

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

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES.....	5
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS.....	15
INTRODUCTION.....	17
CHAPITRE I UNE MOBILISATION MASSIVE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE, À LA CHARGE DE L'ÉTAT ET DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE	21
I - UNE AUGMENTATION CONSIDÉRABLE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT	21
A - Une progression très marquée des dépenses et du déficit	22
B - Des dépenses exceptionnelles pour faire face à la crise, mais des dépenses ordinaires qui continuent à progresser	27
C - Une hausse des dépenses au-delà du seul budget général	36
II - UNE FORTE HAUSSE DES DÉPENSES DES RÉGIMES DE PROTECTION SOCIALE, CONCENTRÉE SUR L'ASSURANCE MALADIE ET L'UNÉDIC	39
A - Une place déterminante des dépenses dans le creusement des déficits sociaux	39
B - Une hausse considérable des dépenses de la branche maladie liée aux conséquences directes et indirectes de la crise	40
C - Une nette croissance des dépenses de l'Unédic	50
D - Des dépenses globalement stables pour les autres branches de la sécurité sociale que la maladie	51
E - Des aides aux travailleurs indépendants financées par leurs régimes de protection sociale.....	54
III - UN FAIBLE IMPACT DE LA CRISE SUR LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	56
A - Une baisse des dépenses contrastée, des collectivités dans l'ensemble peu affectées la crise	56
B - De nombreux dispositifs exceptionnels de soutien de l'État	61
C - Une dégradation limitée de la situation financière globale des collectivités territoriales.....	62
IV - UNE HAUSSE GLOBALE DES DÉPENSES DE PRÈS DE 100 MD€ EN 2020	64
A - Une forte croissance des dépenses publiques, imputable à la crise sanitaire	64
B - Des risques de progression marquée des dépenses publiques après 2020	71
CHAPITRE II DES OBJECTIFS DE COURT TERME GLOBALEMENT ATTEINTS, DES DIFFICULTÉS RÉELLES DE MISE EN ŒUVRE, UNE SORTIE DE CRISE À ORGANISER.....	77
I - DANS LE DOMAINE DE LA SANTÉ, UNE MOBILISATION DE GRANDE AMPLEUR AVEC DES DISPOSITIFS FAVORABLES À LEURS BÉNÉFICIAIRES	77
A - Les coûts de prévention et de détection du virus	78
B - Des compensations favorables des pertes de recettes et des surcoûts pour les acteurs du système de santé	82
C - Une progression considérable des indemnités journalières sous l'effet direct et indirect de la crise sanitaire, pour partie inexplicite	91
II - DE VASTES SOUTIENS FINANCIERS AUX ENTREPRISES	93
A - Des soutiens financiers aux entreprises multiformes et favorables.....	94
B - Des dispositifs qui ont globalement atteint leurs objectifs à court terme	105
C - Des risques d'effets d'aubaine et de fraude significatifs et des incertitudes pour la sortie de crise	112

III - COMPTE TENU DE L'ENSEMBLE DES AIDES, UNE HAUSSE CONTENUE	
DU CHÔMAGE ET DES DESTRUCTIONS D'EMPLOI.....	121
A - Des dispositifs d'aide à l'embauche globalement efficaces, des résultats plus contrastés pour les aides à la formation	122
B - Des indices d'un effet favorable sur l'emploi et les chômeurs, mais des difficultés pour les travailleurs en contrat précaire	129
IV - UNE MOBILISATION DES AIDES AUX MÉNAGES QUI A PERMIS DE PRÉSERVER LEUR SITUATION GLOBALE	133
A - Un recours accru aux dispositifs de protection sociale de droit commun	133
B - Des aides exceptionnelles de solidarité couvrant de larges publics	137
C - Des dispositifs complémentaires ciblés significatifs	138
D - Une préservation globale, mais contrastée, de la situation financière des ménages.....	141
GLOSSAIRE	147
ANNEXES	151

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

**

Le Parlement peut demander à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes, sur le fondement du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (commissions des finances), de l'article LO. 132-3-1 du code des juridictions financières (commissions des affaires sociales) ou de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières (présidents des assemblées).

En application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, la Cour des comptes a été saisie par le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, par lettre du 23 juin 2020, d'une demande d'enquête portant sur « l'évolution des dépenses publiques pendant la crise sanitaire et le bilan opérationnel de leur utilisation ». Cette demande a été acceptée le 6 juillet 2020 par le Premier président. Ce dernier, par une lettre datée du 28 juillet 2020, a précisé les modalités d'organisation des travaux demandés à la Cour (cf. annexe n° 1).

Cette enquête a été conduite par la formation commune « Comptes, budget de l'État et finances publiques » qui comprend des représentants des six chambres de la Cour des comptes. Le lancement des travaux de la Cour a été notifié aux administrations et organismes publics concernés par lettres en date du 1^{er} et du 15 octobre 2020. D'un commun accord avec le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, la date de remise du présent rapport a été fixée au mois de juillet 2021, au-delà du délai de huit mois prévu au 2^o de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), au regard du périmètre de l'enquête et de la date de production des comptes par des administrations publiques concernées.

L'enquête couvre l'ensemble des administrations publiques (État et organismes divers d'administration centrale, administrations de Sécurité sociale, administrations publiques locales) et l'évolution de l'ensemble des dépenses publiques en 2020, qu'elle soit ou non liée à la crise. L'évolution des dépenses pendant la crise sanitaire intègre ainsi l'ensemble des dispositifs de soutien et mesures exceptionnelles suscitées par la crise sanitaire, la hausse spontanée des dépenses liées à des dispositifs en vigueur avant la crise sanitaire, mais aussi les moindres dépenses publiques qu'a pu occasionner la crise sanitaire, qu'elles aient été constatées ou, plus rarement, suscitées. Les données chiffrées sont arrêtées au 31 décembre 2020, avec une indication des éléments de tendance 2021 lorsqu'ils étaient connus au 15 juillet 2021. Le bilan opérationnel des dépenses publiques porte sur les mesures décidées dans le contexte de la crise sanitaire et leurs conséquences financières, économiques et sociales. Ciblée sur les mesures les plus significatives (en fonction du montant ou de la visibilité des dispositifs concernés), il comporte des éléments de comparaison internationale.

**

Le projet de rapport a été délibéré, le 7 juillet 2021 par la formation commune interchambres présidée par M. Charpy, et composée de MM. Fourrier, Guibert, Laboureix, Mme Périn, M. Rolland, Mme Soussia, M. Vught, conseillers maîtres, MM. Guéné et Pelé, conseillers maîtres en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteure générale, Mme Fontaine, conseillère maître, en tant que rapporteures, Mmes Aeberhardt et Manceau-Darrivere, conseillères référendaires, Mme Chaffard, rapporteure extérieure, et en tant que contre-rapporteur, M. Viola, conseiller maître, président de section.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 15 juillet 2021 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, Mme Camby, rapporteure générale du comité, MM. Morin, Andréani, Terrien, Mme Podeur, MM. Charpy et Gautier, présidents de chambre et Mme Hirsch, Procureure générale, entendue en ses avis.

Synthèse

Une très forte hausse des dépenses publiques en 2020

En 2020, les dépenses de l'ensemble des administrations publiques ont connu une très forte hausse (+ 73,6 Md€¹ soit + 5,5 %), provoquée par les dépenses induites par la crise sanitaire et les conséquences économiques et sociales qui en ont résulté. Les dépenses publiques consolidées ont représenté 61,8 % du PIB (lui-même en contraction de 7,9 % en volume), contre 55,4 % en 2019. Hors crédits d'impôt², elles présentent une augmentation encore plus marquée, de 93 Md€, soit +7,1 %.

À la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, la Cour s'est attachée à analyser l'évolution des dépenses publiques pendant l'année 2020, qu'elles résultent ou non des conséquences de la crise sanitaire. Elle l'a fait selon une méthode spécifique, visant à apprécier séparément l'évolution des dépenses de chaque administration publique. Elle a donc intégré à l'analyse les transferts entre administrations, en comptabilité nationale comme dans leurs propres systèmes comptables³. Par exception à ce principe, trois opérations ont cependant été neutralisées pour les besoins de l'analyse⁴.

Dans le cadre d'analyse ainsi défini par ces retraitements, la hausse des dépenses publiques atteint 96,4 Md€, correspondant pour 86 % à des dépenses de crise. Les dépenses ordinaires, sans lien avec la crise, représentent 14 % de la hausse des dépenses publiques.

La mise en place et le financement par l'État d'un vaste ensemble de dispositifs de soutien aux entreprises et aux ménages

Une part prépondérante du coût des mesures de réponse à la crise a été prise en charge ou compensée par l'État, dont les dépenses (en comptabilité budgétaire) ont augmenté de 15,5 % (+ 52,3 Md€). Celles-ci ont été principalement portées par la nouvelle mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, pour un total de 41,8 Md€, mais aussi par d'autres missions du budget général, pour 12,1 Md€, ou par des instruments financiers distincts du budget général de l'État. Les économies permises par la crise ont été limitées (- 4,4 Md€) et correspondent pour l'essentiel à des économies de constatation (à l'exception des dépenses d'équipement militaire

¹ Selon les règles de l'Insee et d'Eurostat, les dépenses sont ici appréciées en comptabilité nationale et consolidées en neutralisant les transferts entre administrations publiques.

² Certains crédits d'impôts sont enregistrés en dépenses en comptabilité nationale, mais dans les documents budgétaires, l'administration cite également le montant de dépenses hors crédits d'impôt. Ceci est particulièrement pertinent en 2020 compte-tenu de l'effet de la suppression du crédit d'impôt compétitivité emploi - CICE – qui réduit de 18,5 Md€ les dépenses de l'État en 2020.

³ Comptabilité budgétaire pour l'État, comptabilité générale pour les administrations de sécurité sociale et comptabilité mixte pour les collectivités locales.

⁴ La suppression du CICE, qui affecte la comparabilité entre les années 2019 et 2020, la reprise de 25 Md€ de dette de SNCF Réseau par l'État, qui ne donne pas lieu à une dépense budgétaire et la dotation exceptionnelle de 4,8 Md€ de la Cnam à Santé publique France, afin d'éviter un double compte.

qui ont été reportées), alors que les dépenses hors crise continuaient à progresser sensiblement (+ 6,9 Md€ soit 2,1 %, en dépit d'une économie de 4,1 Md€ sur la charge de la dette). L'augmentation des dépenses de l'État a contribué à plus de la moitié (61 %) de la dégradation du déficit budgétaire qui a atteint 178 Md€ en 2020.

Ainsi, le coût du fonds de solidarité, ouvert d'abord au bénéfice des plus petites entreprises, et dont le champ a été élargi progressivement, s'est élevé à 11,8 Md€ en 2020. Le financement des deux tiers des dépenses d'allocation d'activité partielle a représenté une dépense budgétaire de 17,8 Md€ pour l'État, l'Unédic prenant en charge le tiers restant. L'État a également financé des exonérations et aides aux paiement des prélèvements sociaux pour les entreprises, mis en place des garanties de prêts bancaires, ainsi que de nombreuses aides sectorielles, en particulier dans le secteur des transports, notamment à travers des prises de participations dans des entreprises stratégiques.

À l'égard des ménages, en dehors de l'activité partielle, l'État a notamment pris en charge des aides à l'emploi : aides à l'apprentissage, aides exceptionnelles de solidarité en faveur des foyers dotés de revenus modestes, des jeunes de moins de 25 ans et des étudiants, ainsi que d'autres dispositifs ciblés.

Enfin, l'État a mis en place des mesures de soutien aux collectivités territoriales et apporté sa contribution au plan de soutien mis en place en 2020 par l'Union européenne.

Une forte hausse des dépenses des régimes de protection sociale concentrée sur l'assurance maladie et l'Unédic

Les dépenses des régimes de protection sociale ont également fortement progressé, du fait principalement des dépenses sanitaires financées par l'assurance maladie et de la part du coût de l'activité partielle portée par l'Unédic,

En 2020, les charges nettes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du fonds de solidarité vieillesse ont augmenté de 26,8 Md€, soit + 5,3 %.

L'assurance maladie obligatoire a fourni un effort très important pendant la crise sanitaire pour financer des dépenses, liées de manière directe et indirecte à la crise, pour un montant brut qui a été estimé à plus de 24 Md€ par la Cour. Pour une part, ces dépenses se substituent à des versements de l'assurance maladie aux établissements de santé et médico-sociaux et aux professionnels de santé qui auraient été constatés si la crise sanitaire n'était pas intervenue.

Les dépenses directes sont multiformes : dépenses additionnelles directement causées par l'épidémie (dotation exceptionnelle à Santé publique France pour financer notamment des achats de masques et d'équipements de protection individuelle, coût des tests de dépistage, surcoûts en personnels et primes exceptionnelles pour les personnels des établissements de santé et médico-sociaux, indemnités journalières dérogatoires), mais également compensations de pertes de recettes d'activité des établissements de santé et médico-sociaux et des professionnels de santé conventionnés de ville.

À ces dépenses directes s'ajoutent des dépenses indirectement liées à la crise, comme l'augmentation des dépenses d'indemnités journalières de maladie de droit commun et le coût en 2020 des mesures de revalorisation des rémunérations des personnels des établissements de santé et médico-sociaux décidées dans le cadre du « Ségur de la santé », dont le coût est appelé à croître fortement en 2021.

Ces dépenses supplémentaires se sont accompagnées d'économies d'un montant sensiblement inférieur, si bien que les dépenses (nettes de certains produits) relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam), qui couvre une part prépondérante des dépenses des régimes d'assurance maladie, ont augmenté de 19,3 Md€ par rapport à 2019 et dépassé de 14 Md€ la prévision initiale de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020.

Pour sa part, l'Unédic a enregistré 14,6 Md€ de charges supplémentaires par rapport à 2019 (+ 35,4 %), sous l'effet du financement d'un tiers du coût de l'activité partielle et de la hausse des dépenses d'indemnisation du chômage, pour partie suscitée par des mesures exceptionnelles (prolongation des droits, aides spécifiques aux intermittents du spectacle).

Une baisse des dépenses des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales ont connu en 2020 une nette baisse de leurs dépenses (- 0,9 % à périmètre constant soit - 2,3 Md€). Compte tenu des dispositifs de soutien de l'État, qui se sont traduits par des transferts supplémentaires, estimés au moins à 1,5 Md€ et d'avances remboursables (1,6 Md€), la baisse de leurs recettes a été comparable à celle des dépenses (- 0,9 % en tenant compte des compensations de l'État). Au total, les finances des collectivités territoriales ont été largement épargnées par la crise, même si certaines d'entre elles ont pu être davantage sollicitées.

Une mise en œuvre rapide et globalement efficace des mesures d'urgence

Dès le déclenchement de la crise sanitaire, le Gouvernement a mis en place de nombreux dispositifs de soutien à l'économie, aux ménages et au système de santé. Outre la prise en charge des dépenses de santé, conséquence immédiate et directe d'une crise d'abord de nature sanitaire, les administrations publiques ont financé un vaste éventail de mesures permettant, par leur diversité, de répondre largement aux difficultés économiques et sociales provoquées par la crise et, selon la formule utilisée par le Président de la République dans son allocution télévisée du 12 mars 2020, « quoi qu'il en coûte ».

L'examen des conditions de mise en place opérationnelle de la plupart des dispositifs créés dans le cadre de la crise montre une grande réactivité des administrations, ayant permis une mise en œuvre rapide des dispositifs de crise dès le premier confinement. C'est le cas par exemple pour le fonds de solidarité, mais aussi pour les prêts garantis par l'État, avec une mobilisation très rapide des banques. De même, l'activité partielle a été mise en place de façon rapide et efficace, avec un dispositif attractif et adapté à des situations diverses. Les assurés ont pu rapidement obtenir l'attribution d'indemnités journalières dérogatoires. Dans l'ensemble de ces cas, les outils informatiques ont été mis en place de façon efficace pour garantir la continuité des revenus des entreprises et des ménages. La montée en charge a été en revanche plus tardive pour les aides à l'embauche.

S'agissant des dépenses de santé résultant directement de la crise, l'indisponibilité initiale d'une partie des outils de prévention (masques et équipements de protection individuelle) puis l'évolution de l'épidémie ont conduit à mettre en œuvre des réponses dans l'urgence, dans des conditions évolutives et parfois difficiles.

Des dispositifs protecteurs pour leurs bénéficiaires

D'une façon générale, les critères d'attribution et les modalités de calcul des soutiens publics ont été presque systématiquement définis de manière large comme en témoignent les comparaisons internationales, si bien que les soutiens financiers peuvent apparaître particulièrement favorables en comparaison avec d'autres pays.

Dans le domaine sanitaire, les tests de dépistage de la covid 19 sont pris en charge à 100 % par l'assurance maladie, même lorsque la personne testée ne présente pas de symptômes ou n'est pas cas contact d'une personne infectée. En outre, pour favoriser leur dispensation par les laboratoires et la remontée rapide d'informations, les tarifs des tests en laboratoire ont été fixés à un niveau élevé pendant plus d'une année ; ce n'est que depuis juin 2021 qu'ils se situent à un niveau comparable à ceux de nos voisins.

Par ailleurs, des dispositifs de compensation de pertes de recettes et de surcoûts en personnels et matériels particulièrement larges ont bénéficié aux établissements de santé et médico-sociaux publics et privés affectés par des pertes de recettes et des surcoûts notamment salariaux et, sans compenser intégralement leurs pertes de revenus, pour les professionnels de ville affectés par les restrictions d'activités pendant le premier confinement. S'agissant des établissements de santé, ces compensations ont couvert des pertes de recettes habituellement procurées par l'assurance maladie, mais aussi par les complémentaires santé et les patients.

S'agissant des aides aux entreprises, le fonds de solidarité a représenté globalement un effort financier plus élevé que dans d'autres pays alors que son bénéficiaire, non soumis à imposition, pouvait être largement cumulé avec d'autres aides. S'agissant de l'indemnisation de l'activité partielle, le plafond de salaires pour le calcul de l'aide est plus élevé que dans les autres pays comparables. Par ailleurs, les prêts garantis par l'État, bénéficiant de taux d'intérêt plus faibles qu'ailleurs, ont été plus largement utilisés. Les entreprises et les travailleurs indépendants ont enfin bénéficié, pour les plus affectés par la crise, de mesures d'allègement des prélèvements sociaux et, pour l'ensemble d'entre eux, de mesures de report de paiement des prélèvements, qui ont allégé leur trésorerie et augmenté concomitamment les besoins d'emprunt des organismes de sécurité sociale. Les aides de toute nature ont été particulièrement larges pour les entreprises des secteurs les plus touchés par la crise.

Dans de nombreux cas, la possibilité de cumuler les aides a accru la générosité de ces dispositifs. De nombreuses entreprises ont recouru à plusieurs des aides auxquelles elles pouvaient avoir droit, auxquelles s'ajoutaient en outre des plans sectoriels mis en place en sus des aides de droit commun. Les aides à certains secteurs ou à certains publics ont été particulièrement nombreuses et diversifiées, par exemple dans le secteur de la culture ou s'agissant des aides en faveur des plus précaires ou des jeunes. Des risques d'effets d'aubaine significatifs ont pu être constatés, résultant par exemple de l'articulation de l'activité partielle et du fonds de solidarité, ou de l'optimisation des prêts garantis par l'État.

Des aides qui ont permis de préserver largement le pays des effets économiques et sociaux de la crise, mais au prix d'un endettement public accru

Ces dispositifs d'urgence massifs, qu'il s'agisse des aides aux entreprises (fonds de solidarité, activité partielle, prêts garantis par l'État, allègements et reports de paiement des prélèvements sociaux) ou aux ménages (prolongation des droits à indemnisation du chômage,

aides exceptionnelles pour les personnes en situation de précarité) ont globalement atteint leurs objectifs de court terme. Ils ont ainsi permis de prévenir les faillites d'entreprises, d'éviter une flambée brutale du chômage, de contenir l'aggravation de la pauvreté et plus largement de préserver les revenus des ménages, malgré des situations hétérogènes, notamment au détriment des personnes actives en situation de précarité sociale et des étudiants isolés.

Les finances publiques françaises ont ainsi joué un rôle essentiel d'amortisseur des conséquences économiques et sociales de la chute de la production nationale, en se substituant pour partie aux employeurs ou aux clients, au prix cependant d'un fort alourdissement de l'endettement public. Par rapport à 2019, la dette publique a augmenté de près de 20 points de PIB, pour s'établir à 115,1 points de PIB (soit 2 650 Md€).

Toutefois, la situation économique en sortie de crise est marquée par des incertitudes fortes. Par leur durée, les aides ont pu maintenir artificiellement en vie des entreprises appelées à disparaître ou retarder l'adaptation du tissu productif. L'augmentation très importante des liquidités des entreprises et de l'épargne des ménages pourraient toutefois avoir un impact positif sur la situation économique dès la fin de la crise.

Une complexité croissante et des risques de fraude significatifs

Le prolongement de la crise ayant accru les difficultés de certains pans de l'économie, il a été décidé d'élargir et de prolonger un nombre significatif de dispositifs, au prix de l'accroissement de leur complexité et de leur coût.

Par exemple, les aides accordées par le fonds de solidarité se sont complexifiées au fur et à mesure des évolutions des restrictions d'activités et de déplacements : elles ont ainsi été redéfinies presque chaque mois, pour des destinataires dont la liste a été fréquemment modifiée selon des règles de plus en plus complexes. De même, s'agissant de l'activité partielle, les distinctions selon les secteurs ont connu des évolutions fréquentes. De plus, avant la mi-mai 2020, les rôles respectifs de l'activité partielle et des indemnités journalières dérogatoires n'ont pas répondu à une ligne claire de partage. Enfin, la multiplicité des dispositifs visant à préserver l'indemnisation des demandeurs d'emploi a pu conduire à des situations très contrastées selon les secteurs d'activité. Les aides à la formation professionnelle ont plus largement profité aux salariés les plus qualifiés et dans les secteurs d'activité les moins menacés.

L'allègement des contrôles *a priori* visant à assurer la rapidité du versement des aides, conjugué à l'augmentation des sommes versées et à l'allongement de leur période de versement, a entraîné des risques de fraude importants. Cette situation affecte en particulier l'activité partielle, les aides du fonds de solidarité ou encore les indemnités journalières. En outre, l'interruption des activités de contrôle fiscal et social a réduit l'effet des mesures habituelles de lutte contre la fraude. Le rétablissement de ces contrôles et la mise en œuvre de contrôles *a posteriori* des aides, portant sur un champ plus étendu, apparaissent nécessaires afin de réduire les abus manifestes et sanctionner les fraudes.

Une nécessité renforcée de maîtriser l'évolution des dépenses publiques après la crise sanitaire

Les conséquences de la crise sanitaire sur l'évolution des dépenses publiques devraient se faire sentir très au-delà de l'année 2020. En effet, la hausse des dépenses de 2021 devrait dépasser celle de 2020 et, au-delà, de nombreux éléments conduisent à anticiper un maintien durable de cette tendance.

Une hausse encore plus élevée des dépenses en 2021

La poursuite de la hausse des dépenses en 2021 résultera de plusieurs facteurs : le prolongement des dispositifs de soutien face à la crise, la montée en charge du plan de relance et le maintien d'un rythme soutenu de hausse des dépenses de l'ensemble des administrations publiques, au-delà des seuls effets directs de la crise.

Ainsi, le projet de loi de finances rectificative pour 2021, présenté en conseil des ministres le 2 juin 2021, prévoit une nouvelle augmentation des dépenses de l'ensemble des administrations publiques, qui croîtraient de 66 Md€⁵ par rapport à 2020 (soit + 4,7 % en valeur et + 3,6 % en volume) sous l'effet de trois facteurs : les mesures destinées à faire face à la crise sanitaire (qui ne diminueraient que de 5,5 % par rapport à 2020), les dépenses au titre du plan de relance (qui atteindraient 30 Md€ en 2021), et la hausse continue des dépenses sans lien avec la crise (qui progresseraient encore de 2,3 % en volume en 2021).

Pour leur part, compte tenu d'un dépassement annoncé de 9,6 Md€ par rapport à la prévision de la LFSS 2021, les dépenses relevant de l'objectif national d'assurance maladie (Ondam) pourraient augmenter de 15,6 Md€ en 2021 par rapport au montant de dépenses constaté de manière provisoire pour 2020. Elles enregistrent notamment, outre les impacts directs de la crise (tests et vaccins), l'effet en année pleine des mesures du « Ségur de la santé ».

Au-delà de 2021, le défi de la maîtrise des dépenses publiques

La Cour a appelé⁶ à mettre en extinction les dispositifs coûteux de soutien aux entreprises dès que la sortie de crise sera avérée, et, au-delà, à infléchir le rythme de la dépense publique, en engageant une revue des dépenses publiques pour en améliorer la qualité et identifier les sources d'économies potentielles.

En effet, plusieurs facteurs pourraient freiner ou limiter le ralentissement de la dépense publique. Tout d'abord, certains dispositifs de soutien mis en place pendant la crise pourraient être maintenus ou avoir un impact financier au-delà de la période de la crise sanitaire. En outre, des mesures décidées pendant la crise ont vocation à être pérennes, comme les revalorisations salariales dans les établissements de santé et médico-sociaux publics et privés au titre des accords du « Ségur de la Santé » (près de 9 Md€ en 2022, auxquels s'ajoute le plan d'investissement dans les établissements de santé et médico-sociaux). Enfin les dépenses du plan de relance vont être réparties sur plusieurs exercices, et pourraient être, au moins pour partie, pérennisées comme l'ont été les programmes d'investissements d'avenir.

⁵ En comptabilité nationale.

⁶ Cour des comptes, rapport au Premier ministre « Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise », juin 2021, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

Le retour à une trajectoire soutenable des finances publiques exige cependant une action résolue sur la dépense publique de manière à engager la réduction du poids de la dette rapportée au PIB. Le programme de stabilité transmis par le Gouvernement à la Commission européenne en avril 2021 fixe à cet égard un objectif de limitation à 0,6 % de la progression en volume de la dépense primaire sur la période 2023-2027, soit deux fois moins que son évolution moyenne sur les dix années qui ont précédé la crise (2010-2019). Si cet objectif apparaît moins ambitieux que ceux des partenaires de la France en Europe, sa mise en œuvre nécessitera que soient rapidement définies une méthode et les réformes de nature à infléchir durablement le rythme d'évolution des dépenses publiques.

Au terme de son analyse, et sans préjudice des recommandations formulées dans d'autres rapports consacrés au traitement de la crise sanitaire, la Cour formule six recommandations visant à clarifier les circuits de financement des dépenses liées à la crise, à renforcer la pertinence et le ciblage des aides, à accroître leur contrôle, à organiser leur mise en extinction et à tirer les enseignements des bonnes pratiques expérimentées pendant la crise sanitaire.

Recommandations

1. Mettre en extinction en 2021 le fonds de concours de Santé publique France destiné au financement d'achats liés à la crise sanitaire effectués par le ministère de la santé et les autres fonds de concours ayant un objet comparable, et financer ces achats par des crédits budgétaires (*Direction du budget, direction de la sécurité sociale, direction générale de la santé*) ;
2. Afin d'assurer le paiement à bon droit de l'indemnité pour perte d'activité des professionnels de santé conventionnés (Dipa), vérifier systématiquement la conformité des déclarations de ses bénéficiaires aux données des administrations ayant versé les concours financiers entrant dans le calcul de cette aide et mettre en recouvrement l'ensemble des indus constatés (*Direction de la sécurité sociale, Cnam*) ;
3. Déployer les outils permettant de calculer le montant agrégé des aides de toute nature versées aux entreprises, identifier les cas dans lesquels le cumul des aides, contrairement à la réglementation européenne, excède significativement la diminution du résultat d'exploitation effectivement constatée au titre de 2020 et engager une récupération au moins partielle du différentiel (recommandation reformulée) (*DGFiP, direction générale des entreprises, DGEFP*) ;
4. Accompagner l'élargissement des dispositifs d'aide et l'augmentation du montant des aides versées aux entreprises par un dispositif renforcé de prévention de la fraude et de sanctions (recommandation renouvelée) (*DGFiP, direction générale des entreprises, DGEFP*) ;
5. Organiser la mise en extinction progressive des dispositifs de crise, en ciblant de manière croissante leurs conditions d'attribution et le niveau des avantages qu'ils procurent sur les entreprises les plus affectées par les mesures administratives de fermeture d'activités. (*Direction générale du Trésor, direction du budget, DGFiP, direction générale des entreprises, DGEFP, DSS*) ;
6. Recenser les mesures de simplification administrative et les bonnes pratiques mises en œuvre au cours de la crise, et en dresser le bilan en vue d'une éventuelle pérennisation. (*Direction générale du Trésor, direction du budget, DGFiP, direction générale des entreprises, DGEFP, DSS, direction interministérielle de la transformation publique*).

Introduction

À la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale⁷, en application du 2° de l'article 58 de la LOLF, la Cour a réalisé une enquête sur l'évolution des dépenses publiques pendant la crise sanitaire et le bilan opérationnel de leur utilisation⁸.

L'enquête visait notamment à dresser un bilan financier de la réponse de l'ensemble des administrations publiques (État, administrations de sécurité sociale et collectivités territoriales⁹) à la crise sanitaire et économique déclenchée en mars 2020 par l'épidémie de covid 19. Elle devait également examiner les économies suscitées par la crise et l'évolution des dépenses totales, y compris celles non liées à la crise. Les recettes des administrations publiques n'entraient pas dans le champ de l'analyse, sauf quand l'État supportait une charge au titre de la compensation de pertes de recettes subies par d'autres administrations publiques.

La Cour devait par ailleurs analyser le bilan opérationnel de certaines des ressources publiques engagées pour répondre à la crise sanitaire et à ses conséquences économiques et sociales, avec un éclairage particulier sur les plus significatives et celles pour lesquelles il était possible de tirer de premiers enseignements dans les délais de l'enquête. S'il ne s'agissait pas d'évaluer globalement l'efficacité des mesures, faute, dans le cas général, d'un recul suffisant, de premiers éléments d'analyse sont toutefois présentés, s'agissant notamment de l'impact des aides aux entreprises, des effets des dispositifs de soutien à l'emploi sur le chômage, et de l'évolution de la situation financière des ménages.

Les analyses réalisées prennent en compte des éléments de mise en perspective internationale, principalement européenne, que la Cour a recueillis en s'appuyant sur les services économiques régionaux de la direction générale du Trésor, les services sociaux des ambassades et les institutions supérieures de contrôle des pays concernés.

L'enquête réalisée par la Cour a porté sur l'ensemble de l'année 2020, même si quelques éléments de tendance concernant l'année 2021 y sont mentionnés, dès lors qu'ils sont liés à l'exercice 2020 ou ont pu être appréhendés pendant l'enquête. L'évolution des dispositifs en 2021 a également été précisée là où un tel complément était opportun.

Le champ de l'enquête couvre l'ensemble des dépenses des administrations publiques et, tout particulièrement, celles résultant des principaux dispositifs mis en place pour faire face à la crise sanitaire et à ses conséquences économiques et sociales. Ces dispositifs représentent, en comptabilité nationale, près de 90 % de la hausse totale des dépenses des administrations

⁷ Cf. lettre de mandat en annexe n°1.

