre report de crédits a alimenté le programme 367 « Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 sur le compte d'affectation spéciale "Participations financières de l'État" » de la mission « Économie » à partir de crédits non consommés en 2021 sur le programme 358 de la présente

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 600 (2021-2022), de Jean-François Husson, fait au nom de la commission des finances sur le projet de décret d'avance relatif au financement du plan de résilience économique et sociale, déposé le 31 mars 2022.

mission, pour un montant de 1,0 milliard d'euros. Or l'objet de ces programmes est différent : le programme 367 finance des interventions en capital sans lien direct avec la crise sanitaire, alors que les crédits ouverts sur le programme 358 devaient être réservés à des opérations en capital rendues nécessaires par la fragilisation des entreprises du fait de la crise sanitaire.

Le Gouvernement **renoue ainsi avec la pratique contestable des « reports croisés », dont la conformité aux principes de spécialité et d'annualité budgétaires est très contestable.**

## **2. ... et de combler l'absence d'ouverture de crédits sur le programme 360**

La situation du programme 360 est particulière, comme son fonctionnement. En effet, ce programme a pour seul objet de compenser aux administrations de sécurité sociale le versement de certaines aides attribuées dans le cadre du plan d'urgence.

Non pourvu de crédits en loi de finances initiale, il a été alimenté par un report de 500 millions d'euros de crédits non consommés en 2021. L'ensemble de ces crédits ont été annulés par le décret d'avance du 21 avril 2022, alors même que les administrations de sécurité sociale avaient d'ores et déjà une créance supérieure à ce montant, ce qui aurait dû conduire à une ouverture de crédits en loi de finances initiale<sup>1</sup>.

S'agissant d'une dépense contrainte, **cette annulation**, comme celles qui portait sur les autres programmes de la même mission, **ne pouvait pas correspondre à une économie réelle** et n'avait donc pour objet que d'équilibrer formellement le décret d'avance.

Une ouverture de crédits était inéluctable et le rapporteur général s'est étonné que ces crédits ne soient pas ouverts par le collectif budgétaire de l'été<sup>2</sup>. C'est seulement la loi de finances rectificative de fin d'année<sup>3</sup> qui a ouvert des crédits d'un montant de 1 250 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, permettant de solder dans les derniers jours de l'année cette dette envers la Sécurité sociale.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, note d'exécution budgétaire sur l'exécution de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » en 2022, p. 21.

<sup>2</sup> [Rapport n° 846 \(2021-2022\)](#) de Jean-François Husson, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances sur le premier projet de loi de finances rectificative pour 2022, déposé le 28 juillet 2022.

<sup>3</sup> [Loi n° 2022-1499 du 1<sup>er</sup> décembre 2022](#) de finances rectificative pour 2022.

## **B. LES AIDES AUX ENTREPRISES ONT ENCORE CONNU UN MONTANT SIGNIFICATIF**

Le **fonds de solidarité à destination des entreprises**, financé par le programme 357, a été prolongé jusqu'au 30 juin 2022.

Les crédits consommés ont été de 1 739,8 millions d'euros, dont notamment 1 071,4 millions d'euros au titre du dispositif de prise en charge des coûts fixes des entreprises et 294,1 millions d'euros pour l'aide au paiement des loyers, tandis que le « volet 1 » du fonds de solidarité, premier dispositif mis en place en 2020, n'a coûté que 152,9 millions d'euros.

Le programme a connu des difficultés de financement en cours d'année avec l'annulation de crédits de 500 millions d'euros réalisée par le décret d'avance du 21 avril. Des avances ont dû être accordées par le programme 134 « Développement des entreprises et régulations » de la mission « Économie », qui a également repris le financement des paiements résiduels à partir de la moitié de l'année avec une consommation de crédits de 685,6 millions d'euros.

Les montants versés par le programme 357 en 2022 demeurent significatifs, même s'ils sont sans commune mesure avec les crédits consommés par ce programme en 2020 (11,8 milliards d'euros) et en 2021 (26,8 milliards d'euros).

S'agissant du **programme 360**, il a encore consommé 1,25 milliard d'euros en 2022, contre 3,9 milliards d'euros en 2020 et 4,0 milliards d'euros en 2021.

Selon la Cour des comptes, toutefois, **les sommes versées à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)**, soit 9,1 milliards d'euros, **sont supérieures au montant qui doit réellement être compensé**. La surcompensation serait de 550 millions d'euros, qui devraient donc être reversés à l'État selon un mécanisme budgétaire à préciser.

## **C. LA CLÔTURE DE LA MISSION S'ACCOMPAGNE DE LA FIN QUASI COMPLÈTE DES PAIEMENTS AU TITRE DU PLAN D'URGENCE**

La loi de finances pour 2023 n'a pas prolongé la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », qui disparaît de la nomenclature budgétaire.

En conséquence, les crédits non consommés sur l'ensemble des programmes, à l'exception du programme 366, sont annulés par le présent projet de loi de règlement, soit (en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, sauf mention contraire) :

- 151,1 millions d'euros sur le **programme 356**, après une première annulation de 405,3 millions d'euros par le collectif budgétaire de fin d'année ;

- 1,8 million d'euros en autorisations d'engagement et 1,7 million d'euros en crédits de paiement sur le **programme 357**, après une annulation de 52,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 77,2 millions d'euros en crédits de paiement par le collectif budgétaire de fin d'année ;

- 131 858 euros sur le **programme 358**, après une annulation de crédits de 297,0 millions d'euros par le collectif budgétaire de fin d'année.

Le **programme 360**, dont la totalité des crédits non annulés en cours d'année ont été transférés à la Sécurité sociale, ne disposait plus de crédits en fin d'année.

S'agissant du **programme 366** « Matériels sanitaires pour faire face à la crise de la Covid-19 », le présent projet de loi de règlement annule des crédits non consommés à hauteur de 8,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 23,4 millions d'euros en crédits de paiement, mais 10,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 6,0 millions d'euros en crédits de paiement avaient auparavant été reportés<sup>1</sup> vers le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières » de la mission « Gestion des finances publiques ».

Ce montant de crédits reportés doit permettre de régler une ultime commande de masques passée en janvier 2023, ainsi que d'assurer les paiements afférents au marché de stockage.

Pour mémoire, le programme 218 est un programme support du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique qui, selon son projet annuel de performances, « regroupe les moyens consacrés aux activités de conception, d'expertise, de régulation, de conseil et de contrôle, au soutien de l'administration centrale ainsi qu'à l'animation et à la mise en œuvre des politiques ministérielles transversales et, dans certains cas, interministérielles ».

---

<sup>1</sup> [Arrêté du 10 mars 2023](#) portant report de crédits.