⁸ D'ores et déjà, dans son *rapport public annuel 2021* (mars 2021), la Cour a publié des analyses portant en tout ou partie sur les dispositifs de crise et leur coût, notamment des chapitres relatifs au « fonds de solidarité à destination des entreprises » et à « l'assurance chômage face à la crise sanitaire ». Par ailleurs, l'analyse des dépenses en 2021 est également traitée dans son *rapport sur l'exécution du budget de l'État* et les *notes d'analyse de l'exécution budgétaire* qui y sont associées (avril 2021)

⁹ Au sens de la comptabilité nationale.

publiques en 2020. Celles-ci sont examinées tout d'abord dans la comptabilité propre à chaque catégorie d'administrations publiques, avant de faire l'objet d'une analyse globale en comptabilité nationale.

Les comptabilités des administrations publiques

La comptabilité budgétaire est utilisée pour la gestion de l'État et, depuis peu, pour celle de ses opérateurs. Elle retrace les dépenses payées et les recettes encaissées dans l'année. Elle est elle-même multiple (comptabilité des dépenses et des recettes, double comptabilité des crédits budgétaires (AE/CP) pour les dépenses).

La comptabilité générale (en « droits constatés »¹⁰) est utilisée par les administrations de sécurité sociale. Elle décrit les opérations, charges, produits et soldes selon le principe de la constatation des droits et obligations ; elle retrace les engagements pris ou reçus, quelle que soit la date du paiement ou de l'encaissement des dettes et des créances. Elle existe également pour l'État, mais n'est pas directement utilisée dans sa gestion ordinaire. Les comptes de l'État et du régime général de sécurité sociale sont certifiés par la Cour et ceux des autres organismes sociaux par des commissaires aux comptes.

La comptabilité des collectivités territoriales emprunte à la fois à la comptabilité budgétaire et à la comptabilité générale. Les charges sont ainsi comptabilisées dans la limite des autorisations budgétaires.

La comptabilité nationale, également fondée sur le principe des « droits constatés », permet d'appréhender la situation et les perspectives des finances publiques, toutes administrations publiques confondues, selon des règles harmonisées. Elle est donc le support des grands choix relatifs aux finances publiques, et est également utilisée au niveau européen.

Sur le périmètre de l'État, l'évolution des dépenses résulte principalement des quatre lois de finances rectificatives votées au cours de l'année 2020, qui ont visé à renforcer les moyens de certaines administrations pour qu'elles puissent supporter les coûts de la crise sanitaire, créer et financer des dispositifs de soutien aux entreprises et aux particuliers (fonds de solidarité, prêts garantis par l'État, mesures de soutien sectorielles, activité partielle, aides aux ménages, etc.), et mettre en place des mesures de soutien au financement des collectivités territoriales et de prise en charge de certaines des moindres recettes de la sécurité sociale.

S'agissant des régimes de sécurité et de protection sociale, en revanche, la crise sanitaire n'a pas conduit à la présentation par le Gouvernement d'une loi de financement rectificative de la sécurité sociale, alors que le bouleversement des prévisions de recettes et de dépenses aurait pu le justifier¹¹. L'assurance maladie a supporté l'essentiel des dépenses consécutives à la crise, qui correspondent à la prise en charge des tests de dépistage et des achats de masques et d'autres équipements de protection individuelle, à la compensation de pertes de recettes des établissements de santé, des établissements médico-sociaux et des professionnels de santé conventionnés de ville, au financement de surcoûts de fonctionnement des établissements de santé et médico-sociaux, des primes exceptionnelles et de la majoration des heures

¹⁰ La comptabilité en droits constatés prend en compte une opération lorsqu'intervient son fait générateur, indépendamment du moment où interviennent les encaissements ou les décaissements.

¹¹ La Cour a souligné cette lacune dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale d'octobre 2020, la Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr

supplémentaires accordées à leurs personnels, ainsi qu'à des indemnités journalières dérogatoires au droit commun. S'y ajoutent la prise en charge par l'Unédic du tiers du coût de l'activité partielle ainsi que de la hausse des allocations chômage.

La crise a eu un faible impact sur les finances des collectivités territoriales. Leurs dépenses globales ont baissé, avec une légère augmentation des dépenses de fonctionnement et une baisse de l'investissement en lien avec le cycle électoral. L'ampleur du soutien de l'État a permis de limiter la dégradation de leur solde.

*
**

Le présent rapport dresse, en premier lieu, un inventaire de l'évolution totale des dépenses publiques pendant l'année 2020, tous facteurs confondus. L'analyse porte d'abord sur les dépenses de chaque catégorie d'administration publique, dans leurs comptabilités respectives, puis, en comptabilité nationale, sur l'augmentation globale de la dépense publique, ses facteurs d'évolution et sa répartition entre catégories d'administrations publiques (chapitre I).

Il présente ensuite de façon plus détaillée les principales dépenses directement destinées à faire face à la crise sanitaire, économique et sociale, en examinant leurs conditions de mise en œuvre opérationnelle, y compris dans certains cas en effectuant des comparaisons internationales, ainsi que les premiers résultats obtenus. Il traite ainsi des dépenses de santé, des aides aux entreprises, des dispositifs de soutien à l'emploi et des prestations sociales versées aux ménages (chapitre II).

Chapitre I

Une mobilisation massive de la dépense publique, à la charge de l'État et des administrations de sécurité sociale

Les mesures de restriction des déplacements et de l'activité prises à partir de mars 2020 afin de freiner la progression de l'épidémie de la covid 19 ont eu des répercussions économiques majeures et entraîné une perte d'activité économique, estimée par l'Insee à 7,9 % du PIB en 2020. Pour faire face à ce choc et préserver le tissu économique et social, le Gouvernement a rapidement pris un grand nombre de mesures, pour la plupart inédites et souvent évolutives au cours de l'année, qui ont engendré une hausse massive des dépenses publiques, tout particulièrement pour l'État (I) et les administrations de sécurité sociale (II).

Avec les pertes de recettes suscitées par la crise, cette augmentation massive des dépenses a contribué à une hausse très importante des déficits publics, tout particulièrement de l'État, de l'assurance-maladie et de l'Unédic, la situation des collectivités territoriales étant peu affectée par la crise (III). Au total, les dépenses des administrations publiques en comptabilité nationale ont progressé de façon massive, avec une hausse de 96,4 Md€ soit + 6,5 %, selon le décompte opéré par la Cour, et pourraient continuer de croître encore fortement après 2020 (IV).

I - Une augmentation considérable des dépenses de l'État

En 2020, l'augmentation des dépenses de l'État (exprimées en comptabilité budgétaire), a contribué, davantage que la baisse des recettes, à l'augmentation de son déficit (A). L'essentiel de la hausse des dépenses résulte de la crise sanitaire et des mesures prises pour y faire face, tout particulièrement celles portées par la nouvelle mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*. Ces hausses de dépenses n'ont été que très partiellement compensées par les économies permises par la crise, tandis que les dépenses hors crise ont continué de croître, en dépit de la baisse de la charge des intérêts de la dette (B). L'engagement financier de l'État s'est en outre prolongé au-delà du seul champ des crédits du budget général, notamment en direction des collectivités locales et des entreprises à travers les prêts garantis par l'État (C).

A - Une progression très marquée des dépenses et du déficit

1 - Une augmentation de 50 Md€ des dépenses, principalement due aux mesures de crise

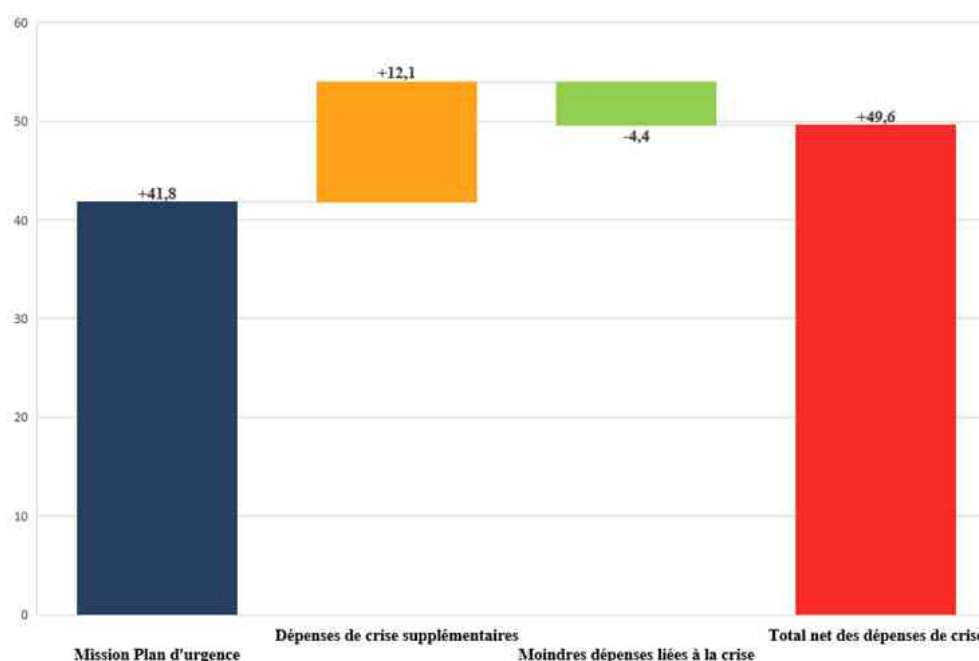
En 2020, les dépenses totales du budget général de l'État ont augmenté de 52,3 Md€¹² pour atteindre le niveau historiquement élevé de 389,7 Md€, soit une hausse de 15,5 %¹³ par rapport à 2019, à comparer à une hausse de 2,2 % en 2019 par rapport à 2018.

Avec un total, net d'économies, de 49,6 Md€, les mesures de soutien mises en œuvre au cours de la crise sanitaire expliquent 95 % de la hausse globale des dépenses.

À elle seule, la nouvelle mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* a porté 41,8 Md€ de dépenses, soit 79,9 % de cette hausse globale.

Au-delà, presque toutes les missions du budget général ont porté des mesures de crise (soutien à certains secteurs d'activité ou ménages notamment), dont la Cour¹⁴ a estimé le montant à 12,1 Md€. L'État a néanmoins réalisé en parallèle 4,4 Md€ d'économies liées également au contexte sanitaire. Au total, les dépenses nettes liées à la crise prises en charge par les autres missions budgétaires peuvent être estimées à 7,8 Md€.

Graphique n° 1 : décomposition des dépenses liées à la crise (en Md€)



Source : Rapport sur le budget de l'État, Cour des comptes

¹² Et même 56,4 Md€ en neutralisant l'économie sur la charge de la dette (- 4,1 Md€).

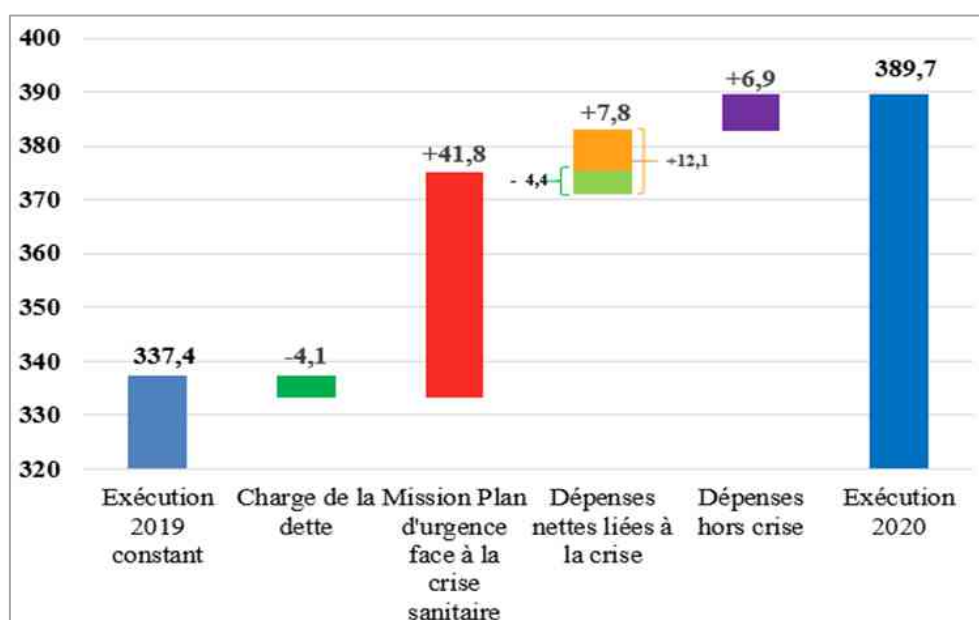
¹³ À périmètre constant et y compris fonds de concours et attributions de produits.

¹⁴ Cour des comptes, Rapport sur le budget de l'État en 2020 et notes d'analyse de l'exécution budgétaire, avril 2021, La Documentation française, disponibles sur www.ccomptes.fr.

La hausse des dépenses ordinaires, c'est dire hors effets de la crise et de la baisse du coût des intérêts de la dette, peut être estimée à 6,9 Md€, soit 2,1 % à périmètre constant. Cette hausse est proche de celle de 2019 (+ 7,3 Md€), mais nettement plus élevée qu'en 2018 (+ 1,5 Md€).

Ces dépenses correspondent aux seuls crédits budgétaires inscrits sur le budget général de l'État. Ce dernier a cependant mobilisé d'autres instruments financiers, qu'il s'agisse des prélèvements sur recettes destinés aux collectivités territoriales et à l'Union européenne, ou des avances ou garanties mises en place sur différents dispositifs d'aide, en premier lieu les prêts garantis par l'État pour les entreprises (voir *infra*).

Graphique n° 2 : évolution des dépenses du budget général entre 2019 et 2020 (en Md€)



Source : Rapport sur le budget de l'État en 2020, Cour des comptes (données Chorus)

Note : L'exécution 2019 est présentée à périmètre constant, y compris fonds de concours et attributions de produits.

La répartition détaillée de l'évolution des dépenses par mission souligne le poids de la mission *Plan d'urgence face à la crise* dans leur dynamique d'ensemble, mais aussi l'impact très significatif des dépenses de crise sur d'autres missions budgétaires (cf. tableau 1 *infra*).

Tableau n° 1 : répartition de la hausse entre 2019 et 2020 des dépenses par mission du budget général (à périmètre constant, en M€)

Mission	Hausse des dépenses de crise	Moindres dépenses permises par la crise	Évolution nette des dépenses liées à la crise	Évolution des dépenses hors crise	Évolution totale des dépenses 2019/2020
	(1)	(2)	(3=1+2)	4	(5=3+4)
Plan d'urgence face à la crise sanitaire	41 820	0	41 820	0	41 820
Solidarité, insertion et égalité des chances	2 425	-22	2 403	1 339	3 742
Écologie, développement et mobilité durables	965	-337	628	1 458	2 086
Défense	1 094	-1 141	-48	1 949	1 902
Enseignement scolaire	190	-260	-70	1 329	1 259
Économie	815	-6	810	329	1 139
Investissements d'avenir	135	-315	-180	1 287	1 107
Recherche et enseignement supérieur	470	-204	265	519	785
Santé	705	-2	703	-121	582
Médias, livre et industries culturelles	566	0	566	2	568
Sécurités	157	-69	87	462	549
Aide publique au développement	91	-80	11	377	388
Travail et emploi ¹⁵	1 531	-1 074	457	-235	222
Culture	117	-31	86	128	214
Relations avec les collectivités territoriales	139	0	139	30	169
Sport, jeunesse et vie associative	110	-35	75	68	143
Justice	77	-239	-162	299	137
Action extérieure de l'État	161	-30	131	-10	121
Régimes sociaux et de retraite	94	0	94	-36	58
Action et transformation publiques	0	0	0	58	58
Outre-mer	11	-180	-169	187	19
Direction de l'action du Gouvernement	25	-10	15	-5	10
Immigration, asile et intégration	18	-26	-8	15	7
Conseil et contrôle de l'État	2	-9	-7	12	5
Pouvoirs publics	0	0	0	1	1
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	46	-11	35	-65	-30
Administration générale et territoriale de l'État	71	-21	50	-109	-59
Cohésion des territoires	2 027	-182	1 844	-1 941	-96
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	90	-85	5	-107	-102
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2	-9	-8	-106	-114
Engagements financiers de l'État	5	0	5	-4 361	-4 355
Total budget général	53 959	-4 381	49 577	2 757	52 334
Total BG hors charge de la dette	53 959	-4 381	49 577	6 857	56 434
Total BG hors dette et hors mission Plan d'urgence	12 139	-4 381	7 758	6 857	14 614

Note : Chiffres à périmètre constant, avec une charge de la dette de - 4,1 Md€ (soit - 4,5 Md€ sur la mission Engagements financiers de l'État et + 0,4 Md€ sur la mission Écologie, développement et mobilités durables au titre des intérêts sur la dette reprise à la SNCF).
Source : Cour des comptes. Données Chorus pour les exécutions 2019 et 2020

¹⁵ En prenant en compte la modification du périmètre de la mission tenant au transfert à Pôle emploi de la charge de financement de la rémunération de fin de formation et du contrat de sécurisation professionnelle, l'augmentation totale des dépenses de la mission *Travail et emploi* entre 2019 et 2020 s'est élevée à 473 M€, dont une part minime au titre des dépenses hors crise (16 M€).

2 - Des ouvertures de crédits excédant largement les dépenses exécutées en 2020

L'essentiel des moyens budgétaires supplémentaires destinés à pallier les conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire ont été ouverts dans les quatre lois de finances rectificatives adoptées tout au long de l'année 2020, pour un total de 75,7 Md€ en crédits budgétaires, soit 81,9 Md€ d'ouvertures de crédits et 6,2 Md€ d'annulations de crédits. Les crédits ouverts sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* (69,6 Md€ au total) représentent 91,9 % des moyens nouveaux.

Les ouvertures successives de moyens nouveaux pour faire face aux conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire

Quatre lois de finances rectificatives (LFR) ont été votées en 2020 :

- la loi du 23 mars 2020 (LFR 1)¹⁶ a ouvert 6,25 Md€ de crédits supplémentaires, dont 750 M€ pour le fonds de solidarité et 5,5 Md€ pour l'activité partielle, et instauré une garantie de l'État à des prêts aux entreprises octroyés par les banques, pour un encours total maximal de 300 Md€ (prêts garantis par l'État ou « PGE ») ;

- la loi du 25 avril 2020 (LFR 2)¹⁷, dotée de 40 Md€¹⁸, prévoyait d'une part une hausse de la dotation de la mission *Plan d'urgence* de 37,2 Md€ et, d'autre part, pour les 2,8 Md€ restants, le financement d'autres dispositifs relevant d'autres missions : financement des aides exceptionnelles de solidarité versées aux bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) et de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) ainsi qu'aux bénéficiaires des aides personnelles au logement (900 M€ sur la mission *Solidarités*) ; financement de l'achat de masques sanitaires (281 M€ sur la mission *Économie*) ; augmentation des crédits de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (1,6 Md€ sur la mission *Crédits non répartis*)¹⁹ ;

- la loi du 30 juillet 2020 (LFR 3)²⁰, dotée de 12,7 Md€, a augmenté à nouveau les moyens de la mission *Plan d'urgence* (+ 8,9 Md€), et institué d'autres dispositifs, ne passant pas tous par l'inscription de crédits budgétaires, notamment des plans d'aides sectoriels au bénéfice des secteurs de l'aéronautique, de l'automobile, du tourisme et de la culture ;

- la loi du 30 novembre 2020 (LFR 4)²¹ a ouvert un total de 18,7 Md€ (net de 1,6 Md€ de redéploiements), dont principalement 17,2 Md€ pour la mission *Plan d'urgence* et la mission *Cohésion des territoires* (+ 2,1 Md€) pour les aides au logement et les dépenses d'hébergement d'urgence.

En exécution, la consommation de crédits sur le budget général s'est révélée inférieure de 31,6 Md€ (- 39 %) au total des ouvertures des quatre LFR. Cette sous-consommation a conduit à des reports de crédits²² d'un montant voisin (30,8 Md€), qui viennent s'ajouter aux moyens de la LFI 2021.

¹⁶ Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

¹⁷ Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

¹⁸ Ouverture de 40 Md€ de nouveaux crédits sur le budget général conduisant à un solde de 38 Md€ compte tenu d'une annulation de 2 Md€ sur la charge de la dette.

¹⁹ Dont les moyens ont été entièrement consacrés au financement de mesures de crise.

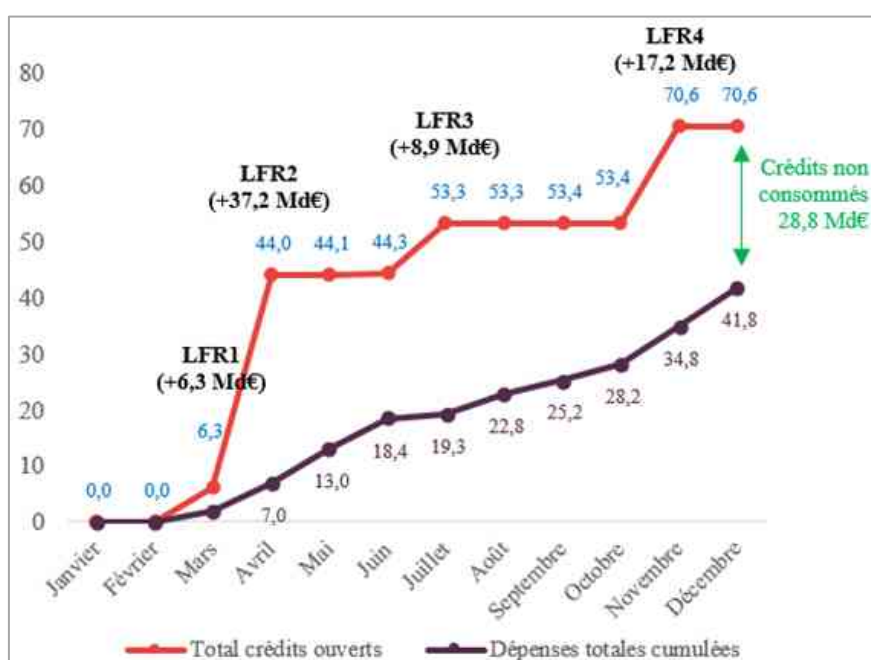
²⁰ Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

²¹ Loi de finances rectificative n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020.

²² Déplafonnés, pour 51 programmes, par l'article 102 de la loi de finances pour 2021.

La sous-exécution propre à la seule mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* (soit 28,7 Md€) représente à elle seule 90,8 % de la sous-consommation globale et 40,7 % des crédits ouverts sur la mission en 2020. En effet, les ouvertures de crédits sur cette mission ont été, tout au long de l'année, calculées de façon très large afin de pouvoir répondre à la situation sanitaire sans risquer d'être à court de crédits (voir graphique ci-dessous). Ainsi, un mois avant la fin de la gestion 2020, la LFR 4 a ouvert 17,2 Md€ sur trois programmes de la mission (programmes 356 – *Activité partielle*, 357 – *Fonds de solidarité* et 360 – *Compensation des exonérations*), sur lesquels le montant des crédits non consommés au 31 décembre 2020 a atteint un montant total équivalent à celui de ces ouvertures (17,1 Md€).

Graphique n° 3 : crédits ouverts et consommés - mission *Plan d'urgence* (CP, en Md€)



Source : Cour des comptes d'après Chorus

Tout en prenant en considération les incertitudes qui affectaient à l'époque la situation sanitaire, la Cour a estimé que « les montants de crédits ouverts dans la quatrième loi de finances rectificative dépassaient les prévisions de dépenses qui pouvaient raisonnablement découler des informations disponibles en novembre. La sous-consommation des crédits en fin d'année reflète, au-delà des incertitudes liées à la crise sanitaire, un manque de réalisme des prévisions budgétaires. Les importants reports de crédits sur l'année 2021 qui résultent de la sous-consommation constatée à la fin de l'année 2020 conduisent à une certaine confusion des exercices budgétaires, en contradiction avec le principe d'annualité budgétaire. Il aurait été plus conforme à ce principe de prévoir des crédits supplémentaires dans la loi de finances pour 2021, ce qui était possible puisque des amendements substantiels ont été apportés au projet de loi jusqu'à la mi-décembre 2020 »²³.

²³ Cour des comptes, Rapport sur le budget de l'État en 2020 et notes d'analyse de l'exécution budgétaire, avril 2021, La Documentation française, disponibles sur www.ccomptes.fr.

3 - Un déficit de l'État qui s'accroît fortement, majoritairement en raison de la hausse des dépenses

Compte tenu de la baisse des recettes (- 22,2 Md€), et du déficit des comptes spéciaux (5,4 Md€), le déficit de l'État a atteint 178 Md€²⁴ en 2020, en hausse de 85,3 Md€ par rapport à celui de 2019 (92,7 Md€)²⁵. Une telle augmentation est supérieure à celle qui avait suivi la crise de 2008-2009 (+ 81,8 Md€ pour un déficit budgétaire de l'État de 138 Md€ en 2009).

Différence majeure par rapport à 2009, c'est l'augmentation des dépenses (+ 52,3 Md€) qui explique plus de la moitié (61 %) de la dégradation du solde budgétaire, alors qu'en 2009 la hausse du déficit provenait pour les trois quarts de la baisse des recettes. Au total, compte tenu du niveau du déficit, près de la moitié (46 %) du total des dépenses du budget général de l'État a été financée par l'endettement public, et non par des recettes fiscales ou non fiscales.

B - Des dépenses exceptionnelles pour faire face à la crise, mais des dépenses ordinaires qui continuent à progresser

1 - Une dépense de crise concentrée sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*

La mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* a été créée par la LFR 1 pour financer, dans une mission spécifique, la plupart des mesures d'urgence visant à contenir les conséquences de la crise sanitaire sur l'économie et l'emploi. Elle comportait à sa création deux programmes, pour financer le dispositif exceptionnel d'activité partielle (programme 356) et le fonds de solidarité à destination des entreprises (programme 357). Elle a ensuite été complétée par deux autres programmes : le programme 358 visant à financer les prises de participation exceptionnelles de l'État (LFR 2) et le programme 360 pour compenser les exonérations et aides au paiement des prélèvements sociaux en faveur des entreprises relevant de secteurs particulièrement affectés par les mesures administratives liées à la crise sanitaire (LFR 3). Au cours de l'année, les quatre lois de finances rectificatives ont porté les moyens ouverts sur cette mission à 70,6 Md€²⁶, alors que les dépenses ne se sont finalement élevées qu'à 41,8 Md€.

²⁴ Soit un niveau plus bas (de 45,3 Md€) que prévu en LFR 4 (223,3 Md€), en raison notamment d'un montant très important de crédits non dépensés en fin d'année (31,6 Md€).

²⁵ L'augmentation du déficit par rapport à la prévision initiale (84,9 Md€) est toutefois inférieure à l'incidence de la crise en recettes et en dépenses (92,7 Md€), compte tenu d'une moindre charge de la dette, des encaissements exceptionnels de recettes non fiscales, et d'un montant très élevé de rattachements de fonds de concours.

²⁶ Le programme 357 – *Fonds de solidarité* a reçu 900 M€ des collectivités territoriales et des sociétés d'assurance et 100 M€ de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (DDAI) de la mission *Crédits non répartis*.

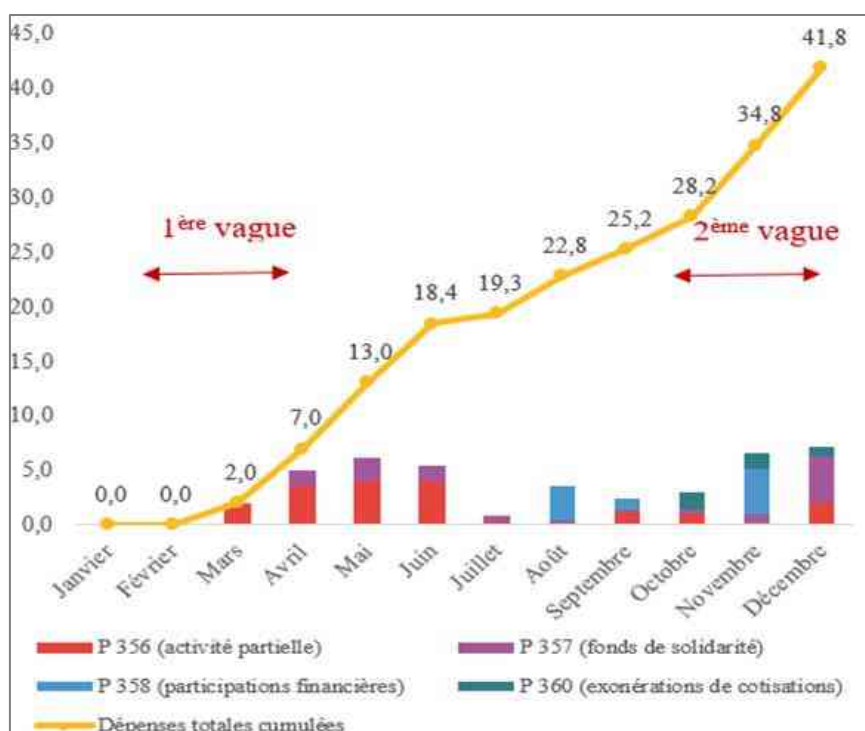
**Tableau n° 2 : crédits de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* en 2020
(en CP, en M€)**

Mission : Plan d'urgence face à la crise sanitaire	Crédits ouverts	Exécution
Programme 356 – Prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel à la suite de la crise sanitaire	22 633	17 806
Programme 357 – Fonds de solidarité pour les entreprises suite à la crise sanitaire	19 738	11 809
Programme 358 – Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire	20 000	8 304
Programme 360 – Compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements pour les entreprises touchées par la crise sanitaire	8 200	3 900
Total	70 571	41 820

Source : Cour des comptes, à partir de données Chorus

Le rythme des dépenses de la mission a évolué avec la situation épidémique. La moyenne mensuelle des dépenses s'établit à 4,6 Md€ entre mars et juin, puis diminue à 2,4 Md€ entre juillet et octobre, avant d'atteindre 6,8 Md€ en novembre et décembre. La composition des dépenses a par ailleurs évolué. Entre mars et juin 2020, celles-ci portaient majoritairement sur le financement de l'activité partielle et, dans une moindre mesure, du fonds de solidarité, tandis qu'en novembre et décembre, les décaissements ont été plus faibles sur l'activité partielle, mais très élevés pour les participations financières de l'État et le fonds de solidarité.

Graphique n° 4 : dépenses de la mission en 2020 (en Md€, en CP)



Source : Cour des comptes d'après Chorus

a) L'activité partielle

Le premier confinement de mars 2020 ayant entraîné une réduction voire une suspension temporaire de l'activité de nombreuses entreprises, un dispositif exceptionnel d'activité partielle a été mis en place en avril 2020 (à effet du 1^{er} mars) pour toutes les entreprises²⁷. Jusqu'en juin, il a ainsi pris en charge l'intégralité des indemnités d'activité partielle versées par les employeurs aux salariés, soit 70 % du salaire brut et 84 % du salaire net en moyenne²⁸, et ce jusqu'à 4,5 SMIC.

À compter de juin 2020, la prise en charge des dépenses des employeurs au titre de l'activité partielle a été abaissée de 100 % à 85 %, conduisant à un reste à charge de 15 % pour les entreprises, sauf celles relevant des secteurs les plus affectés par les décisions administratives de fermeture d'activités (dits S1²⁹) ou des secteurs dont l'activité dépend en amont ou en aval des secteurs S1 et qui ont subi une très forte baisse de leur chiffre d'affaires (dits S1 bis³⁰). Par ailleurs, un dispositif d'activité partielle de longue durée a été mis en place³¹.

Selon la clé de répartition établie avant la crise, l'État a financé les deux tiers du dispositif d'activité partielle, le dernier tiers étant assumé par l'assurance chômage gérée par l'Unédic.

Le coût total du dispositif exceptionnel d'activité partielle et de l'activité partielle de longue durée pour l'année 2020 est évalué dans la dernière estimation de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), publiée le 24 juin 2021, à 26,2 Md€³², dont 22,8 Md€ pour la période de mars à octobre³³, alors que la quatrième loi de finances rectificative prenait en compte un coût total prévisionnel de 33,8 Md€ pour ouvrir 22,6 Md€ de crédits supplémentaires pour la part incombant à l'État. Compte tenu de la clé de répartition en vigueur, la charge pour l'État au titre de 2020 pourrait atteindre 17,5 Md€, soit une somme inférieure de 5,1 Md€ aux crédits ouverts sur le programme 356³⁴.

b) Le fonds de solidarité

Créé en mars 2020, le fonds de solidarité permet de verser une aide directe aux entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques de la crise sanitaire. Il s'adressait, à sa création, aux très petites entreprises (TPE), artisans, commerçants, indépendants et

²⁷ Sur l'activité partielle, voir le rapport

²⁸ 100 % au niveau du Smic.

²⁹ Tourisme, hôtellerie, restauration, culture, sports, événementiel, transports.

³⁰ Comme par exemple le commerce de gros alimentaire ou la blanchisserie-teinturerie de gros.

³¹ Dispositif mis en place à compter du 1^{er} juillet 2020 pour les entreprises confrontées à une baisse durable de la demande, sans que leur pérennité soit compromise, en plus du dispositif exceptionnel d'activité partielle et du dispositif de droit commun.

³² Le coût total pour la période de mars 2020 à mai 2021 est estimé par la Dares à 35,3 Md€.

³³ Outre les coûts directs mentionnés, le dispositif d'activité partielle a également un impact négatif sur les recettes des régimes sociaux : les indemnités d'activité partielle, qui se substituent à la rémunération habituelle et sont des revenus de remplacement, ne sont pas assujetties aux cotisations sociales patronales, mais seulement à la CSG, à un taux réduit de 6,2 % (ainsi qu'à la CRDS au taux de 0,5 %), au lieu de 9,2 % pour les revenus d'activité.

³⁴ Les montants respectivement versés en 2020 par l'État et l'Unédic à l'ASP, organisme chargé du paiement des allocations, représentent 17,8 Md€ et 7,5 Md€. L'Unédic a estimé dans ses comptes 2020 la charge totale au titre de l'exercice à 9 Md€.

professions libérales, sous condition de niveau de chiffre d'affaires. Il a ensuite été progressivement étendu aux entreprises de plus grande taille des secteurs les plus exposés aux conséquences de la crise (secteurs S1 et S1 bis précités).

Au 31 décembre 2020, les ressources du programme 357 Fonds de solidarité atteignaient 19,7 Md€, dont 95 % financés par l'État (18,9 Md€). Les autres crédits ouverts (900 M€) correspondent à la contribution des régions (500 M€) et des sociétés d'assurance (400 M€). Les dépenses du fonds de solidarité s'étant élevées à 11,8 Md€ en 2020, le programme présentait une sous-exécution de 7,9 Md€ au 31 décembre. En droits constatés, le montant de cette sous-exécution est moins élevé (3,5 Md€), les charges au titre de l'exercice 2020 atteignant 16,2 Md€ à fin juin 2021³⁵.

Le rythme des dépenses a suivi l'évolution des mesures de restrictions d'activité, qui ont conduit à adapter le périmètre des entreprises éligibles et le montant des aides versées. Les dépenses ont fortement augmenté sur la fin de l'année, atteignant 4,3 Md€ sur le mois de décembre, soit plus du tiers des dépenses de l'année.

c) Les prises de participation dans les entreprises stratégiques

Le programme 358 *Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire* a été créé par la deuxième loi de finances rectificative d'avril 2020. À cette occasion, 20 Md€ ont été ouverts afin de soutenir en fonds propres et quasi-fonds propres les entreprises opérant dans des secteurs stratégiques et rendues vulnérables par la crise de la covid 19. Quatre opérations de dotations sont intervenues en 2020³⁶ sur ce programme de la mission *Plan d'urgence* pour un total de 8,3 Md€ sur les 20 Md€ initialement ouverts³⁷. Parmi elles, les deux opérations concernant la SNCF et EDF soulèvent des interrogations, car elles ne relèvent pas seulement de la notion d'urgence (voir *infra*).

La sous-exécution budgétaire sur le programme 358 atteignait donc 11,7 Md€, soit 58,5 % des crédits ouverts au cours de l'année 2020.

d) Les compensations d'exonérations de cotisations sociales

Dès le mois de mars 2020, une possibilité de report du paiement des prélèvements sociaux a été ouverte. Cette mesure visait notamment les PME, TPE et travailleurs indépendants des secteurs de l'hôtellerie, de la restauration, du tourisme, de la culture, du sport et de l'événementiel, et ceux dont l'activité dépendait de ces secteurs.

Devant l'ampleur des reports accumulés par certains bénéficiaires de cette mesure, la LFR 3 a instauré un dispositif d'exonération de cotisations et de contributions sociales patronales et d'aide au paiement des cotisations et contributions patronales et salariales non exonérées (à l'exception des cotisations de retraite complémentaire des salariés).

³⁵ Les versements du fonds de solidarité interviennent à mois échu, les entreprises disposant de deux mois - voire plus dans certains cas - pour déposer leur demande d'aide.

³⁶ Air France (3 Md€), SNCF (4,05 Md€), EDF (1,03 Md€), Fonds Ace Aero pour le secteur aéronautique (7 M€).

³⁷ 8,3 Md€ ont été versés par le programme 358 sur le CAS *Participations financières de l'État*, pour des prises de participations effectives de 8,08 Md€ en 2020.

Ces mesures ont bénéficié aux entreprises relevant des secteurs S1 et S1 *bis*, mais aussi S2, définis comme ceux impliquant l'accueil du public et dont l'activité a été interrompue du fait de la propagation de l'épidémie de covid 19, notamment des deux confinements de l'année 2020, à l'exclusion des fermetures volontaires. À la différence des secteurs S1 et S1 *bis*, les textes n'ont pas fixé de liste limitative des secteurs S2. Ces derniers recouvrent notamment le commerce de détail.

Les exonérations et aides au paiement des prélèvements sociaux sont intégralement compensées par le budget de l'État à la sécurité sociale et aux autres organismes sociaux (Unédic) par des crédits du programme 360 « Compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements pour les entreprises touchées par la crise sanitaire ».

Doté de 3,9 Md€ à sa création, le programme 360 a été majoré de 4,3 Md€ supplémentaires en LFR 4. Au 31 décembre 2020, seuls 3,9 Md€ ont été dépensés sous la forme d'avances versées aux organismes sociaux. À la même date, leurs moindres encaissements de prélèvements imputables aux exonérations et à l'aide au paiement s'élevaient seulement à 2,3 Md€.

Ce dispositif occasionnera cependant d'importantes dépenses supplémentaires en 2021 au titre de l'année 2020. En effet, à la mi-juin 2021, les employeurs de salariés avaient déclaré un montant agrégé de 4,6 Md€ d'exonérations et d'aides au paiement au titre de périodes de l'année 2020. En outre, à la suite de la déclaration de leurs revenus professionnels pour 2020, qui permet de déterminer le montant définitif des prélèvements sociaux dont ils sont redevables, les travailleurs indépendants et artistes-auteurs des secteurs précités qui ont subi une chute de leur chiffre d'affaires bénéficieront de réductions forfaitaires des prélèvements en question ; au stade de la LFR 4, un besoin de financement de 1,4 Md€ était estimé à ce titre.

2 - Des dépenses de crise conséquentes également sur les autres missions du budget général

Les dépenses supplémentaires de l'État au titre de la crise s'élèvent à 54 Md€, soit 49,6 Md€ après déduction des économies permises par la crise. Hors mission *Plan d'urgence* et baisse de la charge de la dette, les hausses de dépenses et économies des autres missions du budget général se répartissent comme suit.

a) Des dépenses de crise concentrées sur un nombre réduit d'autres missions

Selon l'estimation de la Cour, les neuf missions dont les dépenses sont proches ou supérieures à 500 M€ représentent à elles seules un surcroît total de dépenses liées à la crise de 10,6 Md€, soit près de 87 % du total sur l'ensemble des missions autres que la mission *Plan d'urgence*. Il s'agit des missions *Solidarité, insertion et égalité des chances, Cohésion des territoires, Travail et emploi, Défense, Écologie, développement et mobilité durable, Économie, Santé, Médias, livre et industries culturelles*, ainsi que *Recherche et enseignement supérieur*.

Tableau n° 3 : principales dépenses supplémentaires de crise en 2020
(hors mission *Plan d'urgence face à la crise*) (en M€)

Mission	Hausse des dépenses liée à crise	Moindres dépenses permises par la crise	Évolution des dépenses hors crise	Évolution totale des dépenses 2019/2020	Dépense totale 2020	Hausse des dépenses de crise / évolution totale	Hausse des dépenses de crise / dépenses totales
	(1)	(2)	(3)	(4=1+2+3)	(5)	(=1/4)	(=1/5)
Solidarité, insertion et égalité des chances	2 425	-22	1 339	3 742	29 019	65 %	8 %
Cohésion des territoires	2 027	- 182	- 1 941	- 96	17 725	- 2 104 %	11 %
Travail et emploi ³⁸	1 531	- 1 074	- 235	222	14 736	689 %	10%
Défense	1 094	- 1 141	1 949	1 902	46 676	58 %	2 %
Écologie, développement et mobilité durables	965	- 337	1 458	2 086	16 735	46 %	6 %
Économie	815	- 6	329	1 139	2 920	72 %	28 %
Santé	705	-2	- 121	582	1 724	121 %	41 %
Médias, livre et industries culturelles	566	0	2	568	1 146	100 %	49 %
Recherche et enseignement supérieur	470	-204	519	785	28 748	60 %	2 %

Source : Cour des comptes. Données Chorus pour les exécutions 2019 et 2020 à périmètre constant

Les dépenses de la mission *Solidarités* ont atteint 29 Md€ en 2020, en hausse de 3,8 Md€ à périmètre constant, dont la crise sanitaire explique près des deux tiers (2,4 Md€), principalement au titre des aides exceptionnelles de solidarité versées aux foyers ayant des revenus modestes (2 Md€), soit 6,9 % des crédits consommés en 2020. Hors effet de la crise sanitaire, les dépenses de la mission sont en hausse de 1,4 Md€, sous l'effet du dynamisme des dépenses relatives à l'allocation aux adultes handicapés (AAH), revalorisée en novembre 2019 (+ 0,8 Md€) et de la hausse spontanée du coût de la prime d'activité (+ 0,3 Md€).

Atteignant 17,7 Md€ en 2020, les dépenses de la mission *Cohésion des territoires* sont quasiment stables (- 100 M€, soit - 0,5 %), cette évolution recouvrant toutefois des dynamiques de sens contraires. Ainsi, la mission a enregistré 2 Md€ de dépenses liées à la crise compte tenu, d'une part, du nouveau report au 1^{er} janvier 2021 de l'économie de 1 Md€ prévue au titre de la réforme des APL qui devait entrer en vigueur le 1^{er} avril et d'autre part de l'augmentation des dépenses d'hébergement d'urgence (0,5 Md€), d'aide au logement (0,45 Md€) et de la politique de la ville (0,1 Md€). Hors effets de la crise, les dépenses de la mission auraient baissé de

³⁸ En tenant compte de la modification de périmètre résultant du transfert à Pôle emploi de la charge du financement de la rémunération de fin de formation et du contrat de sécurisation professionnelle, les dépenses hors crise ont augmenté de 16 M€, tandis que les dépenses nettes supplémentaires liées à la crise ont représenté 457 M€.

1,9 Md€ par rapport à 2019, dont 1 Md€ d'économie par rapport à 2019 au titre de la réforme des APL et 0,9 Md€ de moindre contribution au fonds national d'aide au logement (FNAL) liée à la montée en charge de la réduction du loyer de solidarité (410 M€) et à un versement exceptionnel d'Action logement (500 M€) soulageant d'autant la participation de l'État.

La mission *Travail et emploi* a connu une hausse simultanée des dépenses de crise (1,5 Md€) et des économies liées à la crise (1,1 Md€), soit, compte tenu de la stabilité des dépenses hors crise (+ 16 M€), une hausse nette de la dépense liée à la crise de 457 M€. Celle-ci n'inclut pas les dépenses au titre du dispositif exceptionnel d'activité partielle qui ont été financées par les crédits de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* en 2020. Les dépenses supplémentaires de crise correspondent à l'aide exceptionnelle à l'apprentissage (630 M€), à l'aide aux employeurs de salariés en contrat de professionnalisation (140 M€), au fonds de soutien aux entreprises adaptées (364 M€), à la prise en charge des coûts pédagogiques de salariés en activité partielle par le fonds national de l'emploi (200 M€) et à l'aide à l'embauche des jeunes de moins de 26 ans (174 M€). Les économies de 1,1 Md€ portent principalement sur l'insertion par l'activité économique et les entreprises de travail adapté (0,3 Md€) – entièrement redéployées sur ce même secteur au titre des dépenses de crise –, sur l'aide unique à l'apprentissage (0,3 Md€) – du fait de l'instauration de l'aide exceptionnelle – et sur la formation professionnelle (0,2 Md€).

Les facteurs explicatifs de la hausse totale nette des dépenses de la mission *Défense* (46,7 Md€, soit + 1,9 Md€) ne sont pas liés à la crise sanitaire (notamment le renforcement des dépenses d'équipement prévus en loi de programmation militaire pour 1,1 Md€). Néanmoins, la mission *Défense* a porté des dépenses supplémentaires de crise très importantes, soit 1,1 Md€ correspondant au soutien au secteur industriel (0,8 Md€, calibré en fonction des crédits rendus disponibles) et aux dépenses courantes de crise (0,3 Md€³⁹). En sens inverse, la crise a permis de moindres dépenses de 1,1 Md€, dont 0,8 Md€ correspondant à des décalages de programmes d'armement.

Les dépenses de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* connaissent une forte augmentation (2,1 Md€), atteignant 16,7 Md€. Cette évolution résulte, pour un tiers, des effets de la crise sanitaire, qui a entraîné 1 Md€ de dépenses supplémentaires principalement liées aux dispositifs de soutien à la demande en véhicules dits propres du « plan automobile » (bonus écologique et prime à la conversion, 0,5 Md€) et au soutien accordé à l'agence de financement des infrastructures de transports de France (Afitf, soit 430 M€). Les moindres dépenses du fait de la crise (340 M€) sont essentiellement liées au décalage de projets routiers. Les dépenses hors crise de la mission ont toutefois augmenté davantage, à 1,5 Md€ (voir *infra*).

Enfin, les dépenses de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* sont en hausse (+ 178 M€) en crédits de paiements (qui ont atteint 3,6 Md€), et, plus encore (+ 561 M€), en autorisations d'engagement (soit un total de 4,5 Md€). Cette évolution reflète deux dispositifs contribuant – avec d'autres, développés ci-après – au soutien aux collectivités territoriales. Il s'agit d'un concours exceptionnel de l'État pour l'achat de masques (129 M€ en 2020⁴⁰) et de la création de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) exceptionnelle

³⁹ Incluant l'ensemble des surcoûts opérationnels liés à l'activité du service de santé des armées (SSA) et aux transferts de patients opérés par les armées.

⁴⁰ Une partie des versements ont été effectués en 2021. Le montant total de la contribution de l'État aux achats de masques s'élève à 214 M€, versés à environ 16 000 collectivités.

(+ 574 M€ d'AE consommées sur une ouverture de 1 Md€, 429 M€ d'AE ayant été reportées sur 2021), avec un impact très faible en crédits de paiement en 2020 (9,5 M€).

b) Des économies d'ampleur limitée

En raison du contexte sanitaire, des économies ont pu être réalisées dans la plupart des missions budgétaires, hors mission *Plan d'urgence*. Selon l'estimation de la Cour, ces économies s'élèvent à au moins 4,4 Md€. Elles comprennent principalement, comme mentionné *supra*, des économies sur la mission *Défense* (1,1 Md€, soit 2 % des dépenses de la mission) et *Travail et emploi* (0,8 Md€, soit 7 % des dépenses de la mission). Les économies réalisées sur les autres missions portent sur des montants plus réduits, également détaillés dans le tableau suivant.

**Tableau n° 4 : estimation des principales économies permises par la crise en 2020
(en M€)**

Mission	Moindres dépenses permises par la crise	Hausse des dépenses liée à la crise	Évolution des dépenses hors crise	Évolution totale des dépenses 2019/2020	Dépense totale 2020	Moindres dépenses permises par la crise / évolution totale	Moindres dépenses permises par la crise / dépense totale
	(1)	(2)	(3)	(4=1+2+3)	5	=1/4	=1/5
Défense	- 1 141	1 094	1 949	1 902	46 676	- 60 %	- 2 %
Travail et emploi ⁴¹	- 1 074	1 531	- 235	222	14 736	- 484 %	- 7 %
Écologie, développement et mobilité durables	- 337	965	1 458	2 086	16 735	- 16 %	- 2 %
Investissements d'avenir	- 315	135	1 287	1 107	2 027	- 28 %	-16 %
Enseignement scolaire	- 260	190	1 329	1 259	73 969	- 21 %	0 %
Justice	- 239	77	299	137	9 151	- 175 %	- 3 %
Recherche et enseignement supérieur	- 204	470	519	785	28 748	- 26 %	- 1 %
Cohésion des territoires	- 182	2 027	- 1 941	- 96	17 725	189 %	- 1 %
Outre-mer	- 180	11	187	19	2 332	- 955 %	- 8 %

Source : Cour des comptes. Données Chorus pour les exécutions 2019 et 2020, à périmètre constant

⁴¹ En tenant compte de la modification de périmètre résultant du transfert à Pôle emploi de la charge du financement de la rémunération de fin de formation et du contrat de sécurisation professionnelle, les dépenses hors crise ont augmenté de 16 M€, tandis que les dépenses nettes supplémentaires liées à la crise ont représenté 457 M€.

3 - Hors crise, une augmentation des dépenses toujours soutenue malgré la baisse de la charge d'intérêts de la dette

La baisse des taux d'intérêts a permis des économies sur la charge de la dette portée par la mission *Engagements financiers de l'État* (- 4,5 Md€). Compte tenu de la charge financière nouvelle résultant de la reprise de la dette de SNCF Réseau par l'État (+ 0,4 Md€), pesant sur la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, la charge d'intérêts de la dette a baissé au total de 4,1 Md€.

Une fois neutralisés le coût net des mesures de crise et les économies réalisées sur la charge de la dette (4,1 Md€), la hausse des dépenses hors crise peut être estimée à 6,9 Md€. Ces augmentations concernent 20 missions du budget général, dont cinq enregistrent une hausse supérieure à 1 Md€, comme le détaille le tableau ci-après.

La hausse des dépenses hors crise s'explique principalement par celles de la mission *Défense* (+ 1,9 Md€ comme indiqué, notamment au titre des dépenses d'équipement), de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* (+ 1,5 Md€ comprenant 0,4 Md€ au titre des intérêts de la dette de SNCF Réseau et 0,4 Md€ au titre du dédommagement d'EDF pour la fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim), de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* (+ 1,4 Md€) résultant du dynamisme des dépenses relatives à l'allocation aux adultes handicapés (+ 0,9 Md€) et à la prime d'activité (+ 0,3 Md€), de la mission *Enseignement scolaire* (+ 1,3 Md€, dont 0,9 Md€ de dépenses de personnel dues au GVT positif et aux mesures catégorielles) et enfin de la mission *Investissements d'avenir*, dont la hausse (+ 1,2 Md€) reflète la montée en charge progressive.

Tableau n° 5 : estimation des principales dépenses supplémentaires hors crise en 2020 (en M€)

Mission	Hausse des dépenses hors crise	Hausse des dépenses liées à la crise	Moindres dépenses permises par la crise	Hausse totale des dépenses 2019/2020	Dépense totale 2020	Hausse des dépenses hors crise / évolution totale	Hausse des dépenses hors crise / dépense totale
	(1)	(2)	(3)	(4=1+2+3)	5	=1/4	=1/5
Défense	1 949	1 094	- 1 141	1 902	46 675	103%	4%
Écologie, développement et mobilité durables	1 458	965	- 337	2 086	16 734	70%	9%
Solidarité, insertion et égalité des chances	1 339	2 425	- 22	3 742	29 019	36%	5%
Enseignement scolaire	1 329	190	- 260	1 259	73 968	106%	2%
Investissements d'avenir	1 287	135	- 315	1 107	2 027	116%	63%
Recherche et enseignement supérieur	519	470	- 204	785	28 747	66%	2%
Sécurité	462	157	- 69	549	20 613	84%	2%
Aide publique au développement	377	91	- 80	388	3 380	97%	11%

Source : Cour des comptes

Données Chorus pour les exécutions 2019 et 2020, à périmètre constant

C - Une hausse des dépenses au-delà du seul budget général

En dehors des missions du budget général de l'État, plusieurs instruments budgétaires ont permis à l'État d'atténuer les effets de la crise, en contribuant au financement d'autres administrations publiques (collectivités territoriales ou Union européenne) ou, pour agir plus largement sur l'activité économique, en apportant sa garantie à des prêts destinés aux entreprises. Ces outils ont été largement mobilisés au cours de l'année 2020.

1 - Des dispositifs de soutien aux collectivités territoriales

Outre les moyens supplémentaires accordés aux collectivités territoriales dans le cadre de la mission budgétaire *Relations aux collectivités territoriales* (voir supra), plusieurs dispositifs de soutien extérieurs au budget général de l'État, principalement des prélèvements sur recettes ou des compensations de pertes fiscales ont été mis en place pour atténuer l'impact de la crise sur leurs recettes et sur celles d'Île-de-France Mobilités et des autres autorités organisatrices de transports. Ceux-ci sont présentés en détail, dans les développements relatifs aux finances locales (voir infra). Au total, ces versements se sont élevés à 1,5 Md€ auxquels se sont ajoutées 1,6 Md€ d'avances remboursables.

2 - Des avances au secteur public et aux entreprises

a) Les avances destinées aux opérateurs de transports

Outre celles versées à Île-de-France Mobilités et aux autres autorités organisatrices de transports, des avances ont été versées à d'autres opérateurs de transport à partir du compte de concours financier *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics*, à destination du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (1,2 Md€) et aux exploitants d'aéroports touchés par la crise (300 M€).

b) Les avances aux entreprises

Initialement fixée à 75 M€ pour 2020, la dotation budgétaire du Fonds de développement économique et social (FDES – programme 862) a été portée à 1 Md€ en LFR 2. Au total, 14 prêts (dont huit prêts « covid ») ont été accordés à 12 entreprises en 2020 pour un montant total de 406 M€ (dont 222 M€ pour les prêts « covid »). Les crédits de paiement consommés (313 M€) s'inscrivent en deçà des crédits ouverts.

En 2020, 262 M€ de dépenses exceptionnelles liées à la crise sont intervenues sur le compte de concours financier *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés*. Outre le programme 876 *Prêts octroyés dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir*, créé en loi de finances initiale pour 2020 et portant le financement en prêts du plan Nano 2022 (100 M€ de prêts octroyés), le programme 877 *Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise de la covid 19* vise spécifiquement à soutenir de façon discrétionnaire des entreprises fragilisées par la crise de manière subsidiaire aux

principaux dispositifs de soutien en vigueur⁴². Au regard d'une enveloppe initiale de 500 M€, ce dernier plan n'a été mobilisé qu'à hauteur de 41 M€ pour 81 prêts octroyés.

3 - Une hausse du prélèvement sur recettes pour l'Union européenne liée à la crise

Plusieurs facteurs directement liés à la crise sanitaire expliquent la hausse de 2,2 Md€ du prélèvement sur recettes destiné à l'Union européenne (PSR-UE) constatée en 2020 par rapport à la prévision (les autres facteurs d'écart se neutralisant).

Il s'agit notamment des dépenses exceptionnelles votées au printemps 2020⁴³, destinées à apporter un soutien financier d'urgence à l'activité économique des États membres au travers des dispositifs CRII et CRII+⁴⁴, qui ont représenté une charge nouvelle pour le PSR-UE de 925 M€. À cette enveloppe s'ajoute la contribution à l'instrument de financement des vaccins (accroissement de la provision de 1,09 Md€ au niveau européen, soit + 290 M€ à la charge de la France). Concourent aussi à la hausse du PSR-UE une révision à la hausse des crédits de paiement consacrés au niveau européen aux politiques de développement rural et d'asile-immigration (+ 235 M€) et un renforcement du fonds de solidarité de l'Union européenne pour apporter des secours d'urgence à des États européens ayant subi des catastrophes naturelles (+ 142 M€).

Pour sa part, le plan de relance européen *Next Generation EU*, adopté par le Conseil le 14 décembre 2020, n'a pas d'impact immédiat sur le PSR-UE. En effet, il doit être financé par emprunt, grâce à l'octroi à la Commission européenne d'une capacité d'emprunt sur les marchés financiers de 750 Md€. Le remboursement futur de ces emprunts sera couvert par le produit de nouvelles ressources propres (sur lesquelles la Commission doit faire des propositions en 2021), ou, à défaut, par un relèvement temporaire du plafond de ressources propres de 0,6 point du revenu national brut⁴⁵, ce qui pourrait, à terme, augmenter le prélèvement sur recettes destiné à l'Union européenne.

4 - Des garanties de prêts sans impact budgétaire notable en 2020

L'État a accordé sa garantie à des emprunts de diverses entités, principalement au bénéfice des entreprises à travers le dispositif des prêts garantis par l'État. Malgré l'importance des engagements qu'ils représentent pour les finances de l'État, ils n'ont pas d'impact

⁴² Ce dispositif est ainsi destiné aux entreprises stratégiques ou sensibles socialement sur un territoire, qui ne sont pas éligibles ou n'ont pu bénéficier d'un prêt garanti par l'État (PGE) du fait de leur trop grande fragilité ou de leur faible bancarisation, d'un prêt du FDES, en raison de la doctrine d'intervention de ce dernier, ou du fonds de solidarité réservé aux très petites entreprises.

⁴³ La LFR 2 a fait suite à l'adoption des budgets rectificatifs (BR) 1 et 2 de l'UE prenant acte des premiers impacts de la pandémie. Au total, le budget de l'UE a fait l'objet de dix projets de budgets rectificatifs sur l'année 2020, dont neuf finalement adoptés. Si l'impact le plus significatif en dépenses résulte du BR2 approuvé en avril, les autres BR adoptés postérieurement à la LFR 2 ont également affecté le montant du PSR-UE dans des proportions non négligeables.

⁴⁴ *Coronavirus response investment initiative* (CRII) et *Coronavirus response investment initiative plus* (CRII+). Ces initiatives permettent aux États membres de soutenir des investissements urgents en faveur notamment des systèmes de santé, du marché du travail et des secteurs économiques jugés vulnérables.

⁴⁵ Avant relèvement éventuel, le plafond est fixé à 1,4 % pour les crédits annuels de paiements et à 1,46 % pour les crédits annuels d'engagement pour la période 2021-2027, contre 1,2 % et 1,26 % pour la période 2014-2020.

budgétaire tant que l'appel en garantie n'est pas constitué. Dans ce cas, les appels en garantie doivent être financés sur le programme 114 « Appels en garanties de l'État » de la mission *Engagements financiers de l'État*.

Le dispositif des prêts garantis par l'État (PGE) a été mis en place dès mars 2020, par l'article 6 de la LFR 1. Ce dispositif exceptionnel a pour objet d'accorder la garantie de l'État, pour un montant d'encours plafonné à 300 Md€, aux prêts consentis à des entreprises non financières immatriculées en France par les établissements de crédit et les sociétés de financement. De premiers appels en garantie sont intervenus en fin d'année 2020, pour des montants réduits (5 M€ en novembre et 6 M€ en décembre, ces derniers ayant été imputés sur 2021).

Par ailleurs, l'État a relevé de 15 Md€ le plafond de sa garantie sur les émissions obligataires de l'Unédic, ce qu'ont rendu nécessaires les impacts de la crise sanitaire sur ses dépenses et ses recettes (voir *infra*). Au total, 43,6 Md€ d'emprunts de l'Unédic bénéficient de la garantie de l'État fin 2020 (sur un montant brut de dettes de 62,5 Md€), contre 13,5 Md€ fin 2019 (sur 41,3 Md€).

D'autres dispositifs de garantie ont été renforcés dans le contexte de la crise, sans toutefois qu'aucun ne donne lieu à la réalisation de dépenses budgétaires en 2020 :

- les dispositifs de réassurance publique des risques d'assurance-crédit court terme et crédit export dont l'encours pourrait atteindre 15 Md€ au total ;
- la garantie accordée à l'instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence⁴⁶ ;
- la garantie de l'État à la Banque européenne d'investissement au titre du fonds pan-européen de garantie, pour un plafond de 4,7 Md€ ;
- le doublement de la contribution au compte « Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance » du FMI ;
- l'accroissement du plafond de garantie des prêts de l'agence française de développement (AFD) pour l'outre-mer et secteur privé africain. L'État a notamment accordé sa garantie aux emprunts d'un montant respectif de 238 M€, d'une durée de 25 ans et comportant un différé de paiement de deux ans, accordés par l'AFD à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française.

⁴⁶ SURE — *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*. Ce dispositif peut fournir aux États membres une assistance financière d'un montant maximal de 100 Md€, sous la forme de prêts de l'UE. Le Conseil a déjà approuvé un total de 90,3 Md€ de soutien financier à 18 États membres. La France n'y a pas eu recours.

II - Une forte hausse des dépenses des régimes de protection sociale, concentrée sur l'assurance maladie et l'Unédic

La crise sanitaire a stoppé net la trajectoire de retour à l'équilibre des comptes sociaux⁴⁷ du fait du creusement inédit du déficit de la sécurité sociale et de celui de l'Unédic, sous l'effet combiné de la chute des recettes et de la mise en place de financements exceptionnels afin de lutter contre la crise sanitaire et ses conséquences économiques et sociales (A).

Tous les régimes et branches de la protection sociale n'ont cependant pas connu des évolutions similaires. Pour l'essentiel, la hausse des dépenses liées à la crise a concerné l'assurance maladie de base (B) et l'Unédic (C). Les dépenses des autres branches de la sécurité sociale ont été globalement peu affectées (D). De manière spécifique, les travailleurs indépendants ont bénéficié d'aides de leurs régimes de protection sociale (E).

A - Une place déterminante des dépenses dans le creusement des déficits sociaux

1 - Une hausse très élevée des dépenses des régimes de sécurité sociale

En 2020, le montant encore non définitif⁴⁸ des charges nettes⁴⁹ des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), qui finance une partie des droits non contributifs de retraite, se sont élevées à 536,8 Md€, contre 509,7 Md€ en 2019, en hausse de 27,1 Md€ (+ 5,3 %).

En leur sein, les charges nettes du régime général et du FSV ont atteint 429,4 Md€, contre 404,5 Md€, soit une hausse de 24,9 Md€ (+ 6,2 %).

Conséquence de la baisse des recettes et de la hausse des dépenses, les déficits se sont établis à 39,7 Md€ pour l'ensemble des régimes et le FSV, dont 38,7 Md€ pour le régime général et le FSV. Ils se sont très fortement dégradés par rapport à 2019. Ils s'inscrivent aussi en très forte hausse par rapport aux prévisions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020⁵⁰.

⁴⁷ Les organismes de protection sociale tiennent leurs comptes en comptabilité générale, selon le principe des droits constatés. Par ailleurs, les lois de financement de la sécurité sociale ont pour différence fondamentale avec les lois de finances de soumettre à l'approbation du Parlement des montants prévisionnels et constatés de charges nettes (et de produits nets) exprimés en milliards et centaines de millions d'euros.

⁴⁸ Le tableau d'équilibre de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale au titre de 2020 sera soumis à l'approbation du Parlement dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022.

⁴⁹ Il s'agit du montant des charges, minoré, d'une part, de certains produits comptables se rapportant aux prestations (reprises des provisions pour rappels de prestations et de dépréciation de créances d'indus comptabilisées à la clôture du précédent exercice) et, d'autre part, des charges comptables se rapportant aux prélèvements, traitées en moindres produits (dépréciations de créances, provisions pour risque de remboursement, admissions en non-valeur de créances sur les cotisants).

⁵⁰ La LFSS 2020 prévoyait un déficit de 5,9 Md€ pour l'ensemble des régimes et le FSV, dont 5,4 Md€ pour le régime général et le FSV. La bonne tenue des recettes en 2019 permettait cependant d'anticiper des déficits 2020 sensiblement moins élevés.

2 - Une progression de plus d'un tiers des dépenses de l'Unédic

Les dépenses de l'Unédic sont passées de 41,1 Md€ en 2019 à 55,7 Md€ en 2020, en progression de 14,6 Md€ (+ 35,5 %), en raison principalement des dépenses au titre de l'activité partielle (+ 9 Md€), mais aussi de l'augmentation des dépenses d'allocations chômage (+ 4 Md€). Alors que l'Unédic devait se rapprocher de l'équilibre en 2020, après un déficit légèrement inférieur à 2 Md€ en 2019, son déficit a atteint 19,2 Md€ en 2020⁵¹.

B - Une hausse considérable des dépenses de la branche maladie liée aux conséquences directes et indirectes de la crise

1 - Une hausse globale pour les établissements de santé et médico-sociaux et ciblée sur certains postes de dépenses pour la ville

En 2020, les charges nettes de l'ensemble des régimes d'assurance maladie se sont élevées à 240,2 Md€, en hausse de 22,1 Md€, soit + 10,1 % par rapport à 2019 (218,1 Md€).

Cette hausse a entraîné un dépassement sans précédent par rapport aux prévisions de la LFSS pour 2020 (+ 16,1 Md€) et explique 56 % du surcroît de déficit par rapport à 2019. En 2020, le déficit des régimes d'assurance maladie a atteint 30,4 Md€, contre 1,5 Md€ en 2019.

Une évolution parallèle des dépenses relevant de l'Ondam

La progression des dépenses entrant dans le champ de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) est un peu moins élevée que celles des régimes d'assurance maladie : l'Ondam exécuté en 2020 (constat provisoire de juin 2021) dépasse de 19 Md€ le montant des dépenses 2019 et de 14 Md€ la prévision initiale de la LFSS 2020.

L'écart avec les charges nettes des régimes d'assurance maladie traduit des différences de périmètre et de construction :

- les dépenses de l'Ondam au titre de 2020 se rapportent aux seuls soins intervenus cette même année, alors que les charges courantes de l'exercice 2020 comprennent des règlements de frais de santé correspondant pour partie à des soins intervenus en 2019 ;

- le montant des dépenses de l'Ondam intègre des dépenses de la branche des accidents du travail et maladies professionnelles (règlements de frais de santé et indemnités journalières) et ne comprend pas la part du financement du secteur médico-social assurée par les ressources propres de la CNSA, qui est cependant intégrée aux comptes des régimes de sécurité sociale (les caisses d'assurance maladie exécutent l'ensemble des dépenses destinées au secteur médico-social), ni certaines prestations (indemnités journalières maternité et pensions d'invalidité notamment) ;

- surtout, le montant des dépenses relevant de l'Ondam intègre des produits venant conventionnellement en atténuation : remises sur les prix publics des médicaments et des dispositifs médicaux versés par leurs fabricants ou distributeurs et contributions des organismes complémentaires à l'assurance maladie.

⁵¹ Le solde financier s'établit quant à lui à - 17,4 Md€, portant la dette de fin d'exercice à 54,6 Md€.

En 2020, cette convention de construction de l'Ondam a un impact important. En effet, entre 2019 et 2020, les produits de remises sont passés de 2,4 Md€ à 4,2 Md€, soit une hausse de près de 1,8 Md€⁵² et un écart de 1,4 Md€ par rapport à la prévision initiale de 2020. De plus, la LFSS pour 2021 a instauré une contribution supplémentaire à la charge des organismes complémentaires, d'un montant de 1 Md€ en 2020.

a) Des évolutions contrastées des dépenses de soins de ville

En 2020, les charges de soins de ville se sont élevées à 94,6 Md€, contre 89,5 Md€ en 2019⁵³. Leur augmentation (+ 5,1 Md€, soit + 5,7 %) peut être décomposée entre 6,5 Md€ de dépenses supplémentaires liées de manière directe ou indirecte à la crise, 3 Md€ de baisses de dépenses directement imputables à la crise et 1,6 Md€ de hausse de dépenses non rattachables à la crise (revalorisations de rémunérations des professionnels de santé prévues par des accords conventionnels, hausse attendue des dépenses d'indemnités journalières pour maladie, évolution favorable de l'activité des infirmiers et des pharmaciens). Le tableau ci-après précise les principaux postes concernés par ces évolutions.

Tableau n° 6 : charges 2019 et 2020 des régimes d'assurance maladie-maternité pour les soins de ville (en M€)

	2020 Constaté	2019 constaté	Ecart en montant	Ecart en %	Dont surcoûts crise	Dont moindres dépenses crise	Dont évolution hors crise
Total charges de soins de ville (yc var. provisions)	94 571	89 453	5 119	5,7%	6 485	-2 959	1 593
Dont :							
Médecins	19 244	20 106	-862	-4,3%	147	-1 127	118
Chirurgiens dentistes	3 585	3 876	-291	-7,5%		-471	180
Infirmiers	8 634	8 016	618	7,7%	152		466
Masseurs-kinésithérapeutes	3 585	4 023	-438	-10,1%		-449	11
Orthophonistes	669	774	-105	-14,6%		-113	8
Transports	4 180	4 598	-418	-9,1%		-441	23
Biologie	5 291	3 527	1 764	50,0%	1 924	-143	-17
Médicaments	24 715	23 981	734	3,1%	250	-41	525
Médicaments pharmacie ville	22 417	21 642	775	3,6%	250		525
Médicaments rétrocédés pharmacie hospitalière	2 298	2 339	-41	-1,7%		-41	
Dispositifs médicaux	7 304	7 315	-12	-0,2%		-12	
Indemnités journalières maladie de droit commun	9 827	8 552	1 275	14,9%	950		325
Indemnités journalières dérogatoires	1 612		1 612	100,0%	1 612		
Indemnités journalières maternité et congé paternité	3 224	3 289	-65	-2,0%			-65
DIPA	1 450		1 450	100,0%	1 450		

Source : Cour des comptes d'après les tableaux de centralisation des données comptables des régimes d'assurance maladie (TCDC PUMa) et les informations communiquées par la Cnam

⁵² Afin de réduire le taux apparent de progression des dépenses de l'Ondam en 2019, les remises liées aux autorisations temporaires d'utilisation (ATU) et post-ATU et se rattachant à l'exercice 2019, qui viennent en réduction des dépenses de ce même exercice, ont été comptabilisées à tort sur l'exercice 2020, pour un montant brut de 696 M€ et un montant net de 624 M€. Cour des comptes, rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale, exercice 2019, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁵³ Variation des provisions comprise. Source : tableaux de centralisation des données comptables des régimes d'assurance maladie (TCDC PUMa).

Comme le montre le tableau précédent, les dépenses supplémentaires par rapport à 2019 qui sont directement liées à la crise sanitaire sont de cinq natures :

- 1,9 Md€ de tests de dépistage de la covid 19 par les laboratoires de ville, auxquels s'ajoutent 0,3 Md€ au titre des tests antigéniques et des prélèvements effectués par les pharmaciens d'officine et les infirmiers ;
- 1,6 Md€ d'indemnités journalières dérogatoires au droit commun, principalement au titre de la garde d'enfants de moins de 16 ans avant le 1^{er} mai 2020 (préalablement à l'extension du champ de l'activité partielle), de personnes vulnérables à une infection et de « cas contacts » ;
- 1,45 Md€ au titre du dispositif d'indemnisation de la perte d'activité des professionnels conventionnés ou DIPA (montant provisionné) ;
- 0,1 Md€ au titre des frais de distribution de masques dans les pharmacies d'officine ;
- 0,1 Md€ au titre de la prise en charge à 100 % des téléconsultations et de la mise en place d'une consultation au tarif majoré pour les personnes vulnérables (de plus 65 ans ou atteintes d'une pathologie chronique) qui n'avaient pas consulté leur médecin durant la période de confinement.

En outre, le contexte de crise sanitaire a pu conduire à une perte de maîtrise de l'évolution des dépenses d'indemnités journalières de droit commun. Les facteurs explicatifs de leur augmentation considérable (+ 1,3 Md€, soit + 14,9 %) ne sont que partiellement identifiés par l'assurance maladie et le ministère chargé de la santé. Les mieux objectivés sont la suspension provisoire avant la mi-juillet 2020 de tous les délais de carence – l'assurance-maladie n'étant pas en mesure de les appliquer dans son processus de gestion des indemnités pour les seules indemnités dérogatoires – et une réduction de l'activité de gestion du risque maladie (contrôles du service médical...). En outre, le ministère de la santé souligne l'éventualité que des assurés aient recouru à des indemnités de droit commun au lieu d'indemnités dérogatoires.

Les hausses de dépenses non rattachables à la crise intègrent également les conséquences de l'entrée en vigueur en 2020 de nouvelles dispositions conventionnelles, estimés par la Cnam à au moins 0,65 Md€ (effets report compris). De manière différenciée en fonction des professions concernées, ces impacts confortent la hausse des dépenses (infirmiers et pharmaciens) ou en atténuent la baisse (chirurgiens-dentistes et médecins notamment).

En raison des effets du premier confinement sur la demande de soins de leur patientèle, certaines professions ont en effet subi une baisse inédite des dépenses d'assurance maladie qui rémunèrent leur activité : masseurs-kinésithérapeutes, transporteurs sanitaires et taxis conventionnés, chirurgiens-dentistes et médecins. S'agissant des médecins, la baisse des dépenses d'assurance maladie a été atténuée, en dehors des revalorisations conventionnelles, par la hausse des téléconsultations prises en charge à 100 % par l'assurance maladie et la sensible augmentation des forfaits de rémunération qui leur sont versés (pour partie au titre de la politique conventionnelle). Par ailleurs, les dépenses de dispositifs médicaux dispensés par les pharmacies d'officine ou par des prestataires de service ont stagné. À cet égard, il est à souligner qu'avant 2020, les dépenses de dispositifs médicaux, de transport et de médecine de spécialité étaient, avec les indemnités journalières pour maladie, les postes de dépenses d'assurance maladie les plus dynamiques.

Les principales professions de santé les plus affectées par un recul de leur activité en 2020 bénéficient toutefois d'aides exceptionnelles de leurs caisses de protection sociale, financées par la voie de prélèvements sur leurs réserves financières et du dispositif d'indemnisation de perte d'activité (Dipa).

En dehors des biologistes, deux autres professions bénéficient d'une accélération des dépenses d'assurance maladie par rapport à 2019 : les infirmiers et les pharmaciens d'officine, pour la vente de médicaments.

Les dépenses relatives aux soins infirmiers ont fortement augmenté (+ 0,6 Md€, soit + 7,7 %). Les honoraires infirmiers rémunèrent notamment des soins quotidiens ou fréquents à des personnes affectées par des pathologies chroniques, souvent dépendantes, que la crise sanitaire n'a pas ralenti. En outre, comme il a été indiqué, les infirmiers ont bénéficié en 2020 de revalorisations conventionnelles (+ 180 M€). Ils effectuent par ailleurs des prélèvements nasopharyngés en vue de dépister la covid 19. Pour 2020, une dépense de 142 Md€ peut être estimée à ce titre.

Si les dépenses de médicaments rétrocédés par les pharmacies hospitalières ont légèrement diminué dans le contexte d'une baisse générale de l'activité des établissements de santé, les dépenses qui rémunèrent l'activité des pharmaciens de ville ont, elles, connu une hausse significative (+ 0,8 Md€, soit + 3,6 %). Outre la délivrance en pharmacie d'officine de médicaments jusque-là uniquement dispensés à l'hôpital et d'extensions d'indications de ces médicaments onéreux, cette évolution traduit la participation des pharmaciens à la lutte contre la crise sanitaire (réalisation de tests antigéniques pour un montant de 158 M€ et distribution de masques pour 93 M€), ainsi que l'incidence de revalorisations conventionnelles (58 M€).

b) Un large financement des établissements de santé par l'assurance-maladie

En 2020, les charges des régimes d'assurance maladie relatives aux établissements de santé se sont élevées à 90,8 Md€, dont 75,3 Md€ au titre des établissements publics et privés non lucratifs et 15,5 Md€ au titre des établissements privés lucratifs⁵⁴. Elles ont ainsi augmenté de 8,6 Md€ par rapport à 2019 (+ 10,5 %), dont 7,5 Md€ pour les établissements de santé publics et privés non lucratifs (+ 11,1 %) et 1,1 Md€ pour les établissements privés lucratifs (+ 7,3 %). Ces montants intègrent des financements supplémentaires arbitrés le 8 mars 2021, quelques jours avant la clôture des comptes 2020 de la sécurité sociale (1,45 Md€).

Sur la base des éléments d'information partiels qui lui ont été communiqués par la direction générale de l'offre de soins (DGOS) et par la direction de la sécurité sociale (DSS), la Cour constate que l'évolution des dépenses de l'assurance maladie en faveur des établissements de santé publics et privés résulte notamment de soutiens financiers de trois natures.

Tout d'abord, elle a compensé par la voie de dispositifs de garantie de financement des pertes de recettes d'assurance maladie pour les établissements de santé liées à la baisse globale de leur activité (à hauteur de 1,1 Md€ pour les établissements privés lucratifs et, avec des incertitudes, de 3 Md€ pour les établissements publics et privés non lucratifs).

⁵⁴ Variation des provisions comprise. Source : tableaux de centralisation des données comptables des régimes d'assurance maladie (TCDC PUMa).

En outre, l'assurance maladie a financé les surcoûts pour les établissements de santé liés à la prime exceptionnelle « covid » (1,2 Md€) et aux tests de détection de la covid 19 (0,6 Md€), ainsi qu'un ensemble de dépenses supplémentaires de personnel et de matériels et de compensations de pertes de recettes habituellement procurées par les complémentaires santé ou les patients, dont le détail n'a pas été communiqué à la Cour (3,4 Md€).

Enfin, l'assurance maladie a financé les surcoûts liés à l'entrée en vigueur des mesures de revalorisation des rémunérations prévues par les accords du « Ségur de la santé » (1,1 Md€).

*c) Des établissements et services médico-sociaux fortement soutenus
par l'assurance-maladie et la CNSA*

En 2020, les dépenses relevant de l'objectif global de dépenses médico-sociales (OGD) ont augmenté de 3,2 Md€ par rapport à 2019 (+14,1 %), principalement au titre des établissements accueillant des personnes âgées (Ehpad), pour atteindre 25,5 Md€. Elles ont ainsi dépassé de près de 2,3 Md€ l'objectif initial, montant revu à la hausse à trois reprises.

L'objectif global de dépenses (OGD)

Les dépenses relatives aux établissements et services médico-sociaux, pour l'essentiel opérées par la voie de dotations, prennent place dans un cadre de nature budgétaire, celui de l'objectif global de dépenses (OGD). En 2020, l'OGD était financé par des contributions des régimes d'assurance maladie dans le cadre de deux sous-objectifs de l'Ondam relatifs respectivement aux personnes âgées et aux personnes handicapées et par des ressources propres de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) : prélèvements sociaux affectés et, le cas échéant, prélèvements sur le fonds de roulement de cet organisme.

Les dépenses médico-sociales de l'OGD sont réalisées par les caisses primaires d'assurance maladie et étaient imputées pour l'essentiel en 2020 dans les comptes de la branche maladie (une fraction des dépenses l'est aussi dans ceux de la branche AT-MP). Ces dépenses, y compris pour la part financée par la CNSA sur ses ressources propres, entrent ainsi parmi les dépenses des régimes de sécurité sociale.

À la suite de la création de la 5^{ème} branche de sécurité sociale consacrée à l'autonomie, l'OGD coïncide à compter de 2021 avec les deux sous-objectifs de l'Ondam relatifs aux personnes âgées et aux personnes handicapées.

Comme le montre le tableau ci-après, la hausse globale des dépenses en 2020, soit 3,2 Md€, se décompose en un financement de près de 2,6 Md€ de surcoûts liés de manière directe (adaptation des locaux, primes au personnel) ou indirecte (Ségur de la santé) à la crise sanitaire et une progression significative des dépenses hors effets directs ou indirects de la crise (estimée à + 0,6 Md€ ou + 2,5 % par rapport à 2019).

Tableau n° 7 : dépenses relatives aux établissements et services médico-sociaux (en M€)

	Réalisé 2020	Réalisé 2019	Ecart réalisé 2020 / réalisé 2019 (en M€)	Ecart réalisé 2020 / réalisé 2019 (en %)	Dont surcoûts crise	Dont évolution globale des dépenses hors crise (en M€)	Dont évolution globale des dépenses hors crise (en %)
OGD	25 495	22 336	3 159	14,1%	2 596	563	2,5%
Personnes âgées	13 125	10 592	2 533	23,9%	2 176	357	3,4%
Personnes handicapées	12 370	11 744	626	5,3%	420	206	1,8%

Source : Cour des comptes d'après les tableaux de centralisation des données comptables des régimes d'assurance maladie (TCDC PUMa)

L'écart entre le montant des surcoûts (près de 2,6 Md€), principalement liés à des données déclarées par les ESMS (voir détail dans le tableau *infra*) et celui de l'écart entre le montant de l'OGD exécuté et celui de l'OGD initialement prévu (soit 2,3 Md€) traduit le financement d'une part minoritaire des dépenses de crise par des redéploiements internes (à hauteur de 325 M€ environ).

Tableau n° 8 : dépenses supplémentaires brutes financées par l'OGD (en M€)

	PA	PH	Total
Compensation des surcoûts en matériels et en personnels	824	178	1 002
Frais de taxis et nuitées	8	1	9
Compensation de pertes de recettes d'hébergement	403		403
Prime exceptionnelle Covid	525	240	765
Cofinancement de la prime Covid pour les SAAD départementaux	66		66
Revalorisations salariales du Ségur de la santé	351		351
Total	2 176	420	2 596

Source : Cour des comptes d'après les informations communiquées par la direction générale de la cohésion sociale
PA : établissements et services pour personnes âgées, PH : pour personnes handicapées

d) Une dotation exceptionnelle de l'assurance maladie à Santé publique France

L'opérateur de l'État Santé publique France (SPF) a notamment pour mission de constituer un stock stratégique de masques et d'autres équipements de protection individuels (EPI) et, en situation de crise épidémique, de le distribuer selon des règles d'allocation fixées par le ministère chargé de la santé. Jusqu'en 2019 compris, ses dépenses étaient financées par le budget de l'État. Dans le cadre des lois financières de l'année 2020, son financement a été transféré à l'assurance maladie et intégré à l'Ondam.

Afin de financer des dépenses exceptionnelles liées à la crise sanitaire, l'assurance maladie a versé en 2020 à SPF une dotation exceptionnelle de 4,8 Md€. Une partie de cette subvention (0,7 Md€) a été affectée au financement de dépenses du ministère de la santé liées à la crise sanitaire, par la voie d'un fonds de concours ouvert à son budget. En dehors de ce fonds de concours, les dépenses de SPF financées par la dotation exceptionnelle ont

atteint 3,5 Md€ en 2020, soit 2,7 Md€ pour l'achat de masques et 0,6 Md€ pour celui d'autres équipements de protection individuelle (voir infra).

2 - En définitive, plus de 24 Md€ de dépenses directement ou indirectement liées à la crise sanitaire

Au regard notamment des analyses qui précèdent sur les dépenses relatives aux différents secteurs de prise en charge sanitaire (ville, établissements de santé et établissements médico-sociaux), il peut être estimé que les régimes d'assurance maladie ont supporté en 2020 24,4 Md€ de charges du fait de la crise sanitaire.

Parmi ces charges, 22 Md€, détaillées ci-après, peuvent être imputées directement et exclusivement à la crise sanitaire. Le rattachement à la crise de 2,4 Md€ est soit plus indirect soit plus incertain.

Tableau n° 9 : charges pour l'assurance-maladie directement et exclusivement liées à la crise sanitaire en 2020 (en M€)

Objet des dépenses	Commentaire	Montant (en Md€)
<i>Dotation exceptionnelle à Santé publique France</i>	Achat de masques FFP2 et chirurgicaux, d'autres équipements de protection individuelle (blouses, gants, charlottes...), d'équipements médicaux (respirateurs, oxygène, automates de tests...), de médicaments, de tests, du matériel de vaccination (seringues, tubes...) et de vaccins	4,8 Md€
<i>Frais de distribution de masques par les pharmacies</i>		0,1 Md€ pour les dépenses de soins de ville
<i>Prise en charge à 100 % des téléconsultations et d'une consultation longue pour les personnes vulnérables n'ayant pas consulté leur médecin</i>		0,1 Md€ pour les dépenses de soins de ville
<i>Tests de dépistage de la covid 19</i>		2,8 Md€, dont 2,2 Md€ pour les dépenses de soins de ville et 0,6 Md€ pour les établissements de santé
<i>Surcoûts des établissements de santé et médico-sociaux et compensation de pertes de recettes des établissements de santé hors assurance maladie</i>	Charges supplémentaires de personnels (majoration de 50 % des heures supplémentaires pendant toute la durée de l'état de crise sanitaire, CDD, intérim), charges d'exploitation liées à l'application des protocoles de sécurité sanitaire, achats de matériels Compensation de pertes de recettes des établissements de santé habituellement procurées par les complémentaires santé et les patients	4,4 Md€, dont 3,4 Md€ pour les établissements de santé et 1 Md€ pour les établissements médico-sociaux
<i>Primes exceptionnelles à une partie des personnels des établissements de santé et médico-sociaux</i>	Prime de 1 500 € pour l'ensemble des personnels en établissement de santé et en EHPAD dans les 40 départements les plus touchés par l'épidémie. Pour les autres départements, dans le cas général, 1 000 € pour les personnels en EHPAD et 500 € pour ceux à l'hôpital	2 Md€, dont 1,2 Md€ pour les établissements de santé et 0,8 Md€ pour les EHPAD

Objet des dépenses	Commentaire	Montant (en Md€)
<i>Compensations de pertes de recettes des acteurs du système de santé habituellement procurées par l'assurance maladie</i>	Ces compensations ont pour motifs des déprogrammations dans les établissements de santé, l'interruption des entrées et des décès dans les établissements médico-sociaux et la contraction de l'activité de la plupart des professionnels en ville	5,9 Md€, dont 4,1 Md€ de garantie de recettes d'assurance maladie pour les établissements de santé, 0,4 Md€ pour les établissements médico-sociaux et 1,45 Md€ de compensation de perte d'activité pour les professionnels de ville
<i>Renforcement des moyens du Fonds d'intervention régional</i>	Ces moyens sont gérés par les ARS et bénéficient principalement aux établissements de santé	0,3 Md€
<i>Indemnités journalières dérogatoires</i>		1,6 Md€
Total		22,0 Md€

Source : Cour des comptes d'après les informations recueillies auprès de la direction de la sécurité sociale, de la direction générale de l'offre de soins et de la direction générale de la cohésion sociale

Cette présentation appelle trois précisions :

- pour une part, les 22 Md€ de charges précitées ne peuvent être assimilées à des hausses nettes de dépenses par rapport à 2019. C'est le cas notamment des compensations de pertes d'activité des acteurs du système de santé, à l'exclusion cependant de celle relative aux pertes de recettes habituellement procurées aux établissements par les complémentaires santé ou les patients, soit 5,9 Md€ au total : si la crise sanitaire n'était pas survenue, l'activité de soins aurait été plus élevée qu'en 2019 et l'assurance maladie leur aurait versé de ce fait des recettes plus élevées au titre de la tarification à l'activité (établissements de santé), de forfaits (établissements médico-sociaux) ou d'honoraires (professionnels de ville). S'agissant des établissements de santé, un protocole d'accord du 6 février 2020 entre le ministère de la santé et les fédérations hospitalières, avant même la crise sanitaire, leur garantissait une progression moyenne de 2,4 % des financements de l'assurance maladie en 2020 ;
- certaines économies prévues par la LFSS pour 2020 n'ont pas été réalisées, pour un montant estimé à 0,3 Md€ : baisse de prix de produits de santé, hausse du ticket modérateur sur les nouveaux honoraires de dispensation des pharmaciens et hausse du ticket modérateur au titre des actes et consultations externes effectués lors d'un passage aux urgences. Selon la convention de présentation retenue dans ce rapport, elles ne constituent pas des charges supplémentaires par rapport à 2019 ;
- la LFSS pour 2021 a prévu un prélèvement sur les organismes complémentaires de 1 Md€ en 2020 et de 0,5 Md€ en 2021 afin de compenser une partie du transfert de charges des complémentaires santé vers l'assurance maladie obligatoire intervenu à l'occasion de la crise sanitaire. Selon la direction de la sécurité sociale (DSS), la baisse d'activité des acteurs du système de santé aurait suscité environ 2,5 Md€ de moindres dépenses pour les organismes complémentaires par rapport à celles qui auraient résulté d'une année normale. Le bénéfice de ce prélèvement a été exclusivement imputé aux soins de ville, alors que l'assurance maladie a compensé auprès des établissements de santé au moins 0,5 Md€ de

recettes habituellement procurées par les complémentaires santé ou les patients (tickets modérateurs, forfait journalier hospitalier, chambre individuelle...).

À ces 22 Md€ de charges directement liées à la crise sanitaire s'ajoutent 2,4 Md€ dont le rattachement à la crise sanitaire est plus incertain ou plus indirect. Tel d'une partie du surcoût d'indemnités journalières de droit commun par rapport à la prévision (soit 1 Md€) qui pourrait correspondre en fait à des situations dans lesquelles les assurés auraient pu bénéficier d'indemnités dérogatoires. Par ailleurs, l'incidence des prolongations de droits à la prise en charge des frais de santé (notamment au titre des affections de longue durée ouvrant droit à une prise en charge intégrale des tickets modérateurs par l'assurance maladie) n'a pas été évaluée.

Par ailleurs, même si le rattachement à la crise sanitaire est plus indirect, les régimes d'assurance maladie ont supporté en 2020 1,4 Md€ de charges au titre de l'entrée en vigueur en des revalorisations salariales du « Ségur de la santé » en faveur des personnels des établissements de santé (1,1 Md€) et des Ehpad (0,35 Md€)⁵⁵.

Il est à noter que les accords du « Ségur de la santé » ne se sont pas accompagnés d'évolutions supplémentaires de l'organisation des prises en charge sanitaires et médico-sociales par rapport à celles déjà décidées avant la crise sanitaire.

Les accords du « Ségur de la Santé »

Le 25 mars 2020, à Mulhouse, le Président de la République a pris l'engagement d'un plan massif d'investissement et de revalorisation de l'ensemble des carrières à l'hôpital. Dans les semaines qui ont suivi, le Gouvernement a engagé un cycle de négociations avec les organisations représentatives des personnels médicaux et non médicaux, animé par Mme Nicole Notat et désigné sous le terme de « Ségur de la santé ».

Les accords du « Ségur de la santé », signés le 13 juillet 2020, comprennent quatre « piliers » :

- pilier n°1 : transformer les métiers et revaloriser ceux qui soignent ;
- pilier n°2 : définir une nouvelle politique d'investissement et de financement au service des soins ;
- pilier n°3 : simplifier radicalement les organisations et le quotidien des équipes ;
- pilier n°4 : fédérer les acteurs de la santé dans les territoires au service des usagers.

Au titre du pilier 1, sont notamment prévues :

- une revalorisation socle de 160 € à 183 € nets mensuels pour l'ensemble des personnels non médicaux des établissements de santé et médico-sociaux, publics et privés ;
- une revalorisation de l'indemnité d'engagement de service public exclusif versée aux médecins des établissements de santé publics (portée au total de 493 € brut à 1 010 € bruts à compter du 1^{er} mars 2021) ;
- des revalorisation des indemnités de stage des étudiants et de garde pour les internes.

En outre, certaines professions non prises en compte dans l'accord initial bénéficieront de revalorisations (professionnels intervenant auprès des personnes handicapées et dans les services de soins infirmiers à domicile, qui relèvent de la responsabilité des départements, notamment).

⁵⁵ Auxquelles s'ajoute la mesure dites « lits agiles » (50 M€), financée par le FIR géré par les ARS.

Le pilier 1 serait à l'origine de 1,4 Md€ de dépenses supplémentaires en 2020, de 7,7 Md€ en 2021 et de 8,7 Md€ en 2022 (exprimées en cumul).

Le pilier 2 vise notamment à financer des projets prioritaires à l'hôpital et le rattrapage numérique des établissements de santé publics et médico-sociaux. Il occasionnerait 1,7 Md€ de dépenses supplémentaires en 2021 et 1,8 Md€ en 2022 (en cumul).

Enfin, le pilier 4 engendrerait un surcroît de dépenses de 0,4 Md€ en 2021 et 0,6 Md€ en 2022 (en cumul).

Au total, selon les informations communiquées par la DSS, les accords du « Ségur de la santé » occasionneraient 1,4 Md€ de dépenses publiques supplémentaires en 2020, 9,8 Md€ en 2021 et 11,1 Md€ en 2022 (en cumul), soit l'équivalent de près de 0,5 % du PIB 2019, principalement au titre de mesures pérennes de revalorisation des rémunérations des personnels des établissements de santé et médico-sociaux publics et privés.

Par ailleurs, 19 Md€ de financements exceptionnels seront consacrés à partir de 2021 à l'investissement dans les établissements de santé et médico-sociaux

- en application de la loi n° 2020-992 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie, 13 Md€ financés par la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) seront versés sur 10 ans aux établissements de santé publics et privés non lucratifs afin de contribuer à leur désendettement ou au financement de nouveaux investissements ;
- dans le cadre de « France relance », refinancé par l'Union européenne (UE), 6 Md€ seront affectés aux investissements des établissements de santé (3,9 Md€, dont 1,6 Md€ au titre du numérique) et médico-sociaux (2,1 Md€, dont 0,4 Md€ au titre du numérique). Une partie des dépenses en question, dont le montant n'a pu être précisément apprécié, correspond à des coûts engagés au titre du pilier 2 du « Ségur de la santé ».

En 2020, les dépenses d'assurance maladie ont connu une hausse considérable sous l'effet des impacts directs et indirects de la crise sanitaire. Tous les secteurs ont été concernés : soins de ville, établissements de santé, établissements médico-sociaux financés par l'assurance maladie, agences régionales de santé (renforcement des moyens du Fonds d'intervention régional) et agences sanitaires (dotation exceptionnelle à Santé publique France).

Si l'augmentation des dépenses d'assurance maladie en faveur des établissements de santé et médico-sociaux a un caractère généralisé, avec des inflexions selon les types d'établissements, la hausse globale des dépenses de soins de ville recouvre des évolutions plus contrastées, entre des dépenses nouvelles liées à la crise (tests de dépistage de la covid 19, indemnités journalières dérogatoires), des baisses de rémunération pour la plupart des professionnels de santé, dont les conséquences ont cependant été atténuées par un dispositif visant à compenser partiellement cet impact (Dipa), des hausses significatives de rémunération pour deux professions (infirmiers et pharmaciens) et une forte hausse des indemnités journalières de droit commun dont les facteurs explicatifs sont mal appréhendés.

Dans la deuxième partie de ce rapport, sont analysées plusieurs natures de dépenses liées à la crise : les achats de biens et de prestations réalisés à partir de la dotation exceptionnelle de l'assurance maladie à Santé publique France, les tests de dépistage de la covid 19, la couverture des besoins financiers des établissements de santé et médico-sociaux (pertes de recettes

d'activité, dépenses supplémentaires), l'indemnisation de la perte d'activité des professionnels conventionnés de ville et les indemnités journalières dérogatoires et de droit commun.

C - Une nette croissance des dépenses de l'Unédic

Les comptes 2020 de l'Unédic font apparaître des charges techniques de 55,7 Md€, en hausse de 14,6 Md€ (+ 35,4 %) par rapport à 2019 (41,1 Md€)⁵⁶. Cette hausse est due, pour l'essentiel, au recours massif à l'activité partielle, à la hausse des dépenses d'indemnisation du chômage et aux mesures prises dans le champ de l'emploi pour faire face aux conséquences de l'épidémie de covid 19, qu'elles aient pris la forme de mesures générales de soutien, comme le dispositif exceptionnel d'activité partielle, ou de soutien au revenu des demandeurs d'emploi.

1 - Plus de huit millions de salariés en activité partielle au pic de la crise

En 2019, avant la crise sanitaire, l'activité partielle avait entraîné une dépense de 93 M€ (dont 38 M€ pour l'Unédic). Pour 2020, son coût total est évalué à 26,2 Md€, dont 22,0 Md€ pour la période de mars à octobre 2020⁵⁷ (voir *supra*). Le nombre de salariés placés en activité partielle a atteint un pic de 8,4 millions en avril 2020. Depuis juin 2020, leur nombre varie selon les mois entre 1,1 million et 3,2 millions.

Comme avant la crise⁵⁸, ces dépenses sont cofinancées par l'État pour les deux tiers et par l'Unédic pour le tiers restant (soit 9 Md€ au titre de 2020).

2 - Un accroissement net des dépenses d'indemnisation du chômage

Les charges d'allocations de retour à l'emploi (indemnisation du chômage) sont passées de 31,6 Md€ en 2019 à 35,6 Md€ en 2020 (+ 4 Md€). Compte tenu de la prévision initiale d'une baisse de 1 Md€ entre 2019 et 2020, l'Unédic estime le surcoût brut des dépenses d'allocations chômage imputable à la crise sanitaire à 5 Md€, dont 1,2 Md€ au titre de mesures d'urgence (prolongation générale des droits des chômeurs, dispositif spécifique en faveur des intermittents du spectacle).

En effet, plusieurs mesures ont été mises en œuvre afin d'éviter que des chômeurs en fin de droits ne soient plus indemnisés par l'assurance chômage pendant les périodes de confinement.

Tout d'abord, une mesure générale a été prise pour prolonger les droits des demandeurs d'emploi pendant le premier confinement, pour un coût brut total⁵⁹ de 680 M€ pour 360 000 allocataires. Ainsi, la durée d'indemnisation des demandeurs d'emploi arrivant en fin de droits entre le 1^{er} mars et le 31 mai 2020 a été prolongée par la neutralisation de la période du premier

⁵⁶ Charges à l'exclusion de ses charges administratives, financières et exceptionnelles.

⁵⁷ La Dares prend en compte les demandes d'indemnisation traitées et estime celles non encore déposées, les entreprises disposant d'un délai d'un an pour le faire.

⁵⁸ Avant la crise, la contribution de l'Unédic représentait en moyenne 38 % des dépenses d'activité partielle.

⁵⁹ Avant prise en compte du fait qu'une part indéterminée des chômeurs qui ont bénéficié d'une prolongation de leurs droits aurait continué à être indemnisée, faute de retrouver un emploi, si la crise n'était pas intervenue.

confinement⁶⁰. Cette mesure générale a été prolongée lors de la seconde période de restrictions (de novembre 2020 sans interruption jusqu'à fin juin 2021), pour un coût brut estimé à 3 Md€ pour 830 000 allocataires.

Des dispositifs spécifiques ont par ailleurs été mis en œuvre pour assurer la couverture de certaines catégories de professionnels.

Les intermittents du spectacle ont ainsi bénéficié du dispositif dit « de l'année blanche »⁶¹, qui a représenté un surcoût de 640 M€ pour l'assurance chômage pour 47 000 bénéficiaires. Ce montant, qui correspond à la période courant de mars 2020 à août 2021, est très élevé au regard du nombre d'allocataires concernés. Il devrait atteindre 840 M€ en prenant en compte la prolongation jusqu'à fin 2021 annoncée par le Gouvernement en mai 2021.

Une mesure permettant de garantir un revenu minimal aux actifs au profil d'activité heurté – intérimaires, saisonniers récurrents, « permittents⁶² » – a par ailleurs été décidée par le Gouvernement en novembre 2020, les premiers versements étant intervenus en février 2021. Cette aide exceptionnelle, financée par l'État et versée par Pôle emploi, garantit un revenu minimal de 900 € nets par mois aux « permittents » ne parvenant plus à enchaîner les contrats de courte durée et, de ce fait, à recharger leurs droits à l'allocation chômage. Elle a été prolongée jusqu'en mai 2021, puis à fin août 2021. Le coût total de l'allocation différentielle est estimé à 1,27 Md€ pour un nombre moyen de 460 000 bénéficiaires par mois.

D - Des dépenses globalement stables pour les autres branches de la sécurité sociale que la maladie

1 - Des dépenses de la branche famille stables mais réorientées en raison de la crise

En 2020, les charges nettes de la branche famille, qui a un caractère universel, se sont élevées à 50 Md€, contre 49,9 Md€ en 2019 (+ 0,2 %). En leur sein, les charges nettes de prestations légales et de prestations extra-légales sont identiques à celles de 2019 (31,1 Md€ et 5,6 Md€ respectivement). Cette stabilité globale recouvre cependant des évolutions importantes liées à la crise sanitaire.

a) Au sein des prestations légales, de forts impacts de la crise sur la Paje et l'ARS

En 2020, les charges de prestations légales ont connu une évolution ralentie sous l'effet de facteurs comparables à ceux de l'année 2019 : baisse des naissances (- 1,8 %) et de la population d'enfants âgés de moins de 3 ans (- 1,4 %), revalorisation des prestations inférieure

⁶⁰ Soit une prolongation de 91 jours pour ceux dont les droits se sont épuisés en mars 2020, de 60 jours pour les demandeurs d'emploi arrivant en fin de droits au cours du mois d'avril 2020 et de 30 jours pour les demandeurs d'emploi arrivant en fin de droits au cours du mois de mai 2020.

⁶¹ « L'année blanche » consiste en une prolongation de la durée d'indemnisation des intermittents du spectacle initialement jusqu'à fin août 2021 sans vérification de la condition d'affiliation de 507 heures.

⁶² Ce terme n'a pas de définition juridique, mais est employé pour désigner les salariés qui alternent des contrats de travail de courte durée et des périodes de chômage indemnisé.

à l'inflation prévisionnelle (0,3 %, comme en 2019) et poursuite des effets de la réforme de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje)⁶³.

Pour deux prestations, la crise sanitaire a cependant eu des conséquences importantes, avec des impacts financiers comparables (de l'ordre de 0,5 Md€), mais de sens opposé.

Le complément de libre choix du mode de garde (CMG) est l'un des volets de la Paje. En réduisant le recours des familles aux assistants maternels et à des structures de garde indirectement subventionnées par cette prestation, le premier confinement a entraîné une baisse de 7,4 % du coût du CMG (de 6,4 Md€ à 5,9 Md€), ce dernier couvrant une partie du coût supporté par les parents pour la garde d'un enfant par un(e) assistant(e) maternel(le), un(e) salarié(e) à domicile ou une structure d'accueil (comme les micro-crèches associatives ou d'entreprise) que les CAF ne subventionnent pas dans le cadre de leur action sociale.

L'allocation de rentrée scolaire (ARS) a pour objet d'aider les familles ayant des revenus faibles ou modestes à assumer le coût de la rentrée scolaire. Elle est versée dans la deuxième quinzaine du mois d'août, sous conditions de ressources (appréciées en fonction du revenu de l'année n-2 et du nombre d'enfants), aux familles ayant au moins un enfant scolarisé ou inscrit en apprentissage âgé de 6 à 17 ans compris. Compte tenu de la crise sanitaire, une revalorisation exceptionnelle de l'ARS de 100 € a été décidée. Au vu du nombre de foyers bénéficiaires et du montant unitaire de la revalorisation, le surcoût lié à cette aide exceptionnelle, financée par la branche famille, peut être estimé à 521 M€.

Au total, les dépenses d'allocations en faveur de la famille (allocations familiales, complément familial, allocation de soutien familial) ont stagné par rapport à 2019, celles liées à la Paje a chuté (- 0,8 Md€, soit - 6,9 %) et celles relatives à l'ARS ont fortement augmenté (+ 0,5 Md€, soit + 26,7 %).

b) Des conséquences contrastées sur les prestations extra-légales d'action sociale

Les charges liées à l'action sociale de la branche famille sont demeurées stables par rapport à 2019, à 5,6 Md€ (+ 0,1 %), avec cependant des écarts significatifs selon les dépenses.

Alors qu'elles avaient diminué au cours des années précédentes, les aides individuelles (337 M€) ont augmenté de 14 M€ (+ 4,5 %), sous l'effet de la création d'un dispositif d'urgence en faveur des ménages en grande difficulté ayant au moins un enfant à charge. Initialement doté de 50 M€, ce dispositif a bénéficié à 68 343 foyers pour un montant moyen d'aide de 347 €, pour l'essentiel au titre de besoins alimentaires ou de dépannage urgent. Il a coûté 24 M€.

En revanche, les aides collectives (5,3 Md€) ont diminué de 9 M€ (- 0,2 %) par rapport à 2019, du fait d'une baisse des subventions d'investissement (197 M€, soit - 16,3 %).

Cette réduction des dépenses d'action sociale collective, qui rompt avec les hausses des années précédentes, a toutefois été freinée par la mise en place d'aides exceptionnelles aux structures d'accueil des jeunes enfants. Le niveau de ces aides a été arrêté en fonction du nombre

⁶³ Alignement des montants et des plafonds de l'allocation de base sur ceux du complément familial pour les naissances à compter d'avril 2018 et baisse du nombre de familles recourant à la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE), par rapport à la prestation qu'elle a remplacée en 2017 (Complément de libre choix d'activité – CLCA).

de places fermées ou non pourvues et différencié en fonction de l'éligibilité ou non des structures à l'activité partielle. Elles ont bénéficié :

- à 12 500 établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE, crèches et haltes garderies municipales, associatives ou à caractère lucratif), dont les CAF subventionnent les 420 000 places d'accueil par la prestation de service unique (PSU). Les aides ont compensé le non-versement partiel de cette prestation aux structures affectées par des baisses d'activité ou des fermetures (96,1 % des places en EAJE étaient fermées ou non pourvues en avril 2020) ;
- aux autres modes d'accueil (micro-crèches et assistants maternels), qui ne bénéficient pas en temps habituel de subventions d'action sociale, mais d'un financement indirect par le CMG : en avril 2020, 92,8 % des places en maisons d'assistants maternels et 96,7 % de celles en micro-crèches étaient fermées ou non pourvues.

Au total, ces aides ont bénéficié à 98,5 % des EAJE, 91 % des micro-crèches et 63,5 % des maisons d'assistants maternels, et représenté sur l'ensemble de l'année une charge de 721 M€ pour la branche famille, dont 702 M€ au titre du premier confinement.

2 - Des dépenses de la branche AT-MP globalement stables

En 2020, les charges nettes de la branche des accidents du travail-maladies professionnelles se sont établies à 13,6 Md€ pour l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et 12,3 Md€ pour le seul régime général.

Tout en stagnant par rapport à 2019 (+ 0,3 % pour le régime général), elles ont néanmoins légèrement excédé la prévision de la LFSS 2020 (à hauteur de 0,1 Md€ pour ce même régime).

Ce léger dépassement traduit le dynamisme maintenu des dépenses d'indemnités journalières (+ 3,2 % après + 9,7 % en 2019), pour partie imputable à la moindre intensité des actions de gestion du risque mises en œuvre par le service médical de l'assurance maladie en 2020. Pour leur part, les dépenses liées à la prise en charge de frais de santé ont stagné sur un plan global (baisse pour les dépenses de ville, hausse pour les dépenses en établissement, sous l'effet des revalorisations salariales du « Ségur de la santé »).

3 - Des dépenses de la branche vieillesse peu affectées par la crise sanitaire

En 2020, les charges nettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base d'assurance vieillesse ont atteint 245,7 Md€, contre 241,3 Md€ en 2019 (+ 1,8 %). En leur sein, celles du régime général (salariés du secteur privé et artisans-commerçants) ont connu une évolution comparable, passant de 137,1 Md€ en 2019 à 139,6 Md€ en 2020 (+ 1,8 %).

Les charges de prestations, qui représentent l'essentiel des charges, ont accéléré (+ 2,1 % contre + 1,9 % en 2019 pour l'ensemble des régimes et + 2,6 % contre + 2,3 % en 2019 pour le régime général). En 2020, les retraites de base ont été revalorisées à hauteur de l'inflation hors tabac (+1 %) lorsque le total des retraites de base et complémentaires était inférieur à 2 000 € bruts mensuels et, au-delà, au même niveau qu'en 2019 (+0,3 %). En revanche, la hausse du nombre de pensions en paiement s'est ralentie, sous l'effet d'une moindre progression du nombre de nouveaux retraités (poursuite des effets du relèvement de l'âge du taux plein et effet

incitatif à un départ plus tardif des coefficients de minoration d'Agirc-Arrco) et d'une hausse du nombre de décès, sous l'effet notamment de la surmortalité liée à l'épidémie de covid 19. Les impacts financiers de cette dernière apparaissent cependant limités en 2020 et en 2021.

Un impact réduit de l'épidémie sur les dépenses de retraite en 2020 et 2021

En 2020, 500 100 bénéficiaires d'une pension de retraite versée par le régime général sont décédés, en augmentation de 41 500 (+ 9 %) par rapport à 2019.

Selon une analyse effectuée par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) à la demande de la Cour (13 avril 2021), la part des décès imputables à la covid 19 dans cette surmortalité doit être analysée avec prudence. Tout d'abord, le vieillissement de la population entraîne une hausse tendancielle du nombre de décès. En outre, dans la mesure où une grande partie des personnes décédées de la covid 19 étaient âgées et souffraient de comorbidités, il n'est pas aisé de déterminer quelle aurait été leur espérance de vie moyenne en l'absence d'épidémie. La Cnav a ainsi comparé les décès effectifs à ceux calculés sur la base de la hausse tendancielle, puis a estimé une espérance de vie moyenne en fonction de l'âge des personnes décédées.

Sur la base d'une hausse tendancielle de 6 000 décès en 2020, le nombre de décès de retraités du régime général imputable au virus en 2020 peut donc être estimé à 35 500. Ce chiffre est inférieur à celui communiqué par SPF de 65 000 décès dus au virus en 2020, car, outre le fait qu'il ne concerne qu'un seul régime de retraite et qu'une partie des personnes décédées n'étaient pas retraitées, il prend en compte le fait qu'une partie des personnes décédées en 2020 du fait du virus l'auraient été pour un autre motif si ce dernier n'était pas apparu.

Les moindres charges correspondantes sont estimées à 100 M€ en 2020 et à 230 M€ en 2021. Leur montant reste supérieur à 100 M€ par an jusqu'en 2030.

E - Des aides aux travailleurs indépendants financées par leurs régimes de protection sociale

L'article 10 de la loi du 17 juin 2020⁶⁴ a autorisé à titre exceptionnel les caisses de retraite des artisans-commerçants et des professions libérales à financer en 2020 une aide destinée à leurs cotisants, à l'aide des réserves financières de leurs régimes complémentaires de retraite ou de leurs régimes d'invalidité-décès. Ces caisses gèrent des régimes de sécurité sociale qui ne relèvent pas des régimes de base. L'utilisation exceptionnelle des réserves était limitée à 1 Md€ par organisme, sous la condition de préserver l'équilibre financier des régimes concernés, à court, moyen et long termes. Les aides ont consisté en des versements aux assurés, non exclusifs d'autres interventions (prise en charge de cotisations non réglées).

⁶⁴ Loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

Tableau n° 10 : aides exceptionnelles « covid » versées par les caisses de protection sociale des travailleurs indépendants (en M€)

	Montant autorisé de prélèvement sur les réserves financières	Régimes concernés par le prélèvement	Montant versé	Nombre de bénéficiaires	Montant moyen ou montant forfaitaire
CPSTI	1 017	Retraites complémentaires	974 (1 ^{er} confinement) + et 155 (2 ^{ème} confinement) hors prélèvement sur les réserves	1,2 million (mesure générale) + 180 000 (secteurs les plus touchés)	1 ^{er} confinement : 1 010 € (artisan-commerçant non micro-entrepreneur) 445 € (micro-entrepreneur) 2 ^{ème} confinement, forfaits : 1 000 € et 500 €
CIPAV	190	Invalidité-décès et retraites complémentaires	100 + 3 hors prélèvement sur les réserves	55 000 professions libérales hors micro-entrepreneurs (35,1 % des affiliés) et 41 000 micro-entrepreneurs (25,1 % des affiliés)	1 254 € (profession libérale hors micro-entrepreneurs) 801 € (micro-entrepreneur)
CARCDSF-(CD)	167	Invalidité-décès et retraites complémentaires	162	36 000 (94,4 % des affiliés)	4 490 €
CARCDSF-(SF)	7		6	Plus de 6 000 (87,3 % des affiliés)	998 €
CARPIMKO	160	Retraites complémentaires	140	168 000 (71,4 % des affiliés)	Forfaits : 1 500 € pédicures 500 € infirmiers titulaires 1 000 € autres auxiliaires médicaux
CARMF	140	Invalidité-décès	121 + 104 hors prélèvement sur les réserves	120 000 (97,1 % des affiliés)	1 875 €
Total	1 681		1 503 + 292	1,6 million	-

Source : Cour des comptes d'après le rapport de la CCSS de septembre 2020 et les informations transmises par les caisses
CPSTI : conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (artisans, commerçants et une partie des professions libérales non réglementées). CARCDSF : caisse autonome de retraite des chirurgiens-dentistes et des sages-femmes. CIPAV : caisse interprofessionnelle d'assurance vieillesse (professionnels libéraux non réglementés et certains professionnels réglementés). CARPIMKO : caisse d'assurance retraite des auxiliaires médicaux (infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes, orthophonistes, orthoptistes et pédicures podologues). CARMF : caisse autonome de retraite des médecins de France

Sauf exception (cas de la Cipav), les aides ont bénéficié à une part très importante des affiliés. Avec le dispositif d'indemnisation mis en place par l'assurance maladie (voir *infra*), les aides versées par les caisses de professionnels de santé contribuent à compenser les pertes d'activité subies lors du premier confinement. Tel est notamment le cas pour les chirurgiens-dentistes (le montant moyen des aides versées s'est élevé à 4 490 €).

L'intervention financière la plus importante a été celle du CPSTI (artisans, commerçants et une partie des professions libérales non réglementées), dont l'action sociale a financé 1 134 M€ d'aides en 2020 au total, contre 6 M€ en 2019 (+ 1 129 M€). Lors du premier confinement, le CPSTI a souhaité affecter une partie des réserves financières du régime de retraite complémentaire au financement d'une aide exceptionnelle destinée à l'ensemble de ses ressortissants, à quelques exceptions près ; 974 M€ ont été versés à ce titre en avril. En outre,

155 M€ de nouvelles aides forfaitaires ont été versées aux ressortissants ayant subi une fermeture administrative ou une interruption totale d'activité lors du deuxième confinement.

III - Un faible impact de la crise sur les finances des collectivités territoriales

En 2020, les dépenses des collectivités territoriales⁶⁵ ont globalement baissé, malgré des disparités entre niveaux de collectivités (A). Compte tenu des larges dispositifs de soutien de l'État (B), la baisse de leurs recettes a été comparable à celle des dépenses, si bien que les finances des collectivités territoriales ont été largement épargnées par la crise (C).

A - Une baisse des dépenses contrastée, des collectivités dans l'ensemble peu affectées la crise

En 2020, les dépenses des collectivités territoriales ont diminué de 2,3 Md€ à périmètre constant soit - 0,9 %, après une progression de 10,2 Md€ en 2019 (+ 4,3 %).

Les dépenses de fonctionnement, qui représentent 76 % des dépenses totales, ont légèrement augmenté (+ 2,3 Md€ soit + 1,3 %). L'essentiel de la baisse du montant total des dépenses a donc principalement porté sur les dépenses d'investissement, qui représentent 24 % des dépenses (- 4,6 Md€ soit - 7,1 %).

1 - Des charges de fonctionnement en légère hausse

Les charges de fonctionnement des collectivités territoriales ont atteint 188,5 Md€ en 2020, soit une hausse de 1,3 % à périmètre constant⁶⁶ (+ 2,3 Md€).

⁶⁵ Les développements relatifs aux finances des collectivités territoriales ont été présentés dans le rapport *Les finances publiques locales 2021 – Fascicule 1*, Cour des comptes, juin 2021, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁶⁶ Après neutralisation de la réforme de l'apprentissage et de la recentralisation du RSA à La Réunion.

**Tableau n° 11 : charges réelles de fonctionnement des collectivités territoriales
entre 2014 et 2020 (en Md€)**

(En Md€)	2014	2018	2019	2020	Évolution moyenne 2019/2014	Évolution 2020/2019	Évolution 2020- 2019
Charges réelles de fonctionnement	176,2	183,4	186,2	188,5	1,1%	1,3%	+ 2,3
Achats de biens et services	37,5	38,7	40,1	38,8	1,3%	-3,2%	- 1,3
Dépenses de personnel	60,5	64,6	65,6	66,4	1,6%	1,1%	+ 0,7
Aides à la personne et frais d'hébergement	30,5	33,5	34,2	35,6	2,3%	4%	+ 1,4
Subventions de fonctionnement	16	15,6	15,9	17,4	-0,2%	9,2%	+ 1,5
Autres charges de gestion courante	23,7	24	23,9	23,6	0,2%	-1%	- 0,2
Charges financières	5,3	4,4	4,1	3,9	-4,8%	-6,3%	- 0,3
Autres dépenses	2,6	2,6	2,3	2,8	-2,6%	24,5%	+ 0,6

Source : Cour des comptes

Cette hausse modérée, peu éloignée de celle observée les exercices précédentes (+ 1,1 % en moyenne entre 2014 et 2019), en diffère par la nature des postes de dépenses concernés :

- les achats de biens et services ont diminué de 3,2 % (- 1,3 Md€). En excluant les fournitures d'entretien et de petit équipement, en hausse de près de 40 % (+ 0,6 Md€) du fait des acquisitions d'équipements et matériels de protection, la baisse atteint 4,8 % (- 1,9 Md€), les économies⁶⁷ ayant été nettement supérieures aux surcoûts liés au contexte sanitaire ;
- les dépenses de personnel ont progressé de 1,1 %, soit un rythme légèrement moindre que la moyenne des exercices antérieurs (+ 1,6 %). Cette évolution, proche des estimations de glissement vieillesse-technicité (GVT), pourrait résulter d'une diminution des effectifs de la fonction publique territoriale en 2020 après la hausse de 0,5 % observée en 2019⁶⁸ ;
- les charges liées aux aides à la personne et aux frais d'hébergement, qui concernent avant tout les départements, ont augmenté de 4 % (+ 1,4 Md€), contre + 2,3 % en moyenne entre 2014 et 2019, plus de la moitié de cette hausse résultant des dépenses de RSA (+ 7 % soit + 0,8 Md€) ;
- les collectivités ont accru leurs subventions de fonctionnement à périmètre constant (+ 9,2 % soit + 1,5 Md€).
- enfin, les conditions d'emprunt à nouveau très favorables ont permis la poursuite de la diminution des charges financières (- 6,3 %), malgré un endettement en hausse de 3 %.

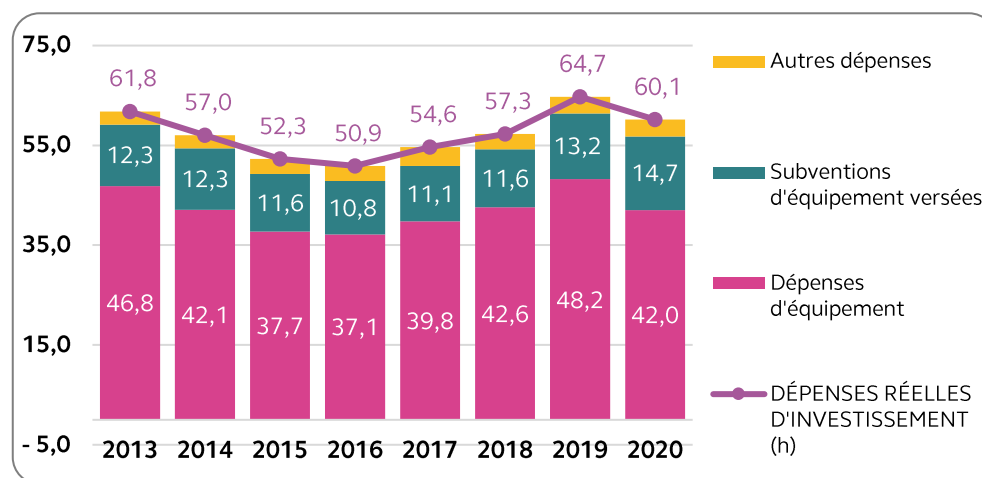
⁶⁷ Les associations d'élus mentionnent à ce titre les annulations d'événements culturels, sportifs, touristiques ou commémoratifs et les subventions et prestations de service qui y sont liées, ainsi que les économies résultant de la réduction des besoins en fourniture, économies en eau, gaz, électricité et carburant.

⁶⁸ DGCL, Bulletin d'information statistique n° 148, décembre 2020.

2 - Une forte contraction de l'investissement, habituelle lors d'une année électorale

En 2020, les dépenses d'investissement des collectivités territoriales ont diminué de 4,6 Md€ (- 7,1 %) pour s'établir à 60,1 Md€. Cette évolution se décompose entre une baisse des dépenses d'équipement (- 6,2 Md€) et une hausse des subventions d'investissement (+ 1,6 Md€).

Graphique n° 5 : dépenses d'investissement des collectivités entre 2013 et 2020 (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Ces évolutions recouvrent des situations différenciées par catégorie de collectivités et par nature de dépenses d'investissement. Ainsi, les dépenses d'investissement des communes, principales collectivités maîtres d'ouvrage et, dans une moindre mesure, celles des EPCI ont nettement chuté (respectivement - 17,8 % et - 9,7 %), tandis que celles des départements se sont stabilisées (+ 1,5 %) et que celles des régions, principalement constituées de subventions, ont fortement crû (+ 14,9 %).

3 - Une évolution des dépenses contrastée entre collectivités territoriales

a) Le bloc communal : une très légère baisse des dépenses de fonctionnement, un investissement globalement en baisse

Les charges réelles de fonctionnement des collectivités du bloc communal⁶⁹ ont baissé de 0,3 %, passant de 107,2 Md€ en 2019 à 106,9 Md€. Des économies substantielles ont été réalisées compte tenu de l'interruption ou du ralentissement de nombreux services (- 0,5 Md€), renforcées par les efforts de réorganisation interne et de redéploiement mis en place par les collectivités. Toutefois, cet effet a été très hétérogène, puisque les plus grandes communes ont

⁶⁹ Celui-ci comprend les communes, EPCI, métropoles, incluant les budgets principaux et l'ensemble des budgets annexes. Ont été ajoutées les données financières du département de Paris entre 2014 et 2018, de manière à conserver un périmètre cohérent avec la fusion entre la ville et le département à compter de 2019.

connu une stabilité ou une légère hausse de leurs charges de fonctionnement, et que les EPCI entre 100 000 et 300 000 habitants ont vu leurs dépenses augmenter fortement.

Les dépenses supplémentaires relèvent en premier lieu de la protection sanitaire : achats de masques, visières, gel hydro-alcoolique, de petits matériels spécifiques (plexiglas). De nombreux groupements de commandes ont permis une mutualisation des achats. Des frais de nettoyage supplémentaires ont également été constatés. Enfin, le télétravail a suscité une hausse des dépenses d'abonnements informatiques.

Par ailleurs, les communes et leurs groupements ont apporté un soutien accru à des acteurs locaux, notamment associatifs. L'annulation de manifestations culturelles et sportives a conduit au non-versement de subventions, mais beaucoup de collectivités ont maintenu leur soutien malgré la baisse d'activité, en portant une attention particulière aux associations employant du personnel. Le secteur social a bénéficié d'un accompagnement accru, via l'abondement de la subvention au CCAS ou CIAS, la hausse des subventions aux associations ou encore l'aide aux familles en l'absence de restauration scolaire.

L'investissement du bloc communal est en baisse de 14,8 % (passant de 43,2 Md€ à 36,8 Md€), sans disparités selon la taille des blocs communaux. En effet, cette baisse relève largement du cycle électoral, une inflexion étant généralement constatée en début de mandat. Elle est en effet quasiment identique à celle observée en 2014, précédente année électorale pour les communes et leurs groupements⁷⁰.

Cette décrue s'accompagne néanmoins de surcoûts générés par l'interruption (mise en sécurité, gardiennage, maintien en condition, etc.), puis la reprise de chantiers, compte tenu notamment du coût des mesures sanitaires collectives ou individuelles (élargissement de la base chantier, désinfection, équipements, gestion des déchets, etc.), qui ont pu justifier de conclure des avenants aux contrats avec les entreprises.

Toutefois, en reportant la mise en place des nouveaux exécutifs municipaux puis communautaires, la crise a également freiné la programmation ou la réalisation d'investissements déjà prévus, dans un contexte de ralentissement du secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP).

La crise sanitaire a enfin occasionné un surcroît de subventions d'investissement (+ 4,6 %), alors que celles-ci avaient baissé de 3,8 % en 2019, principalement au profit de personnes de droit privé (+ 7 %). Les EPCI, qui ont participé au soutien aux entreprises, notamment dans le cadre des fonds d'urgence créés par les régions, ont vu leurs subventions d'investissement progresser de 30,5 %.

b) Les départements : des dépenses sociales dynamiques sous l'effet de la crise

L'incidence de la crise est plus notable sur les dépenses de fonctionnement des départements (57 Md€, + 1,7 Md€ par rapport à 2019, soit + 3 % à périmètre constant) :

-les dépenses relatives au RSA (10,3 Md€) ont progressé de 6,7 %, soit + 685 M€ (contre + 2,1 % et + 211 M€ en 2019 ou + 3,1 % en moyenne entre 2014 et 2019). Les départements

⁷⁰ 2014 était aussi la première année de baisse de la DGF dans le cadre de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques, ce qui a pu contribuer à la diminution des dépenses d'investissement.

dont la proportion de foyers allocataires du RSA était plus faible que la moyenne nationale ont souvent connu une hausse des dépenses plus forte en pourcentage ;

- les subventions de fonctionnement ont augmenté de 138 M€, soit + 7,3 % pour atteindre 2 Md€ en 2020.

- les dépenses de personnel ont augmenté notamment du fait des primes « covid » (+ 5 % sur les indemnités versées au personnel titulaire et non-titulaire ainsi qu'aux assistants familiaux).

Toutefois, les dépenses liées à la crise sanitaire restent difficiles à apprécier dans leur globalité, des différences notables ayant été constatées entre départements.

Les subventions d'équipement versées par les départements à l'État ont augmenté de 33,5 % (106 M€ en 2020 contre 79 M€ en 2019). Cette hausse peut s'expliquer par la contribution des départements à plusieurs fonds, régionaux notamment, allouant des avances remboursables à certaines entreprises. Une circulaire du 5 mai 2020 du ministère de la cohésion des territoires a rappelé les modalités d'intervention des départements, qui ne peuvent se substituer à l'action des régions dans le domaine du soutien à l'activité économique.

c) Les régions : un effort important d'investissement principalement lié au soutien des entreprises

Les incidences de la crise sur les dépenses des régions sont visibles, résultant principalement des dépenses de soutien aux entreprises.

Les dépenses de fonctionnement ont augmenté de 1 Md€ à périmètre constant⁷¹ en 2020 soit + 4,5 %, sans qu'il soit possible d'isoler les dépenses et les moindres économies spécifiques à la crise. Les interventions des régions ont porté notamment sur les achats de masques et matériels de protection (environ 200 M€) ou le soutien aux organismes de formation professionnelle. Elles ont été selon les cas volontaires ou subies, par exemple s'agissant de leur contribution à l'équilibre des services publics délégués.

En revanche, les dépenses d'investissement des régions ont fortement augmenté, atteignant 12,9 Md€ en 2020, en progression de 1,7 Md€ (+ 14,9 %) par rapport à 2019. Elles correspondent principalement à des dépenses de subventions d'investissement (+ 1,5 Md€), sous l'effet des soutiens apportés aux entreprises. Ces dépenses comprennent la contribution au fonds de solidarité (471 M€ pour l'ensemble des régions), majoritairement imputée de façon dérogatoire en section d'investissement⁷², ainsi que le financement des contributions aux fonds régionaux créés en partenariat avec la Banque des territoires de la Caisse des dépôts, pour un montant de 95 M€ effectivement versé par les régions en 2020.

⁷¹ Après neutralisation de la réforme de l'apprentissage. Celle-ci a entraîné en 2020 une réduction des subventions de fonctionnement destinées à compléter les coûts des contrats. La légère diminution observée sur les montants bruts des dépenses de fonctionnement des régions (- 0,4 %) résulte de la baisse de leurs dépenses d'apprentissage et de la hausse de leurs autres dépenses.

⁷² Les versements des régions à l'État au titre du fonds de solidarité ont été enregistrés par le comptable national en « transferts courants entre administrations publiques » et non en « transferts en capital ». Les contributions de deux régions, pour un total de 58 M€, ont été comptabilisées en section de fonctionnement suite au refus des payeurs régionaux concernés de les imputer en investissement.

Les régions sont également intervenues en créant d'autres fonds spécifiques, sur des thématiques parfois très ciblées. Ainsi, une région a créé un fonds d'aide aux filières touristiques et du commerce de proximité, doté de 75 M€ sur les 134 M€ qu'elle entendait consacrer à la crise, regroupant autour d'elle 166 partenaires financeurs, dont les réseaux consulaires pour l'accompagnement et l'analyse des projets.

B - De nombreux dispositifs exceptionnels de soutien de l'État

Alors que, pris globalement, ses transferts financiers aux collectivités territoriales poursuivaient leur hausse⁷³, l'État a mis en place de nombreux dispositifs de soutien afin d'atténuer la dégradation des finances locales. Ces dispositifs ont consisté en des transferts financiers à caractère définitif ou en avances remboursables.

Les transferts financiers correspondent à une contribution définitive de l'État aux recettes des collectivités estimée au moins à 1,5 Md€. Ils ont emprunté quatre canaux distincts.

- l'État a assuré le maintien des recettes des collectivités territoriales au titre des impôts transférés pour financer les transferts de compétences, dont le produit leur est garanti, par exemple s'agissant du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) à hauteur de 0,9 Md€ ;
- l'État a aussi pris en charge la moitié du coût du dégrèvement de la cotisation foncière des entreprises (CFE) que les communes et EPCI ont été autorisés à mettre en place en faveur des entreprises de certains secteurs particulièrement touchés par la crise (tourisme, hôtellerie, restauration, sport, culture, transport aérien, événementiel) ayant réalisé un chiffre d'affaires inférieur à 150 M€ en 2018. Seuls 35 % des EPCI et 4 % des communes ont pratiqué ce dégrèvement, si bien que son coût s'est établi à 100 M€ environ ;
- l'État a opéré des prélèvements exceptionnels sur ses recettes fiscales⁷⁴ afin de compenser les pertes observées en 2020 sur un panier de recettes par rapport à la moyenne de ces mêmes recettes sur la période 2017-2019. Initialement estimé à 1,1 Md€, le coût de ce dispositif s'est en définitive élevé à 578 M€ en 2020 (dont 425 M€ pour Île-de-France Mobilités), compte tenu de l'évolution de la conjoncture économique et d'une meilleure résilience des finances des collectivités ;
- l'État a apporté deux autres contributions, prenant la forme de dotations budgétaires : la création d'une dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) exceptionnelle (571 M€ en AE et 9 M€ en CP), labellisée au titre du plan de relance, et la prise en charge de la moitié du surcoût des achats de masques par les collectivités (129 M€ en 2020⁷⁵).

En outre, l'État a versé des avances remboursables pour un montant total de 1,6 Md€ :

- des avances ont été versées aux départements dont la situation financière était fragilisée par la perte de recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO), consécutives à l'évolution

⁷³ Ceux-ci ayant atteint un total de 114,4 Md€, en hausse de 2 Md€ (+ 1,8 %) et de 4,9 Md€ hors fiscalité transférée (+ 4,5 %), dont 4 Md€ de contreparties des dégrèvements liés à la réforme de la taxe d'habitation.

⁷⁴ À destination d'Île-de-France mobilités, des collectivités du bloc communal, des régions d'outre-mer, de la collectivité de Corse et des collectivités d'outre-mer.

⁷⁵ Une partie des versements ont été effectués en 2021. Le montant total de la contribution de l'État aux achats de masques s'élève à 214 M€, versés à environ 16 000 collectivités.

du marché immobilier. Ces avances devront être remboursées par des prélèvements par douzièmes sur la fiscalité recouvrée, qui s'étaleront sur trois ans à compter du moment où la recette de DMTO aura dépassé son niveau de 2019. Le produit des DMTO n'ayant finalement baissé que de 2,3 % par rapport à 2019 compte tenu du rattrapage des transactions immobilières en fin d'année, les avances versées en 2020 (394 M€ contre 2 Md€ prévus en LFR 3) seront en grande partie remboursées en 2021. Selon la DGCL, seuls sept départements resteraient éligibles pour 119 M€ au total.

- des avances ont aussi été accordées à Île-de-France mobilités, pour 1 175 M€ en 2020, et aux autres autorités organisatrices de la mobilité (versées pour ces dernières fin janvier 2021⁷⁶).

Au total, en 2020, le produit de la fiscalité perçue par les collectivités a augmenté de 300 M€ hors effets de périmètre⁷⁷. Cette quasi-stabilisation (+ 0,2 %), qui interrompt les hausses successives des exercices antérieurs, reflète la bonne tenue de la fiscalité locale malgré la conjoncture économique, qu'il s'agisse du produit des taxes foncières et d'habitation (+ 1,1 Md€), ou de celui des impôts économiques, qui représentent plus de 20 % des recettes fiscales des collectivités territoriales (+ 3 %), ainsi que l'effet des compensations fiscales fournies par l'État. Toutefois, certaines catégories de collectivités sont concernées par des baisses prononcées de leurs ressources liées à leurs activités spécifiques⁷⁸ et par la perte de recettes domaniales (- 0,3 Md€ soit - 18,6 %) et, plus encore, de recettes tarifaires (- 1,7 Md€ soit - 16,3 %), celles-ci n'ayant pas été compensées par l'État.

Tout compris et à périmètre constant, les recettes des collectivités ont ainsi diminué de 0,8 %, en tenant compte des compensations de l'État, contre une hausse annuelle moyenne de 1,8 % entre 2014 et 2019. Cette baisse a surtout concerné les communes (- 2,6 %) et les régions (- 1,3 %), les recettes des départements et EPCI étant dans l'ensemble préservées (respectivement + 0,5 % et + 1,4 %).

C - Une dégradation limitée de la situation financière globale des collectivités territoriales

L'épargne brute globale des collectivités territoriales a diminué de 10,3 % en 2020 (- 4 Md€). Cette dégradation, sensiblement moindre que les estimations initiales, résulte avant tout des pertes de recettes, elles-mêmes limitées notamment grâce au soutien de l'État. Globalement, les épargnes brute et nette⁷⁹, qui s'élevaient respectivement à 35 Md€ et 19,2 Md€ fin 2020, se situaient entre les niveaux de 2017 et de 2018.

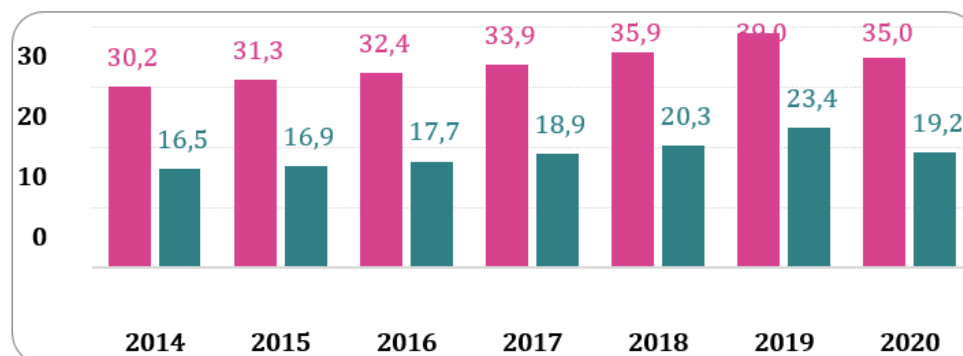
⁷⁶ 85 entités ont sollicité le versement d'une avance pour un montant total de 574 M€.

⁷⁷ Réforme de l'apprentissage et de recentralisation du RSA à la Réunion.

⁷⁸ La taxe de séjour (- 28 % soit - 0,15 Md€) qui bénéficie en particulier aux communes touristiques, les produits des jeux (- 34,5 % soit - 0,1 Md€), la taxe sur les remontées mécaniques (- 18 %), les droits de place (- 42,3 %) ou la taxe sur la publicité extérieure (- 18,7 %).

⁷⁹ L'épargne brute est le solde de la section de fonctionnement (recettes-dépenses de fonctionnement). L'épargne nette, qui se calcule en déduisant de l'épargne brute le remboursement en capital de la dette, est disponible pour financer les investissements.

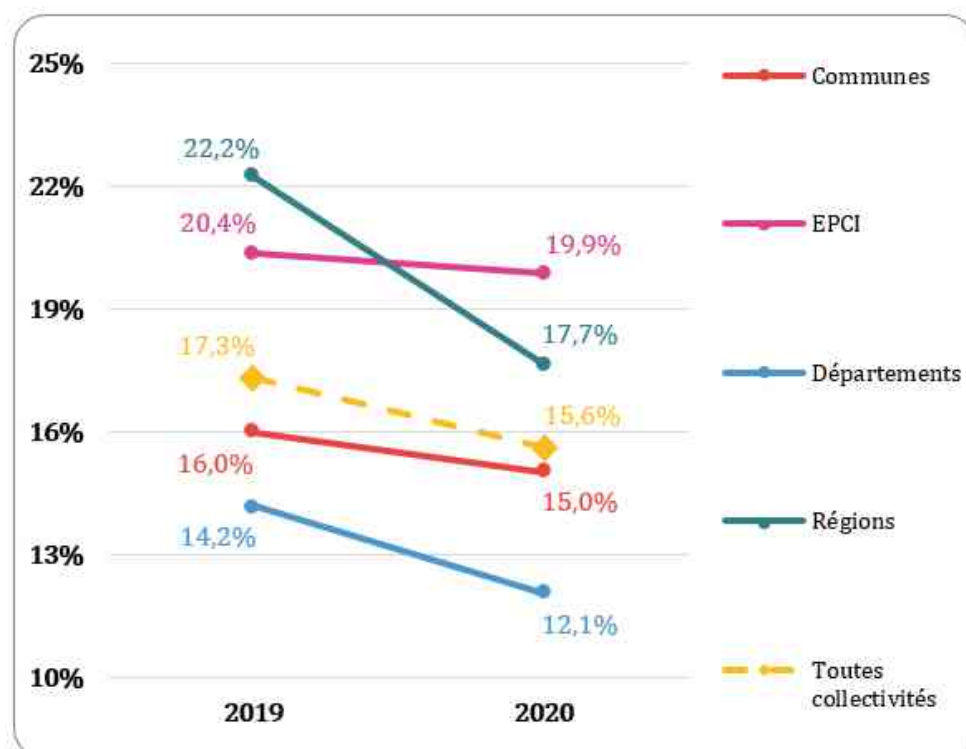
**Graphique n° 6 : épargne brute et nette des collectivités territoriales entre 2014 et 2020
(en Md€)**



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

C'est l'épargne des régions qui a enregistré la plus forte diminution (- 21,7 %) et apparaît la plus affectée par la crise sanitaire. Cependant, les régions connaissaient avant la crise une situation plus favorable que les autres collectivités, avec une épargne brute représentant 22,2 % de leurs recettes réelles de fonctionnement en 2019, ratio bien supérieur à celui des communes et des départements (respectivement 16 % et 14,2 %). Malgré sa diminution, le ratio d'épargne des régions dépassait toujours fin 2020 celui des communes et des départements, celui des EPCI étant stable.

Graphique n° 7 : épargne brute rapportée aux produits réels de fonctionnement en 2019 et 2020



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Les dépenses d'investissement ayant diminué peu ou prou à hauteur de la baisse de l'épargne et des produits d'investissement, le besoin de financement des collectivités territoriales est resté quasiment identique à celui de 2019. Les collectivités ont pourtant emprunté davantage (+ 3,4 Md€), profitant de conditions de financement très favorables. Ce surplus d'emprunt a principalement contribué à alimenter leur fonds de roulement. Selon le cas, il pourrait traduire la volonté des collectivités de sécuriser leur financement externe par un recours anticipé à l'emprunt ou des retards dans la réalisation de projets d'investissement.

Au total, l'encours de la dette des collectivités territoriales a augmenté de 5,3 Md€ (+ 3 %) en 2020 pour atteindre 181,2 Md€. La hausse de la dette publique locale en 2020 est ainsi comparable à celle observée en quatre ans entre 2015 et 2019 (+ 5,4 Md€). La progression plus élevée de la dette des administrations publiques locales en comptabilité nationale (+ 19,5 Md€) résulte notamment de l'endettement de la Société du Grand Paris (+ 11 Md€) et d'Île-de-France Mobilités (+ 1,5 Md€).

Certaines collectivités, et tout particulièrement les départements, qui financent le RSA, et les régions, par leurs compétences économiques, ont joué un rôle significatif dans la réponse des administrations publiques à la crise sanitaire. Pour autant, la situation financière des collectivités territoriales n'a été que peu affectée par la crise sanitaire dans le cas général, compte tenu de la diminution de leurs dépenses, notamment d'investissement, et de la mise en place par l'État de dispositifs de compensation de pertes de recettes fiscales.

IV - Une hausse globale des dépenses de près de 100 Md€ en 2020

Les dépenses des administrations publiques étant exprimées dans des systèmes comptables différents, elles ne sont pas directement comparables entre elles. Les développements qui suivent présentent donc une vision globale des dépenses publiques s'appuyant sur la comptabilité nationale qui permet de comparer selon un référentiel commun l'évolution des dépenses des différentes administrations. Selon le décompte opéré par la Cour, les dépenses des administrations publiques ont augmenté au total de 96,4 Md€, soit + 6,5 %, dont 86 % pour les dépenses supplémentaires de crise (A), les dépenses de l'État représentant plus de la moitié de la hausse des dépenses publiques et connaissant la hausse la plus élevée (+ 11 %), devant la protection sociale (+ 5,6 %). Pour l'avenir, les conséquences de la crise sanitaire sur l'évolution des dépenses publiques devraient se faire sentir bien au-delà de la seule année 2020 (B).

A - Une forte croissance des dépenses publiques, imputable à la crise sanitaire

L'analyse réalisée par la Cour à partir des données de la comptabilité nationale conduit à un diagnostic proche de celui qui résulte des différents systèmes comptables propres utilisés par les administrations publiques, avec un poids très fort des dépenses de crise dans l'évolution totale des dépenses entre 2019 et 2020 (1). L'État et la sécurité sociale ont connu l'impact le

plus fort, tandis que les collectivités locales voient leurs finances modérément affectées par la situation sanitaire (2).

1 - En comptabilité nationale, un coût total de la crise très élevé

a) Une croissance totale de la dépense publique entre 2019 et 2020 estimée par la Cour à près de 100 Md€

En comptabilité nationale, dans le périmètre retenu par l'Insee, et après neutralisation des transferts entre administrations publiques, les dépenses de l'ensemble des administrations publiques ont augmenté de 73,6 Md€, soit + 5,5 % entre 2019 et 2020, pour représenter 61,8 % du PIB pour cette dernière année. Hors crédits d'impôt⁸⁰, les dépenses présentent une augmentation encore plus marquée, de 93 Md€, soit + 7,1 %.

Toutefois, la Cour s'est attachée à analyser l'évolution des dépenses selon une méthode spécifique, visant à apprécier séparément l'évolution des dépenses de chaque administration publique. Elle a donc intégré à l'analyse les transferts entre administrations, en comptabilité nationale comme dans leurs propres systèmes comptables.

Néanmoins, dans cette analyse, trois opérations ont été retraitées⁸¹ :

- le CICE est considéré en comptabilité nationale comme une dépense, mais celle-ci disparaît pour l'essentiel en 2020. Afin de faciliter la comparaison entre les deux années 2019 et 2020, son impact a donc été neutralisé ;
- la reprise de la dette de SNCF Réseau en 2020 a donné lieu à la comptabilisation, en comptabilité nationale, d'une dépense de 25 Md€ de l'État vers les organismes divers d'administration centrale (Odac), dont il n'est pas tenu compte ici, car elle n'apparaît pas en comptabilité budgétaire ;
- enfin, les dépenses de Santé publique France sont retracées en dépenses des Odac dans la comptabilité nationale ; la dotation exceptionnelle de 4,8 Md€ de la Cnam à SPF est donc retirée des dépenses des administrations de sécurité sociale (Asso), afin d'éviter un double compte.

En tenant compte de ces trois retraitements, dont le détail est présenté au tableau 22 de l'annexe 2, les dépenses des administrations publiques ont augmenté au total de 96,4 Md€ soit + 6,5 %.

⁸⁰ Notamment la suppression du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) qui réduit de 18,5 Md€ les dépenses de l'État en 2020.

⁸¹ En cohérence avec les précédents développements qui décrivent les dépenses de chacune des administrations publiques, les autres transferts entre administrations ne sont pas neutralisés. Ainsi les compensations de l'État à la sécurité sociale pour les exonérations et l'aide au paiement des prélèvements sociaux (7,9 Md€) sont traitées en comptabilité nationale directement comme une subvention de l'État aux entreprises. De même, la hausse des prélèvements sur les recettes de l'État visant à aider les collectivités territoriales à faire face à leurs pertes de recettes (0,6 Md€) sont considérées comme une augmentation des dépenses de l'État. En revanche, la contribution des régions à l'État pour contribuer au financement du fonds de solidarité (0,5 Md€) est considérée comme une subvention directe des régions aux entreprises.

b) Une croissance des dépenses qui résulte très majoritairement de dépenses liées à la crise

Les dépenses supplémentaires liées à la crise, nettes des économies suscitées par les confinements, représentent 86 % de la hausse globale des dépenses publiques (+ 82,7 Md€ sur + 96,4 Md€). Les dépenses ordinaires, sans lien avec la crise, représentent 14 % de cette même hausse (+ 13,7 Md€).

Tableau n° 12 : évolution de la dépense publique en 2020

	évolution totale	(a) dont hausse liée à la crise	(b) dont mesures d'urgence	(c) dont autres dépenses liées à la crise	(d) dont autres dépenses non liées à la crise
en Md€	96,4	82,7	65,4	17,4	13,7
en %	100%	86%	68%	18%	14%

Source : Cour des comptes sur données Insee

Les dépenses relatives aux « mesures d'urgence » liées à la crise comprennent principalement les dispositifs en direction des entreprises retracés dans la mission Plan d'urgence du budget général de l'État, complétés par la participation de l'Unédic au financement de l'activité partielle, et des dépenses sanitaires financées par les administrations de sécurité sociale. Ces dispositifs⁸² ont coûté 65,4 Md€ aux administrations publiques, soit un peu plus des deux tiers de la croissance totale des dépenses. Ils sont portés essentiellement par l'État (42,4 Md€, y compris la compensation à la sécurité sociale de 7,9 Md€ d'exonérations et d'aides au paiement de prélèvements sociaux), ainsi que par les administrations de sécurité sociale (23 Md€).

Les « autres dépenses liées à la crise » présentées dans les tableaux correspondent à des dépenses qui ne relèvent pas de mesures d'urgence spécifiques, mais qui ont sensiblement augmenté sous l'effet de la crise, pour plus de 17 Md€.

Ainsi, le total des dépenses liées à la crise, s'élève à 82,7 Md€, tandis que l'augmentation des dépenses sans lien avéré avec la crise est de près de 14 Md€, portée par des versements de diverses natures (pensions de retraite par exemple).

⁸² Auxquels s'ajoutent les engagements pris par l'État au titre des prêts garantis (106,2 Md€ d'engagements en 2020) qui ne sont pas pris en compte en comptabilité nationale.

Des écarts d'appréciation des dépenses liées à la crise entre la Cour et le Gouvernement

Dans le Programme de stabilité 2021-2027, le Gouvernement fait état de 72,7 Md€ de mesures de soutien pour 2020 et 2021, tandis que la Cour chiffre un total de dépenses nettes liées à la crise de 82,7 Md€ soit un écart de 10 Md€ entre ces deux estimations. La moitié de l'écart est portée par l'État et résulte d'une appréciation différente⁸³, pour chaque mission et programme budgétaire, des conséquences de la crise sur les dépenses du budget général. L'autre moitié, portée par les administrations de sécurité sociale, résulte de choix méthodologiques distincts. Tout d'abord, le périmètre retenu pour analyser les dépenses liées à la crise est différent. Par exemple, la Cour intègre dans les dépenses liées à la crise l'augmentation du coût des indemnités journalières de droit commun ainsi que le coût en 2020 du « Ségur de la santé ». De façon similaire, la Cour prend en compte l'ensemble de la hausse des dépenses d'assurance-chômage tandis que le Gouvernement ne comptabilise que l'impact isolé de mesures spécifiques (décalage de la réforme de l'assurance chômage ou encore prolongation de droits des intermittents).

Les dépenses supplémentaires (nettes des économies) liées à la crise, soit 82,7 Md€, sont principalement tournées vers les entreprises, pour 58,7 Md€, sous l'effet des mesures d'urgence (subventions comme le fonds de solidarité, les exonérations et aides au paiement de prélèvements sociaux, l'activité partielle⁸⁴ ou encore les aides aux professionnels de santé conventionnés). Les mesures en faveur des ménages (+ 24,1 Md€) sont quant à elles plus variées : elles correspondent en particulier aux primes salariales et rémunération des heures supplémentaires dans la fonction publique hospitalière (+ 3,7 Md€), aux revalorisations accordées dans le cadre du « Ségur de la santé » (+ 1,4 Md€), aux allocations chômage (+ 4 Md€⁸⁵), à la hausse des indemnités journalières de toute nature au-delà de la prévision initiale (+ 2,6 Md€), aux financements supplémentaires alloués aux Ehpad (+ 2,2 Md€), aux dépenses de Santé publique France (+ 3,9 Md€) ou encore au coût des tests de dépistage de la covid 19 en ville (+ 2,2 Md€), ainsi qu'à d'autres dépenses diverses de l'État ou des administrations de sécurité sociale.

2 - Des dépenses essentiellement portées par l'État et la sécurité sociale

Décomposées par administrations publiques, les 87,2 Md€ de dépenses liées à la crise sont principalement portées par l'État et par les administrations de sécurité sociale, qui en financent respectivement 50 Md€ et 29,5 Md€.

⁸³ L'analyse de la Cour est présentée dans les notes d'analyse d'exécution budgétaire pour 2020 et dans le rapport sur le budget de l'État en 2020, avril 2021.

⁸⁴ Les indemnités d'activité partielle, qui sont des revenus de remplacement de revenus salariaux, sont enregistrées dans les comptes nationaux en tant que prestations sociales. Elles sont toutefois rattachées ici aux aides aux entreprises, dans un objectif de comparabilité avec le classement retenu dans l'approche budgétaire.

⁸⁵ En comptabilité nationale, l'ensemble de l'évolution des dépenses d'allocations chômage a été classé en dépenses de crise. L'Unédic estime cependant que le surcoût brut des dépenses d'allocations chômage imputables à la crise est de l'ordre de 5 Md€, compte tenu de la prévision initiale d'une baisse de 1 Md€ entre 2019 et 2020 (voir II-C-2).

Tableau n° 13 : décomposition des dépenses publiques en comptabilité nationale en 2020

	2019	Mesures d'urgence liées à la crise	Autres dépenses liées à la crise	Autres dépenses	2020	évolution en Md€	évolution en %
Dépenses toutes APU	1 349,3				1 422,9	73,6	5,5%
Dépenses retenues dans ce rapport	1 485,9	65,4	17,4	13,7	1 582,3	96,4	6,5%
dont Etat	503,2	42,4	7,6	5,3	558,4	55,2	11,0%
dont ODAC	88,9	-	3,9	4,8	97,6	8,7	9,8%
dont APUL	272,1	-	0,6	1,7	269,8	-2,3	-0,9%
dont ASSO	621,7	23,0	6,5	5,4	656,5	34,8	5,6%

Source : Cour des comptes sur données Insee

a) Une hausse des dépenses de l'État qui résulte presque exclusivement de la crise

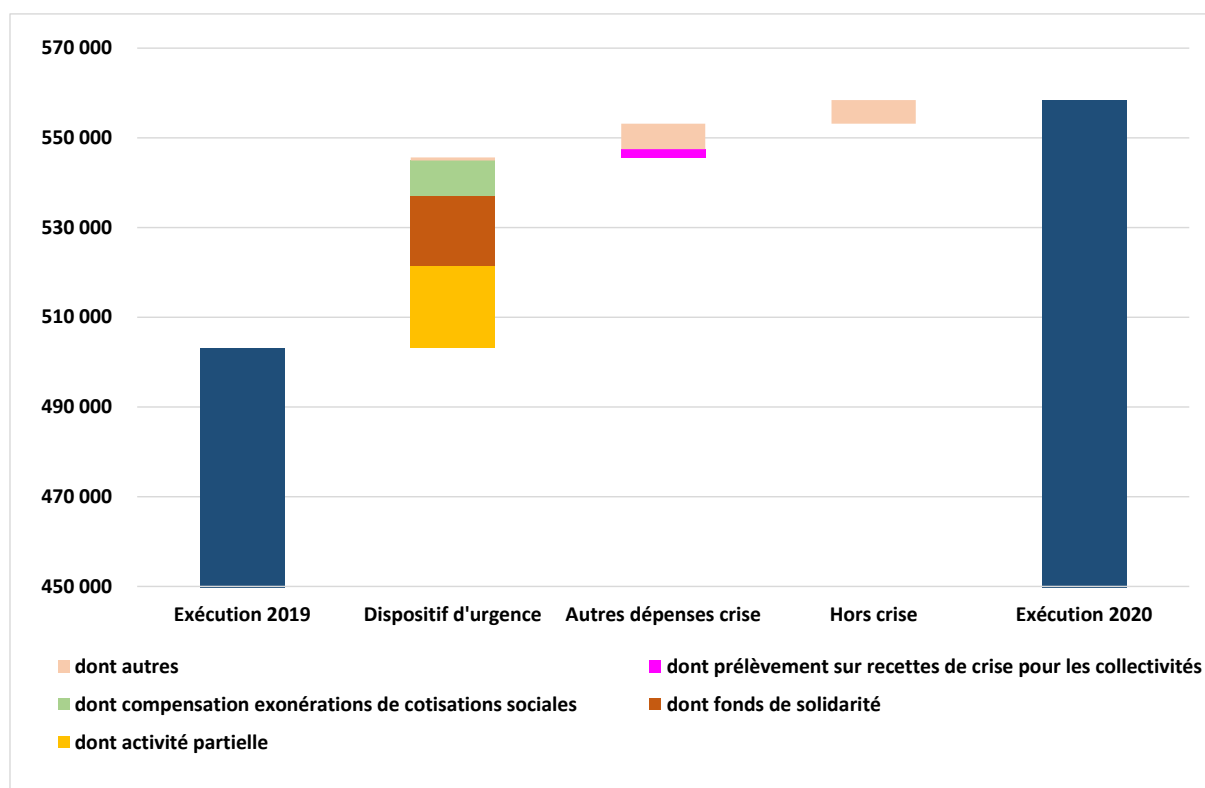
En finançant la majorité des dépenses de crise, l'État présente la hausse la plus élevée des dépenses en comptabilité nationale (+ 11 %, soit + 55,2 Md€⁸⁶), très proche de la croissance des dépenses du budget général (+52,3 Md€). L'État a en effet porté l'essentiel du coût du fonds de solidarité (16,3 Md€ en comptabilité nationale dont 15,4 Md€ pour l'État⁸⁷) et les deux tiers du coût de l'activité partielle (17,5 Md€ sur un total de 26,2 Md€, 9 Md€ étant par ailleurs pris en charge par l'Unédic). En tenant compte de la compensation des exonérations et de l'aide au paiement de prélèvements sociaux aux organismes de sécurité sociale, ainsi que de l'augmentation, sous l'effet de la crise, de dépenses préexistantes, la croissance des dépenses de l'État s'explique pour 90 % par la crise (contre 95 % de la hausse des dépenses en comptabilité budgétaire).

Hors crise, les dépenses de l'État ont progressé de 5,3 Md€, soit + 1 % en valeur, en excluant les impacts sur les dépenses de l'État en comptabilité nationale de la reprise de dette de la SNCF (+ 25 Md€) et de la suppression du CICE (- 18,5 Md€).

⁸⁶ Le total des dépenses de l'État en comptabilité nationale (564,9 Md€) est très supérieur aux dépenses du budget général en comptabilité budgétaire (389,7 Md€ de dépenses du budget général en 2020), car la première traite en dépenses les prélèvements sur recettes et les crédits d'impôts, considérés comme de moindres recettes en comptabilité budgétaire.

⁸⁷ En excluant donc 500 M€ financés par les régions, ainsi que 400 M€ de versements des sociétés d'assurance qui ne relèvent pas de dépenses publiques.

Graphique n° 8 : décomposition de la hausse des dépenses de l'État entre 2019 et 2020



Source : Cour des comptes à partir de données Insee

Les dépenses des Odac⁸⁸ ont augmenté de 8,7 Md€ (+ 9,8 %). Elles incluent 3,9 Md€ de dépenses de crise, liées notamment à l'intervention de Santé publique France, opérateur de l'État qui a assumé des dépenses exceptionnellement élevées (achats de masques, d'autres équipements de protection individuelle et de médicaments notamment)⁸⁹.

b) Un très fort impact de la crise également sur les dépenses des régimes de protection sociale

La croissance des dépenses des régimes de protection sociale⁹⁰ (+ 34,8 Md€, soit + 5,6 % en neutralisant le transfert de la Cnam à Santé publique France) correspond pour 85 % à des dépenses liées à la crise⁹¹, soit 29,4 Md€.

Pour ce qui concerne les mesures d'urgence liées à la crise, l'Unédic a pris en charge un tiers de l'activité partielle (9 Md€), les caisses de travailleurs indépendants les dispositifs de

⁸⁸ Les comptes des organismes divers d'administration centrale (Odac) sont agrégés avec ceux de l'État pour constituer la catégorie des administrations publiques centrales (Apuc).

⁸⁹ Ces surcoûts ont été financés par un transfert de la Cnam. Les autres dépenses des Odac ont évolué essentiellement en raison d'un effet de périmètre (montée en charge de France Compétences qui centralise les dépenses liées à la formation professionnelle et à l'apprentissage, dont une partie était réalisée auparavant par les régions).

⁹⁰ Équivalentes en comptabilité nationale et en comptabilité générale.

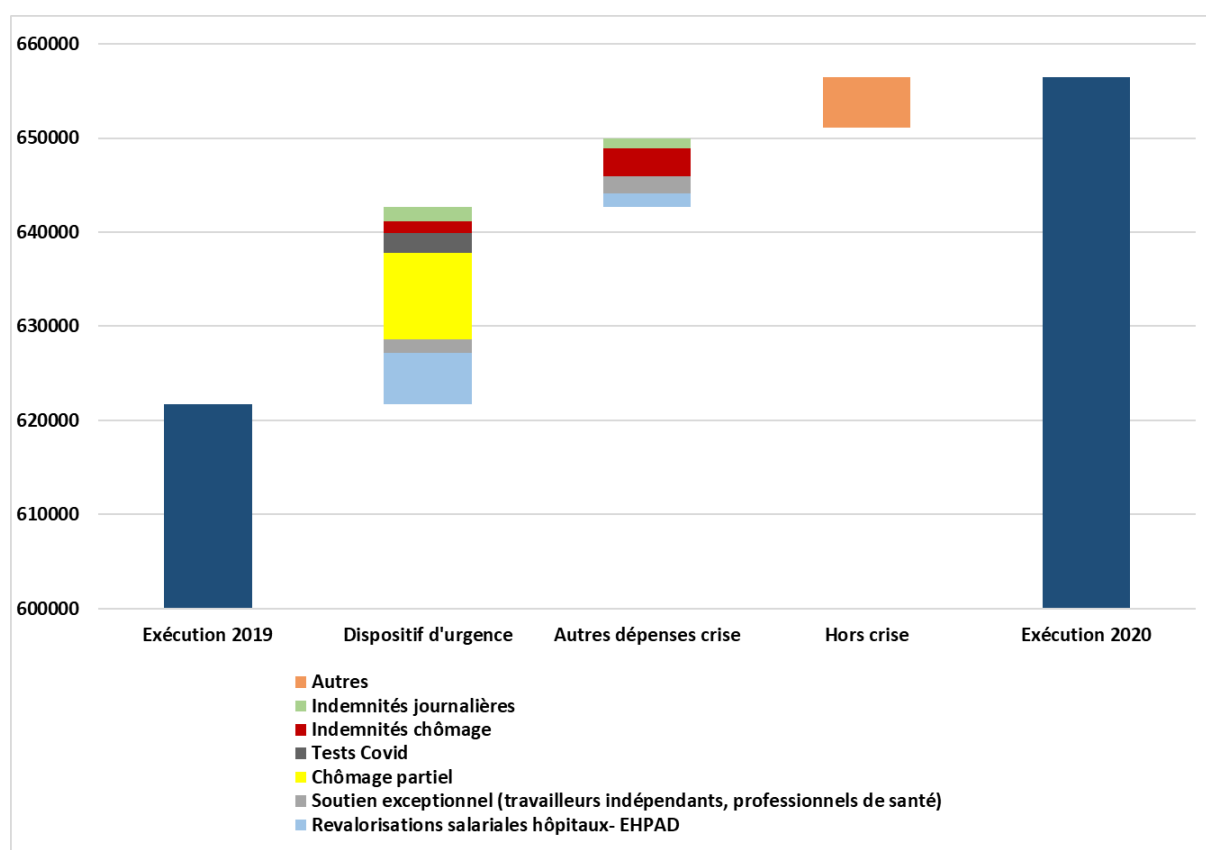
⁹¹ Après retraitement du transfert de la Cnam à Santé publique France, soit 4,8 Md€.

soutien exceptionnels qu'elles ont mis en place (1,8 Md€) et l'assurance maladie les aides aux professionnels de santé en ville (1,45 Md€), les primes exceptionnelles « covid » (2 Md€), les tests de dépistage du virus en ville (2,2 Md€) et les indemnités journalières dérogatoires au droit commun (1,6 Md€). Les concours supplémentaires de l'assurance maladie aux établissements de santé qui n'ont pas pour objet de financer des dépenses salariales supplémentaires en faveur des ménages sont des dépenses internes aux Asso.

S'agissant des autres dépenses liées à la crise, l'Unédic a supporté la hausse des dépenses liées aux allocations chômage (+ 4,2 Md€) et l'assurance maladie celle des indemnités journalières de droit commun au-delà de la prévision initiale (+ 1 Md€), ainsi que les revalorisations de rémunérations accordées aux personnels des établissements de santé et médico-sociaux dans le cadre du « Ségur de la santé » (1,4 Md€).

Par ailleurs, la croissance des dépenses non directement liées à la crise (+ 5,4 Md€) est imputable notamment à la progression des prestations de retraite.

Graphique n° 9 : décomposition de la hausse des dépenses des administrations de sécurité sociale (Asso) entre 2019 et 2020



Source : traitement Cour des comptes à partir de données de comptabilité nationale

*c) Des économies nettes pour les collectivités territoriales,
pour l'essentiel provoquées par la crise*

Les dépenses totales⁹² des administrations publiques locales ont diminué de 2,3 Md€, soit - 0,9 %, en raison de mouvements de sens opposés :

- d'une part, les départements et les régions ont financé l'achat de gel et de masques (+ 0,5 Md€). Par ailleurs, les départements ont dû prendre en charge l'augmentation du coût du revenu de solidarité active (RSA), imputable principalement à la hausse du nombre de foyers allocataires de ce minimum social (+ 0,7 Md€) ;
- d'autre part, des économies sont constatées consécutivement à la crise, notamment certaines dépenses de fonctionnement comme les coûts de restauration ou encore de centres de loisirs (- 1,5 Md€) et les dépenses d'investissement qui se sont fortement contractées pendant les périodes de confinement.

Hors dépenses liées à la crise, les dépenses de personnel ont ralenti, ce qui contribue à hauteur de 0,4 Md€ à la baisse des dépenses totales des Apul. Enfin, la diminution des dépenses d'apprentissage des régions correspond à un changement de périmètre consécutif à leur transfert à France Compétences.

B - Des risques de progression marquée des dépenses publiques après 2020

Les conséquences de la crise sanitaire sur l'évolution des dépenses publiques devraient se faire sentir bien au-delà de la seule année 2020, avec en 2021 une hausse des dépenses qui devrait être encore élevée, mais aussi des impacts dans la durée des dispositifs de crise et de décisions arrêtées dans le contexte de la crise.

1 - En 2021, une nouvelle hausse des dépenses d'ampleur comparable à celle de 2020

Le projet de loi de finances rectificative pour 2021, présenté en conseil des ministres le 2 juin 2021, prévoit une augmentation soutenue des dépenses de l'ensemble des administrations publiques, qui croîtraient de 66 Md€ par rapport à 2020 (soit + 4,7 % en valeur et + 3,6 % en volume). La hausse des dépenses en 2021 serait l'effet de trois facteurs : les mesures destinées à faire face à la crise sanitaire, les dépenses au titre du plan de relance et la hausse continue des dépenses sans lien avec la crise.

Les dépenses liées directement ou indirectement à la crise sanitaire sont similaires dans leur nature à celles de 2020, certaines prenant toutefois une ampleur encore plus large, si bien que les dépenses de soutien liées à la crise ne diminueraient que de 5,5 % :

- tout d'abord, les dépenses de santé devraient progresser de nouveau rapidement en 2021. Les accords du « Ségur de la santé » engendreraient 8,3 Md€ de charges supplémentaires, dont 6,3 Md€ au titre de revalorisations de rémunérations. En outre, le programme de stabilité présenté en avril 2021 intègre des surcoûts directement liés à la crise sanitaire

⁹² Équivalentes en comptabilité nationale et en comptabilité générale.

estimés à 9,1 Md€ par rapport à l'Ondam voté, au-delà de la provision de 4,3 Md€ prévue en LFSS. Selon l'avis du comité d'alerte de l'Ondam du 1^{er} juin 2021, ce dépassement résulterait notamment de la campagne de vaccination (3,1 Md€), des tests de dépistage (2,9 Md€) et de dépenses supplémentaires en faveur des établissements de santé et des établissements médico-sociaux (1,7 Md€). Au-delà, le comité d'alerte anticipe un dépassement de 0,5 Md€ des dépenses d'assurance maladie relatives aux médicaments et dispositifs médicaux, dont la consommation connaîtrait sur les premiers mois de l'année 2021 un phénomène de rattrapage par rapport à 2020 et identifie un autre risque de dépassement, portant sur les indemnités journalières de droit commun, dont les dépenses sont très dynamiques ;

- les moyens des dispositifs d'aide aux entreprises et aux ménages ont été abondés à plusieurs reprises par rapport à la loi de finances initiale pour 2021. Tout d'abord, les crédits ouverts sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* (6 Md€ en LFI) ont été majorés de 28,8 Md€ par des reports de crédits depuis l'exercice 2020. Ensuite, le décret d'avances du 19 mai 2021 a ajouté 7,2 Md€ pour financer l'activité partielle et les aides d'urgence aux employeurs et aux actifs précaires, et abonder les moyens du fonds de solidarité. Enfin, des ouvertures complémentaires sont prévues dans le projet de loi de finances rectificative pour 2021, à hauteur de 9,8 Md€. Le fonds de solidarité est le dispositif qui a fait l'objet des ajustements les plus massifs : son coût 2021, initialement prévu à 5,6 Md€ en LFI 2021, a été désormais estimé à 30,5 Md€ en PLFR 1 pour 2021 (au 30 juin 2021, les dépenses 2021 atteignent 20,9 Md€). Les dépenses au titre de l'activité partielle et des exonérations et aides au paiement des prélèvements sociaux, pour lesquelles la LFI 2021 n'avait pas ouvert de crédits, s'établiraient respectivement à 5,2 Md€ et à 4 Md€.

Par ailleurs, en 2021, les dépenses réalisées au titre du plan de relance⁹³ devraient augmenter significativement, pour un coût total estimé à 30 Md€. Ces dépenses seraient réalisées au sein d'un dispositif plus cadré qu'en 2020, bien que la coexistence de supports budgétaires multiples persiste, faisant peser un risque sur la lisibilité des dépenses correspondantes :

- s'agissant des dépenses de l'État, une nouvelle mission budgétaire, *Plan de relance* a été créée en LFI pour 2021, avec trois nouveaux programmes budgétaires. Cette nouvelle mission est dotée de 36,2 Md€ en AE et de 21,8 Md€ en CP, réparties entre 6,6 Md€ pour le programme *Écologie*, 4 Md€ pour le programme *Compétitivité* et 11,4 Md€ pour le programme *Cohésion* ;
- en outre, une part substantielle du plan de relance (28 Md€ selon le PLF 2021) est portée par d'autres missions budgétaires de l'État, notamment dans les domaines du développement des entreprises ou du soutien à l'emploi ;
- enfin, une partie des dépenses du plan de relance en 2021 sera portée par les administrations de sécurité sociale, la Caisse des dépôts et consignations et Bpifrance.

⁹³ La France devrait bénéficier au titre du plan de relance *Next Generation EU* d'une enveloppe d'environ 45,8 Md€, dont 39,4 Md€ au titre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), contribuant ainsi à couvrir 40 % des dépenses du plan de relance annoncé par le Gouvernement en septembre 2020.

Par ailleurs, le projet de loi de finances rectificative pour 2021 du 2 juin 2021, prévoit, hors mesures de soutien et Plan de relance, une hausse des dépenses publiques « ordinaires » de l'ordre de 40 Md€⁹⁴.

Ainsi, alors que les évolutions de la dépense publique en 2020 étaient assez contrastées entre administrations, tous les sous-secteurs des administrations publiques devraient voir leurs dépenses augmenter en 2021.

2 - Au-delà de 2021, le défi de la maîtrise des dépenses publiques

Au-delà des seules perspectives de dépenses pour 2021, les conséquences de la crise sur les finances publiques pourraient être durables. En effet, même si la plupart des mesures prises pendant la crise, et notamment les dépenses d'urgence et de relance, ont été conçues pour être transitoires, certaines vont avoir un impact durable sur les finances publiques notamment les dépenses de revalorisation salariale dans les établissements de santé et médico-sociaux au titre des accords du « Ségur de la Santé », qui représenteront en 2022 8,7 Md€ de charges pérennes au seul titre de rémunérations versées aux personnels des établissements de santé et médico-sociaux. D'autres dépenses pourraient comporter un « effet de cliquet » après la fin de la crise sanitaire. Ainsi, il pourrait être difficile de revenir sur une partie des dépenses supplémentaires du plan d'urgence et du plan de relance. D'ores et déjà, il est prévu que les moyens du plan de relance soient répartis sur trois ans (voir annexe 4).

D'autres mesures auront un impact sur les déficits futurs. C'est le cas des prêts garantis par l'État et du fonds pan-européen de garanties qui ont un impact limité sur les finances publiques les premières années de leur mise en œuvre mais qui pourraient, en fonction des éventuels défauts de paiement des entreprises, générer des dépenses importantes pour l'État. Une estimation de 9,6 Md€⁹⁵ de pertes brutes au titre de ces deux dispositifs a ainsi été intégrée au programme de stabilité 2021-2027. Plus largement, le recours croissant de l'Union européenne (UE) aux instruments financiers non strictement budgétaires entraîne une exposition croissante du budget européen et donc des budgets nationaux.

⁹⁴ Avis du Haut Conseil des Finances Publiques n°2021-3 relatif au premier projet de loi de finances rectificative pour 2021.

⁹⁵ 5,3 Md€ en net, en tenant compte des commissions reçues par l'État au titre des PGE.

CONCLUSION

Les finances publiques françaises ont joué un rôle essentiel pour prendre en charge les conséquences sanitaires de la crise et servir d'amortisseur des conséquences économiques et sociales de la chute de la production nationale. Les moyens engagés par l'ensemble des administrations publiques pour faire face aux conséquences de la crise ont été considérables.

En comptabilité nationale, selon le décompte opéré par la Cour, la hausse des dépenses de l'ensemble des administrations publiques atteint, à périmètre constant, 96,4 Md€ entre 2019 et 2020, soit + 6,5 % en un an. Les conséquences de la crise expliquent 86 % de cette évolution. Les dépenses « ordinaires », dont la progression s'est poursuivie, en représentent néanmoins 14 %.

L'essentiel du poids de la crise a pesé sur les dépenses de l'État et des organismes de protection sociale.

Dans la comptabilité budgétaire propre à l'État, les dépenses du budget général de l'État ont bondi de 15,5 %, soit une hausse de 52,3 Md€. Le poids des mesures de crise explique 95 % de cette augmentation, elle-même portée à près de 80 % par la nouvelle mission budgétaire Plan d'urgence face à la crise sanitaire, et les quatre principaux dispositifs qu'elle finance (fonds de solidarité, part de l'activité partielle financée par l'État, participations financières de l'État et compensation d'exonérations et d'aides au paiement des prélèvements sociaux). L'impact de la crise a toutefois été très significatif sur d'autres missions du budget général, et n'a que peu été compensé par des économies, pour l'essentiel de constatation, qui sont restées d'ampleur modérée. L'État a par ailleurs mobilisé d'autres instruments budgétaires, en dehors de son budget général, qui ont majoré très significativement son effort financier, notamment des prélèvements sur recettes et y compris, s'agissant des prêts garantis par l'État, sur une perspective temporelle longue.

Les dépenses des régimes de protection sociale, suivies dans leur comptabilité générale, ont, elles aussi, fortement augmenté du fait de la crise sanitaire et de ses conséquences. Ainsi, les charges nettes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du fonds de solidarité vieillesse ont augmenté de 27,1 Md€ (soit + 5,3 %)⁹⁶. Cette hausse des dépenses de sécurité sociale est très concentrée sur l'assurance maladie (compensation des surcoûts des établissements de santé et médico-sociaux, achats de masques et d'équipements de protection individuelle, tests de dépistage de la covid 19, indemnités journalières, premiers effets des revalorisations salariales du « Ségur de la santé »). Ainsi, les charges nettes de l'ensemble des régimes d'assurance maladie ont augmenté de 22,1 Md€ (soit + 10,1 %). Enfin, la hausse des charges de l'Unédic a atteint 14,6 Md€, sous l'effet principalement de la hausse des dépenses d'indemnisation du chômage (+ 4 Md€) et du développement de l'activité partielle (9 Md€).

Pour leur part, les finances des collectivités territoriales ont été largement épargnées par la crise, avec une dégradation de leur solde limitée à 1,5 Md€ en comptabilité publique locale. En 2020, leurs dépenses ont connu une nette baisse (- 0,9 % à périmètre constant soit - 2,3 Md€), alors que, compte tenu des multiples dispositifs de soutien de l'État, qui se sont

⁹⁶ Dont 24,9 Md€ pour les seules charges nettes du régime général et du FSV (+ 6,2 % €).

traduits par des transferts supplémentaires estimés au moins à 1,5 Md€ et par 1,6 Md€ d'avances remboursables, la baisse de leurs recettes a été comparable à celle des dépenses (- 1 % en tenant compte des compensations de l'État).

La hausse des dépenses devrait se poursuivre sur 2021, voire sur les années suivantes, parfois pour des montants importants. Ainsi, le projet de loi de finances rectificative pour 2021 prévoit une augmentation des dépenses de l'ensemble des administrations de 65 Md€ par rapport à 2020 (soit + 4,7 % en valeur et + 3,6 % en volume), sous le triple effet du maintien des mesures destinées à faire face à la crise sanitaire, de la hausse des dépenses au titre du plan de relance et de l'augmentation continue des dépenses non directement liées à la crise, notamment au titre des accords du « Ségur de la santé ».

Au-delà de 2021, une partie des conséquences de la crise sur les dépenses publiques aura un caractère pérenne, notamment les dépenses de revalorisation salariale dans les établissements de santé et médico-sociaux au titre des accords du « Ségur de la santé ». En outre, certaines dépenses supplémentaires du plan d'urgence et du plan de relance pourraient s'inscrire dans la durée. D'ores et déjà, il est prévu que les moyens du plan de relance soient répartis sur trois ans. Enfin, certains dispositifs de garantie (en particulier les PGE) pourraient générer des dépenses importantes pour l'État sur le moyen terme. Par leur ampleur, les hausses acquises ou potentielles de dépenses constituent une contrainte supplémentaire pour atteindre l'objectif de maîtrise des dépenses publiques.

Chapitre II

Des objectifs de court terme globalement atteints, des difficultés réelles de mise en œuvre, une sortie de crise à organiser

La pandémie a tout d'abord constitué un défi de très grande ampleur pour le système de santé dans son ensemble, mais, bien au-delà, les mesures de restriction des déplacements et de certaines activités économiques prises pour en freiner l'impact ont entraîné un choc sans précédent sur l'économie, notamment pendant le premier confinement. Afin de faire face à cette situation inédite, les pouvoirs publics ont rapidement décidé de nombreuses mesures de grande ampleur en faveur des entreprises et des ménages, tout en mobilisant largement les dispositifs préexistants de protection sociale financés par l'État, l'Unédic et l'assurance maladie.

Ce chapitre, centré sur l'année 2020, décrit les principales dépenses liées à la crise et présente de premiers éléments d'analyse et de comparaison sur les dépenses de santé consécutives à la crise sanitaire, financées par l'assurance maladie (I), les dépenses de soutien aux entreprises (II), les mesures de soutien à l'emploi (III) et les aides aux ménages (IV).

I - Dans le domaine de la santé, une mobilisation de grande ampleur avec des dispositifs favorables à leurs bénéficiaires

L'assurance maladie a été fortement mobilisée pour faire face à la crise, avec des dépenses estimées à 24 Md€ (voir *supra*). Les conditions d'urgence et l'incertitude devant l'évolution de l'épidémie, mais aussi les difficultés de mise en œuvre de la réponse sanitaire, contribuent à expliquer l'ampleur de ces dépenses. Elles ont financé les surcoûts de la prévention et de la détection du virus (A), des compensations de pertes de recettes et de surcoûts opérationnels pour les établissements de santé et médico-sociaux et les professionnels de santé conventionnés (B) et des indemnités journalières dont la progression est mal expliquée (C).

A - Les coûts de prévention et de détection du virus

1 - Une prise en charge intégrale des tests de dépistage à des tarifs longtemps élevés

Les tests sont l'un des principaux instruments de la stratégie « dépister, tracer, protéger », et fournissent en outre des indications précieuses pour apprécier la dynamique de l'épidémie. Par comparaison avec la plupart de nos voisins, il a été décidé qu'ils seraient pris en charge à 100 % par l'assurance maladie, même en l'absence de symptômes ou en dehors d'une situation de « cas contact ».

Quatre types de tests sont progressivement entrés dans la panoplie de lutte contre l'épidémie :

- en février et mars 2020, une utilisation hospitalière de tests RT-PCR⁹⁷ nasopharyngés, dans un objectif de confirmation de diagnostic pour une personne symptomatique ;
- de mars à fin juillet, une ouverture aux laboratoires de ville, permettant l'élargissement de leur recours aux personnes asymptomatiques ;
- d'août à octobre, l'abandon de l'obligation de la prescription médicale pour les tests RT-PCR, validant leur utilisation pour des motifs non-médicaux et un développement limité des tests sérologiques ;
- depuis novembre, l'expansion des tests antigéniques, puis des tests salivaires, aux résultats immédiats et pouvant être réalisés par des catégories plus larges de personnels de santé.

Au total, 38 millions de tests de tous types et dans tous les réseaux (laboratoires de ville, établissements de santé, pharmacies, etc.) ont été réalisés en 2020, dont 33 millions RT-PCR nasopharyngés, 3 millions de tests antigéniques, 2 millions de tests sérologiques et 200 000 tests salivaires. Ces chiffres placent la France dans la catégorie des pays européens qui, comme l'Allemagne ou l'Espagne, ont relativement moins utilisé les tests en 2020, par rapport au Royaume-Uni et au Danemark qui y ont eu recours de façon plus intensive. Toutefois, alors que cette moindre utilisation traduit pour l'Allemagne l'incidence de mesures de limitation d'usage (accès au remboursement), elle s'explique en France par des difficultés transitoires d'accès aux tests RT-PCR, en particulier à l'automne 2020, qui ont été ensuite résorbées.

Les dépenses de tests réalisés en ville peuvent être estimées à 2,2 Md€ en 2020 (dont 1,9 Md€ pour les tests RT-PCR réalisés par les laboratoires privés). S'y ajoute le coût des tests réalisés dans les établissements de santé publics et privés non lucratifs (568 M€) et les tests et matériels pris en charge par Santé publique France et la DGS (188 M€). Le coût total des tests atteint ainsi 2,8 Md€.

En dehors de l'augmentation du nombre de tests, l'ampleur de la dépense résulte notamment du niveau des tarifs pour les laboratoires de ville. Malgré des réductions successives, ces tarifs sont restés jusqu'en juin 2021 nettement supérieurs à ceux pratiqués dans d'autres pays, notamment l'Allemagne et la Belgique.

⁹⁷ *Reverse Transcriptase Polymerase Chain Reaction*. Test de biologie moléculaire d'amplification génique in vitro de l'ARN pour déceler la présence de virus et mesurer leur concentration.

Tableau n° 14 : tarif du test RT-PCR (hors prélèvement)

	mai 2020 au 12 décembre 2020	12 décembre 2020 au 16 mars 2021*	17 au 31 mars 2021*	1 ^{er} avril au 31 mai 2021*	depuis le 1 ^{er} juin 2021*
France	63,99 €	63,99 €	58,59 €	55,89 €	41,04 €
Allemagne		42,00 €			
Belgique		46,81 €			40,44 €

Source : Cour des comptes à partir des arrêtés tarifaires

* Avec un résultat renseigné dans les 24 heures dans Sidep

Les tarifs ont été fixés à des niveaux destinés à inciter les laboratoires, y compris ceux n'appartenant pas à des groupes et localisés dans des agglomérations de taille moyenne ou petite, à réaliser les investissements nécessaires à la mise en œuvre à grande échelle de tests de détection de la covid 19 et à faire remonter rapidement les données à l'assurance maladie.

Ainsi, en mars et mai 2020, le tarif du test RT-PCR a été fixé à 63,99 €, hors rémunération du prélèvement nasopharyngé (9,60 €), dont 5,40 € pour rémunérer les tâches administratives de saisie dans le télé service « contact Covid » de l'assurance maladie, qui alimente l'outil Sidep (système d'information de dépistage opérationnel) utilisé pour permettre à l'assurance maladie de contacter les personnes cas contacts de personnes infectées (« *contact tracing* »).

En décembre 2020, une modulation tarifaire a été introduite afin que l'assurance maladie contacte plus rapidement les personnes infectées et leurs cas contacts. La cotation de l'acte a été réduite, avec une majoration si le résultat est intégré à Sidep le jour même, et des réductions si le résultat est intégré plus tardivement. Selon la Cnam, ces évolutions tarifaires ont contribué à ce que, depuis le début de l'année 2021, plus de 90 % des résultats soient validés en moins de 24 heures et la quasi-totalité en moins de 48 heures, ce qui renforce l'efficacité des tests pour la prévention de nouvelles contaminations.

Par la suite, des baisses successives du tarif du test RT-PCR ont été appliquées au vu de la vive croissance du coût des tests pour l'assurance maladie et des annonces de résultats financiers très favorables pour 2020 de certains groupes de laboratoires, dont les investissements en nouveaux matériels ont été rapidement amortis. Le tarif a donc été réduits à plusieurs reprises pour atteindre 41,04 € au 1^{er} juin 2021, contre 63,99 € à l'origine. Il a alors rejoint celui d'autres pays comparables.

Selon le comité d'alerte de l'Ondam du 1^{er} juin 2021, les dépenses de ville relatives aux tests pourraient atteindre 4,9 Md€ en 2021, après prise en compte de l'incidence de la dernière baisse de tarifs, contre une prévision de 2 Md€ dans la LFSS pour 2021. À titre d'illustration, si le ministère de la santé avait appliqué dès décembre 2020 le tarif fixé au 1^{er} juin 2021, désormais proche de ceux en vigueur en Allemagne ou en Belgique, l'assurance maladie aurait pu réaliser une économie de l'ordre de 0,8 Md€.

2 - Des achats de masques et d'équipements de protection individuelle effectués dans l'urgence et dans un cadre financier pour partie inadapté

a) Une intervention dans l'urgence marquée par une certaine confusion des responsabilités

Lorsque la crise sanitaire est apparue, au début de l'année 2020, la France était largement dépourvue de stocks de masques chirurgicaux et FFP2 et d'autres équipements de protection individuelle (sur-blouses, charlottes, gants, sur-chaussures et lunettes). Par son ampleur mondiale et sa gravité, cette crise a bouleversé les conditions d'achat et de distribution des produits médicaux nécessaires à la lutte contre le virus. Les ressorts économiques normaux ayant soudainement cessé de fonctionner, l'État a dû faire face à des situations de pénurie, l'obligeant à monter des filières d'approvisionnement spécifiques dans l'urgence (ponts aériens, relocalisations...), à reconsidérer les normes à appliquer à ces produits médicaux (normes chinoises au lieu du marquage CE) et à organiser des distributions contingentées sans disposer pour cela de modes d'organisation préétablis, de scénarios et de règles à appliquer, ni de données fiables sur l'état des flux et des stocks.

Cela a concerné d'abord les masques FFP2 et chirurgicaux, mais aussi les autres équipements de protection individuels (EPI), les médicaments de réanimation et les respirateurs lourds. À partir de l'été, il a fallu développer le recours aux tests RT-PCR et antigéniques, faire face à de nouvelles pénuries (gants) et organiser la plus grande campagne de vaccination qu'ait effectuée notre pays.

Dans un contexte de forte incertitude, les décisions prises tout au long de l'année 2020 ont avant tout visé à répondre dans l'urgence à des besoins immédiats. Les services de l'État et leur bras opérationnel, l'agence Santé publique France, ont été constamment mobilisés.

Parmi les missions de Santé publique France figurait la constitution d'un stock stratégique de masques et d'autres équipements de protection individuels et, en situation de crise épidémique, leur distribution selon des règles d'allocation fixées par sa tutelle. Tant que la menace était restée virtuelle, seule une organisation logistique générale avait été envisagée. Devant une crise sanitaire dont l'ampleur exceptionnelle n'avait pas été anticipée, de nouvelles structures directement rattachées au cabinet du ministre ont été créées afin de disposer d'une réactivité maximale. Le rôle de SPF a été pour partie cantonné à la formalisation contractuelle, au paiement et au suivi de l'exécution de marchés décidés par le ministère des solidarités et de la santé et à la mise en œuvre de la distribution pendant toute la première vague de l'épidémie.

À l'été 2020, dans une situation moins tendue et à la suite d'un rapport de l'inspection générale des affaires sociales (Igas) non publié, les missions respectives du ministère et de SPF ont été partiellement rééquilibrées, SPF prenant notamment en charge la responsabilité complète de la logistique-amont. Les conditions de mise en œuvre des marchés portant acquisition et distribution de médicaments, tests antigéniques et vaccins font cependant apparaître que l'autonomie de SPF en termes d'achats et d'organisation logistique, bien qu'affirmée après la première vague épidémique, a conservé un caractère relatif.

b) Un cadre de financement en partie inapproprié

Avant la crise, la loi de finances initiale pour 2020 avait décidé de transférer du budget de l'État à l'assurance maladie le financement de la subvention de fonctionnement de l'État à Santé publique France. Il a été tiré pour conséquence de cette évolution une prise en charge par l'assurance maladie du financement des dépenses exceptionnelles liées à la crise sanitaire dont la réalisation était confiée à SPF.

La Cnam a ainsi versé à SPF une dotation exceptionnelle de 4,8 Md€. En l'absence de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, cette dotation, bien que de nature budgétaire, a été décidée sans autorisation parlementaire préalable.

Au-delà de la réalisation de ses propres achats, soit 3,5 Md€ (masques, autres équipements de protection individuelle, tests, médicaments, matériel médical principalement), SPF a financé par la voie d'un fonds de concours 622 M€ de dépenses de la direction générale de la santé (DGS), en grande partie consacrées à des achats portant sur des objets similaires.

Tableau n° 15 : répartition des dépenses 2020 entre SPF et la DGS (fonds de concours)

(M€)	Engagé au 31/12			CP au 31/12		
	SPF	Fonds de concours	Total	SPF	Fonds de concours	Total
Montants 2020 crise COVID						
Masques	2 952	148	3 100	2 686	148	2 833
EPI	715	0	715	588	0	588
Matériel médical	18	64	81	15	61	76
Tests	82	106	188	31	103	134
Médicaments	79	0	79	79	0	79
Vaccins et matériel d'injection	1 454	132	1 587	52	132	184
Masques et EPI transport	0	129	129	0	123	123
Masques et EPI, distribution	0	37	37	0	23	23
Autres dépenses	69	43	112	66	30	96
Total	5 369	659	6 028	3 517	622	4 139

Source : Cour des comptes, à partir des données communiquées par SPF et par la DGS

L'utilisation de la procédure du fonds de concours pour faire financer par Santé publique France et, par l'intermédiaire de cet établissement public, par l'assurance maladie, des dépenses du ministère chargé de la santé apparaît critiquable. Tout d'abord, elle a permis que le financement de ces dépenses résulte de simples arrêtés ministériels, sans contrôle du Parlement en l'absence de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, alors que des crédits budgétaires ont massivement été ouverts par les quatre lois de finances rectificatives de l'année 2020. En outre, elle a favorisé la confusion des rôles entre SPF et le ministère de la santé, ce dernier ayant financé des dépenses relevant des missions de SPF. Pour autant, la création du fonds de concours n'a pas accéléré la mise à disposition des fonds, la LFR 1 du 23 mars ayant été adoptée quelques jours avant la création du fonds de concours.

En 2021, le fonds de concours a été reconduit (100 M€ de crédits étant d'ores et déjà ouverts et une enveloppe supplémentaire de 100 M€ étant annoncée). De surcroît, deux autres fonds de concours ont été créés en 2021 au bénéfice des programmes budgétaires de l'État

Sécurité civile et Soutien de la politique de l'éducation nationale, afin de financer le déploiement de centres de vaccination de grande taille assurés par les services départementaux d'incendie et de secours (160 M€) et l'acquisition et la distribution d'autotests dans les lycées à partir de mai (245 M€).

Il conviendrait de mettre en extinction l'ensemble de ces fonds de concours et de financer par des crédits budgétaires les achats et les autres dépenses liés à la crise sanitaire réalisés par les ministères.

c) Des achats de masques et d'autres équipements de protection individuelle réalisés dans des conditions difficiles

Dès que la nature et l'ampleur des besoins ont pu être appréciées, une chaîne d'achat de masques et de logistique amont à partir de la Chine par pont aérien a été créée dans l'urgence, se substituant au recours traditionnel à des fournisseurs français pour des produits marqués CE. Les conditions de passation des marchés ont été marquées par cette situation d'urgence, avec application de réquisitions sur le territoire national et de dérogations aux dispositions du code de la commande publique.

La plus grande partie des marchés de masques et des autres équipements de protection individuelle a été passée dans le cadre d'une urgence impérieuse, aux conditions requises par les fournisseurs, des ordres écrits du ministre validant des conditions contractuelles déséquilibrées entre les parties. Pour autant, les conditions de prix, si elles apparaissent beaucoup plus défavorables qu'avant la crise, sont cohérentes avec les éléments comparatifs dont il est possible de disposer et se sont progressivement normalisées avec le retour à un meilleur équilibre entre l'offre et la demande au niveau mondial. Les conditions d'exécution des marchés ainsi conclus ont été difficiles. La saturation des processus logistiques amont a entraîné des retards d'acheminement.

Des stocks de masques non-conformes à un usage sanitaire (non-conformité aux normes européennes, plus exigeantes que les normes chinoises en matière de filtration ou dans certains cas inutilisables) se sont accumulés, avant que le contrôle-qualité ne soit transféré en Chine, avant expédition des achats en France, à la fin mai. Début septembre 2020, il apparaissait qu'environ 128 millions de masques acquis pouvaient être requalifiés en un usage non-sanitaire et que 74 millions étaient inutilisables ; les possibilités d'utilisation de 50 autres millions restaient à apprécier. Le montant total des achats correspondants est voisin de 230 M€.

B - Des compensations favorables des pertes de recettes et des surcoûts pour les acteurs du système de santé

1 - Une couverture des besoins de financement des établissements de santé très large mais peu lisible

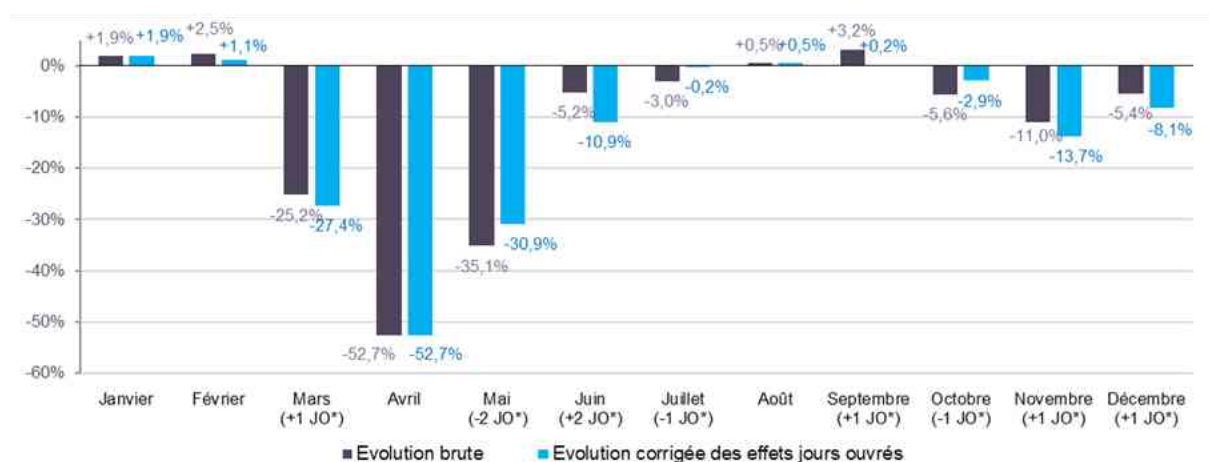
a) Une activité globale des établissements de santé fortement réduite par la crise sanitaire

En 2020, 11,1 millions de patients ont été pris en charge par les établissements de santé, tous statuts confondus, au titre de séjours de médecine, chirurgie et obstétrique (MCO), soit

1,3 million de moins qu'en 2019 (-10,1 %). 16,4 millions de séjours sont intervenus, soit 2,2 millions de moins (- 11,6 %). Le nombre de journées d'hospitalisation en MCO (hors séances), soit 69,2 millions, a reculé dans une proportion voisine (- 9,8 %).

Cette diminution s'explique principalement par le premier confinement, le second confinement ayant un effet moins notable.

Graphique n° 10 : évolution mensuelle du nombre total de séjours hors séances en 2019 et 2020 par mois de sortie



Source : ATIH

Sauf les affections de l'appareil respiratoire et les maladies infectieuses qui ont progressé, en lien direct avec l'épidémie, le nombre de séjours de MCOO a diminué pour toutes les catégories d'affections, parfois de manière marquée⁹⁸. La baisse d'activité est notamment liée aux déprogrammations massives de soins non urgents décidées en vue de redéployer des personnels vers les services de soins critiques, qui ont probablement excédé les besoins⁹⁹.

La chirurgie en hospitalisation complète, l'activité ambulatoire de consultations externes et les activités interventionnelles ont connu les plus fortes baisses lors du premier confinement. En revanche, le nombre de séances (radiothérapie, chimiothérapie, dialyse...), par nature moins concernées par des déprogrammations, a légèrement augmenté (+ 1,1 % en moyenne, soit - 1,1 % pour les établissements publics, + 1,7 % pour les établissements privés non lucratifs et + 4,1 % pour les établissements privés lucratifs)¹⁰⁰.

Dans ce contexte général de baisse d'activité des établissements de santé, l'épidémie de covid 19 a représenté au global une part réduite de leur activité en 2020. Il est à souligner que les données indiquées ci-après correspondent à des moyennes nationales annuelles et sont susceptibles de recouvrir d'importantes disparités entre établissements, en fonction de leur statut et de leur localisation, ainsi qu'entre les différentes périodes de l'année 2020.

⁹⁸ Par exemple, la baisse des hospitalisations au titre des affections ORL s'élève à 27 % en moyenne.

⁹⁹ Selon la directrice générale de l'offre de soins lors de son audition par la commission d'enquête du Sénat le 3 septembre 2020.

¹⁰⁰ Source : déclarations des établissements retracées dans la base Diamant.

Une activité des établissements de santé liée à la covid 19 globalement limitée en moyenne

Selon les données de l'agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH), l'activité d'hospitalisation liée à la covid 19 a représenté en 2020 2,2 % des patients pris en charge en MCO et 4,4 % des journées d'hospitalisation correspondantes (hors séances).

Les prises en charge au titre de la covid 19 sont néanmoins plus lourdes que les autres prises en charge. Ainsi, la durée moyenne du séjour en hospitalisation complète (avec nuitée), quelle qu'en soit l'issue, est plus de deux fois plus élevée (11,5 jours contre 5,5 jours) et les patients atteints de la covid 19 ont été à l'origine de 21,6 % des 2,2 millions de nuitées en unité de réanimation en 2020.

Entre le 17 mars et le 11 mai 2020, ces proportions se sont inscrites à des niveaux sensiblement plus élevés (toujours en moyenne nationale, 7 % des patients pris en charge en MCO, 14 % des journées d'hospitalisation et 53 % des nuitées en unité de réanimation).

En l'absence de codification particulière, les actes et consultations externes liés à la covid 19 ne sont pour leur part pas recensés.

Les établissements publics et privés non lucratifs détenteurs d'autorisations de soins critiques ont pris en charge 89 % des séjours « covid 19 ». Toutefois, grâce à des autorisations temporaires accordées en urgence par les ARS, quelques cliniques privées ont pu prendre en charge un nombre significatif de patients, en particulier en Île-de-France.

b) Des mesures de soutien financier diversifiées, très favorables et manquant de clarté

Les établissements de santé ont bénéficié d'importants soutiens financiers de l'assurance maladie, visant à compenser des pertes de recettes et des surcoûts consécutifs à la crise. Sur ce point, il convient de souligner que les éléments d'information transmis par la direction générale de l'offre de soins et par la direction de la sécurité sociale n'ont permis d'appréhender de manière précise les dépenses liées à la crise que sur un champ très partiel.

Une surcompensation globale des pertes de recettes venant de l'assurance maladie des établissements de santé liées aux activités de médecine, chirurgie et obstétrique

Une garantie de financement a été instituée en mars 2020 pour assurer aux établissements un niveau de recettes au moins égal à celui de 2019, majoré de taux d'évolution issus de l'Ondam prévisionnel pour 2020. Sauf exception comme les structures de dialyse ou d'hospitalisation à domicile dont l'activité est restée dynamique, la très grande majorité des établissements de santé en a bénéficié¹⁰¹.

La mise en place opérationnelle de cette garantie s'est avérée complexe. Outre des corrections techniques, elle a dû tenir compte d'effets de périmètre (fusions, transferts, activités nouvelles) qui ont donné lieu à un important travail entre les ARS et les établissements. La garantie de financement n'a pas été isolée dans des comptes de charges distincts de ceux des recettes liées à l'activité, ce qui ne permet pas d'appréhender précisément les charges correspondantes de l'assurance maladie.

Les établissements privés lucratifs pouvaient solliciter des avances de trésorerie au titre de la garantie de financement, préalablement à la fixation de son montant définitif en 2021.

¹⁰¹ Sur 563 établissements publics et privés non lucratifs, 42 ont eu une activité 2020 supérieure à 2019 et n'en ont pas bénéficié, dont deux seulement avec au moins 100 M€ de recettes de T2A (CHU de Pointe-à-Pitre et CLCC Paoli Calmette).

Dans les comptes de la branche maladie pour l'exercice 2020, 1,15 Md€ ont ainsi été provisionnés à ce titre ; une régularisation d'un montant de 1,1 Md€ est intervenue en mai 2021.

S'agissant des établissements publics et privés non lucratifs, le montant de la garantie de financement venant s'ajouter aux activités qu'ils facturent aux régimes de base d'assurance maladie pourrait représenter 3 Md€ au regard des éléments d'information auxquels la Cour a eu accès. La direction générale de l'offre de soins et la direction de la sécurité sociale n'ont cependant pas confirmé cette estimation.

L'application de la garantie de financement a eu pour corollaire non pas une stabilisation, comme on aurait pu s'y attendre, mais une nette augmentation par rapport à 2019 des recettes procurées par l'assurance maladie au titre de la tarification des activités de MCO des établissements de santé. Hors actes et consultations externes et financement spécifique des médicaments et dispositifs médicaux (de la « liste en sus »), les charges comptabilisées à ce titre par les régimes de base d'assurance maladie, variation des provisions comprise, se sont élevées à 35,8 Md€ pour les établissements de santé publics et privés non lucratifs (+ 1,5 Md€¹⁰² ou + 4,4 % par rapport à 2019) et à 9,5 Md€ pour les établissements privés à but lucratif (+ 0,2 Md€ ou + 2,2 %).

La garantie de financement a été reconduite en 2021.

La compensation des surcoûts directs de la crise

En dehors de la compensation du coût des revalorisations de rémunérations du « Ségur de la santé », les établissements de santé ont bénéficié, par la voie de quatre circulaires budgétaires successives, de 5,2 Md€ de compensations de surcoûts liés à la crise sanitaire, dont 4,5 Md€ pour les établissements publics et privés non lucratifs et 0,7 Md€ pour les établissements privés lucratifs. Ces compensations ont été effectuées par des dotations complémentaires, notamment de missions d'intérêt général et d'aides à la contractualisation (Migac).

Dans l'ensemble des surcoûts directement liés à la crise sanitaire et compensés par les régimes d'assurance maladie, deux postes de dépenses peuvent être identifiés avec précision :

- le financement, pour un montant de 563 M€, de 7,2 millions de tests RT-PCR et de 0,2 million de tests antigéniques réalisés par les établissements de santé publics et privés non lucratifs. Celui des tests effectués par les établissements privés lucratifs est quant à lui intégré aux dépenses de soins de ville, au titre des tests de laboratoire ;
- l'attribution de primes exceptionnelles « covid », soit 1 241 M€, dont 985 M€ pour les établissements publics et 256 M€ pour les établissements privés, lucratifs ou non.

Des primes attribuées à une grande partie des personnels des établissements de santé et médico-sociaux

Une prime exceptionnelle dite « prime covid » a été instaurée en faveur des fonctionnaires, contractuels et agents de droit privé d'établissements publics des trois fonctions publiques qui ont été soumis, en présentiel ou en télétravail, à un surcroît de travail significatif pour assurer la continuité des services publics durant l'épidémie (voir présentation détaillée en annexe 5).

¹⁰² Ce montant intègre une surestimation de 235 M€ des provisions comptabilisées par la Cnam à fin 2020.

Cette prime, versée en une seule fois, défiscalisée et exonérée de prélèvements sociaux, était de 1 500 € pour les agents fonctionnaires et contractuels des établissements publics de santé des 40 départements les plus touchés par la crise sanitaire et les agents des établissements des autres départements qui ont été mis à leur disposition et de 500 € pour les personnels exerçant dans les 61 autres départements moins affectés par l'épidémie. Dans ces départements, le chef d'établissement pouvait cependant relever le montant de la prime à 1 500 € pour les services ou agents impliqués dans la prise en charge de patients contaminés par la covid 19 ou mobilisés par les circonstances exceptionnelles d'exercice liées à l'épidémie, dans la limite de 40 % des effectifs.

Le montant de la prime était réduit de 50 % en cas d'absence d'au moins 15 jours calendaires pendant la période du 1^{er} mars au 30 avril ; les personnes absentes plus de 30 jours n'étaient pas éligibles à la prime. N'étaient pas décomptés au titre d'une absence le congé maladie, l'accident de travail ou la maladie professionnelle, ces trois motifs bénéficiant d'une présomption d'imputabilité à la covid 19, non plus que les congés annuels ou ceux au titre de la réduction du temps de travail.

Ce dispositif a été transposé avec des adaptations de portée limitée aux établissements de santé privés et aux établissements sociaux et médico-sociaux publics et privés et financé dans les mêmes conditions par l'assurance maladie.

La prime a bénéficié à 889 214 agents titulaires et contractuels de la fonction publique hospitalière, soit environ 3 sur 4, ainsi qu'à 299 397 salariés des établissements de santé privés, lucratifs ou non. 65 % des bénéficiaires ont perçu 1 500 €, 33 % 500 € et 2 % 250 €, 500 € ou 1 000 €.

Au-delà des deux postes de dépenses précités, les régimes d'assurance maladie ont versé 3 390 M€ de compensations à d'autres titres, notamment des charges supplémentaires de personnel, des achats de matériels, des frais logistiques et des dépenses d'investissement. Ces concours ont bénéficié à hauteur de 87 % aux établissements publics et privés non lucratifs et de 13 % aux établissements privés lucratifs.

La direction générale de l'offre de soins indique que le montant précité de 3 390 M€ ne peut être ventilé avec précision entre les différents postes de dépenses : « en effet, les méthodes de compensation retenues *in fine* ont reposé entre autres sur des principes de dotations forfaitaires et de neutralisation budgétaire en fin d'année (compensation de marge brute)¹⁰³. La répartition par comptes de charge n'est donc pas accessible ». De même, « la répartition par champ d'activité¹⁰⁴ n'est également pas accessible car de nombreux établissements de santé sont poly-activités, et la compensation est agrégée sur l'ensemble de leur périmètre ».

Compte tenu de la structure des coûts des établissements de santé, les dépenses de personnel ont représenté une part prépondérante des surcoûts à compenser, indépendamment même de l'impact de nouveaux recrutements. Le plafond des heures supplémentaires autorisées dans les établissements publics de santé a été relevé en mars 2020 de 180 à 240 heures par an en fonction des besoins du service. En outre, les heures supplémentaires effectuées entre le 1^{er} mars et le 30 avril 2020 ont été indemnisées à un taux majoré, exemptées de prélèvements sociaux et fiscaux, et non récupérées ou stockées comme c'est habituellement le cas. De plus, le plafond du compte épargne temps (CET) a été temporairement relevé. Par ailleurs, une indemnisation a été mise en place pour les congés non pris dans la limite de dix jours. Enfin,

¹⁰³ Au stade de la 4^{ème} circulaire budgétaire de mars 2021.

¹⁰⁴ Médecine, chirurgie et obstétrique (MCO), en distinguant l'hospitalisation à domicile, psychiatrie et soins de suite et de réadaptation.

les personnels médicaux des établissements publics de santé ont bénéficié d'une majoration exceptionnelle de l'indemnisation de leur temps de travail additionnel et des gardes.

Le montant précité de 3 390 M€ intègre non seulement des surcoûts en dépenses pour les établissements de santé, mais aussi la compensation de pertes de recettes habituellement procurées par les complémentaires santé ou les patients eux-mêmes (tickets modérateurs, forfait journalier hospitalier, chambre individuelle), qui représente une charge supplémentaire pour l'assurance maladie. Le montant correspondant ne peut être appréhendé que de manière partielle : les 2^{ème} et 3^{ème} circulaires budgétaires (octobre et novembre) ont délégué aux ARS 473 M€ à ce titre, mais la 3^{ème} circulaire prévoyait aussi la délégation d'une dotation forfaitaire de 500 M€ « pour compenser les charges et pertes de recettes dans le cadre de la poursuite de l'épidémie de covid 19 », dont l'objet n'était pas détaillé.

*

Seule une analyse des comptes des établissements publics de santé, aujourd'hui indisponibles, pourra permettre d'apprécier si les financements de toute nature de l'assurance maladie ont été correctement calibrés ; une incertitude de même nature s'attache aux établissements privés, lucratifs ou non. Dès à présent, il peut néanmoins être constaté que la situation de trésorerie des établissements publics s'est nettement améliorée en 2020.

Une forte augmentation de l'excédent de trésorerie des établissements publics de santé

Selon la situation de trésorerie de l'État, le montant des dépôts de fonds libres des établissements publics de santé au Trésor est passé de 5,6 Md€ fin 2019 à 7,6 Md€ fin 2020 (+ 2 Md€).

En moyenne annuelle (moyenne des fins de mois), l'encours de fonds libres déposés au Trésor a été porté de 5,5 Md€ en 2019 à 6,8 Md€ en 2020 (+ 2,3 Md€).

Sur les cinq premiers mois de l'année 2021, cet encours s'élève en moyenne à 7,6 Md€, contre 6,3 Md€ sur la même période de l'année 2020 (+ 1,2 Md€ compte tenu de l'arrondi).

2 - Un impact majeur de la crise sur les établissements médico-sociaux couverts pour l'essentiel par leurs financeurs publics

a) Une nécessaire adaptation des établissements, notamment ceux accueillant des personnes âgées

Selon la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) et SPF, l'année 2020 a connu plus de 168 200 décès de résidents d'Ehpad, en établissement ou à l'hôpital, soit 19 000 décès (+ 13 %) de plus par rapport à 2018 et 2019. Plus de 27 000 décès (16 %) seraient attribuables à la covid 19. Les établissements d'hébergement pour personnes handicapées ont quant à eux connu un peu plus de 440 décès attribuables à la covid 19.

Face aux plus de 2 000 foyers d'infection enregistrés dans les Ehpad, une réorganisation de grande ampleur a été ordonnée par le ministère de la santé dès mars 2020 : réaménagements des locaux et du fonctionnement, interdiction des visites, report des admissions, voire confinement individuel en chambre lorsque la situation le nécessitait. Ces réorganisations ont conduit à distinguer des secteurs « covid » et « non covid », avec de nouveaux besoins en

cloisons, mobiliers et ventilateurs pendant l'été, les résidents ne pouvant plus être regroupés dans des pièces climatisées. La situation a également entraîné une forte consommation d'EPI, d'équipements sanitaires et de dispositifs médicaux.

Le temps de travail des personnels a dû être augmenté à diverses fins : mise en œuvre des protocoles renforcés, désinfection des locaux et points de contact, service alimentaire en chambre, maintien de liens à distance avec les familles dans un contexte psychologique plus fragile, gestion individuelle des situations de dépendance, parfois aggravées par l'isolement et l'interruption de certains soins, prises en charges médicales et protocoles mortuaires. Cette augmentation de la charge de travail est intervenue dans un contexte d'absentéisme renforcé, touchant notamment les personnels atteints par le virus ou cas contact.

Aux surcoûts, matériels et de renforts en personnel, se sont ajoutées des pertes de recettes liées au non-remplacement des personnes décédées en raison du report des admissions, et à la fermeture administrative des accueils de jour.

Dans les établissements pour personnes handicapées, qui accompagnent plus de 500 000 personnes dont 32 % d'enfants, des mesures d'adaptation ont été mises en œuvre de manière différenciée compte tenu de la diversité des établissements. Une majorité a choisi, lors des pics épidémiques, le retour à domicile des résidents qui pouvaient rentrer dans leur famille ou chez un tiers aidant.

b) Des mesures de soutien financier protectrices

Une large compensation des surcoûts directs de la crise

Les ESMS ont bénéficié de la part des ARS de dotations complémentaires pour compenser leurs charges exceptionnelles en termes de ressources humaines, matérielles et logistiques, pour un peu plus de 1 Md€ au total.

Les Ehpad accueillant des personnes âgées sont habituellement financés par une tarification dite ternaire avec deux forfaits, dépendance et soins, et des recettes d'hébergement. Pour éviter un départage complexe des surcoûts avec les départements qui financent le forfait dépendance¹⁰⁵, le ministère a décidé d'en couvrir l'ensemble par le biais d'une augmentation du forfait soins financé par l'OGD (voir définition et périmètre dans le chapitre I *supra*). L'enveloppe a été déterminée à partir de deux enquêtes sur une base déclarative.

Les compensations ont couvert les recrutements de personnels en CDD ou intérim et les heures supplémentaires, pour toutes les structures quel que soit leur statut. Compte tenu d'un absentéisme habituellement élevé, les recrutements temporaires déjà prévus pour pallier l'absentéisme constaté en 2019 ont été déduits. Le surcoût global pour la première vague de l'épidémie représente l'équivalent d'une augmentation de 10 % des emplois en équivalent temps plein du secteur des personnes âgées et de 3,5 % pour celui des personnes handicapées.

¹⁰⁵ Le forfait dépendance est versé aux établissements par les départements au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). De plus, dans les établissements habilités à l'aide sociale, le département peut prendre en charge le tarif lié à l'hébergement (sous réserve des ressources de la personne concernée).

De plus, l'achat d'équipements de protection individuelle (EPI) par les ESMS, en sus de la distribution nationale, a été intégralement compensé¹⁰⁶. Pour les autres charges d'exploitation, les ARS ont compensé prioritairement les fournitures sanitaires et dispositifs médicaux, les achats et prestations de service nécessaires à la mise en œuvre des protocoles de sécurité sanitaire et les surcoûts liés à la canicule d'août 2020 dans le contexte épidémique.

**Tableau n° 16 : dépenses tarifées par les ARS
au titre des surcoûts des établissements et services médico-sociaux (en M€)**

	PA		PH		Total
Renforts et autres dépenses de personnel	366	73 %	59	55 %	425
Matériel médical (EPI et autres)	64	13 %	24	22 %	89
Frais logistique	64	13 %	21	20 %	85
Autres	11	2 %	4	3,4 %	15
Unités Covid			0,2	0,2 %	0
Sous-total 1 ^{ère} vague	505	100 %	109	100 %	614
Masques octobre à décembre	41	13 %	19	27 %	60
Surcoûts RH	193	61 %	26	37 %	219
Surcoûts EPI (hors masques)	42	13 %	8	11 %	50
Autres surcoûts	42	13 %	17	24 %	59
Sous-total 2 ^{ème} vague	318	100 %	70	100 %	388
Total	823		179		1 002

Source : Cour des comptes d'après les informations communiquées par la direction générale de la cohésion sociale
PA : personnes âgées ; PH : personnes handicapées

En outre, les établissements médico-sociaux ont bénéficié d'un concours financier de 765 M€ au titre de la prime exceptionnelle « covid » (voir 2 - *supra*), dont 69 % pour le champ des personnes âgées et 31 % pour celui des personnes handicapées.

Une garantie intégrale des recettes des établissements

Comme pour les établissements de santé, les ESMS ont bénéficié du maintien de leur niveau de financement antérieur, pour un coût qui a atteint 403 M€ au total, dont 230 M€ pour la première vague épidémique et 173 M€ pour la deuxième. Les compensations ont été établies sur une base déclarative. Pour la première vague, la compensation a été calculée par rapport aux taux d'occupation moyen de l'établissement constatés sur les années 2017 à 2019, avec application d'une décote de 10 %. Pour la deuxième vague, le plafond a tenu compte du tarif médian départemental et non plus du tarif médian national, eu égard aux tarifs d'hébergement plus élevés en Île-de-France et dans certains départements sous tension.

3 - Une compensation des pertes d'activité des professionnels conventionnés

Au cours du premier semestre 2020, les restrictions de déplacement et la crainte de contaminations ont réduit la fréquentation des cabinets médicaux et entraîné la baisse des

¹⁰⁶ Les masques et autres EPI ont été distribués gratuitement par SPF jusqu'au 30 septembre 2020. Les achats ultérieurs ont été compensés par les ARS par un financement forfaitaire.

honoraires des médecins, des chirurgiens-dentistes, de la plupart des auxiliaires médicaux et des transporteurs sanitaires et taxis conventionnés. Le rattrapage sensible observé sur le second semestre n'a que partiellement compensé la perte d'activité du premier. En définitive, la plupart des professions de ville, à l'exception notable des infirmiers et des pharmaciens, ont enregistré en 2020 une baisse globale de leurs honoraires et rémunérations financées par l'assurance maladie par rapport à 2019 (voir chapitre I *supra*).

Pour financer leurs charges fixes¹⁰⁷ non couvertes par leurs recettes d'activité, un dispositif d'indemnisation de la perte d'activité des professionnels conventionnés par l'assurance maladie (Dipa) a été mis en place pour la période du 16 mars au 30 juin 2020. Son calcul prend en compte les autres aides que ces professionnels ont pu percevoir (indemnités journalières du professionnel de santé et de ses salariés, allocations d'activité partielle et aides du fonds de solidarité). Un second dispositif d'indemnisation des pertes d'activité (Dipa 2), pour la période du 16 octobre au 31 décembre 2020, s'adressait uniquement aux médecins exerçant leur activité en établissement de santé privé à caractère lucratif ayant subi une baisse d'activité due aux déprogrammations de soins non urgents, qui ne bénéficiaient pas du Dipa 1.

Les aides ont été calculées sur la base des honoraires perçus en 2019, rapportés à des taux de charges fixes calculés par l'assurance maladie pour chaque profession, soit environ 350 taux distincts visant une adaptation aussi fine que possible à la situation particulière de chacune d'elles et, en leur sein, au niveau de la baisse d'activité (ainsi qu'au secteur d'honoraires s'agissant des médecins). Les professionnels pouvaient demander une avance allant jusqu'à 80 % du montant de l'aide. À l'arrêté des comptes 2020, la Cnam a provisionné 1 450 M€ au titre du Dipa (1 425 M€ pour le Dipa 1 et 25 M€ pour le Dipa 2), pour des avances de 1 145 M€.

Pour le Dipa 1, la moitié des professionnels a fait des demandes d'indemnisation, soit un peu plus de 200 000 personnes. Ces demandes ont concerné en moyenne des périodes d'un peu moins de deux mois et l'avance moyenne versée a été de 5 600 €, avec de fortes disparités au sein de chaque profession. Les 10 % des avances les plus élevées ont été de l'ordre de 2,5 à 3,5 fois plus importantes que la médiane. Pour les transporteurs, ce ratio est proche de 7 et pour les chirurgiens-dentistes, il est légèrement inférieur à 2. La dispersion s'explique notamment par les écarts de taux de charges fixes entre les différentes spécialités (allant par exemple de 33,6 % pour la médecine générale à 72,1 % pour la chirurgie générale), mais aussi par des pertes d'activité inégales selon les zones géographiques, en fonction de la circulation du virus.

Selon la Cnam, le Dipa aurait fortement limité l'impact de la perte d'activité sur les honoraires des médecins (la baisse passant de 6,4 % à 3,1 %), des dentistes (de - 9,4 % à - 2,1 %) ou encore des masseurs-kinésithérapeutes (de - 11,9 % à - 9,5 %). En revanche pour les pharmaciens et les infirmiers, dont l'activité a augmenté en 2020, le Dipa a renforcé la hausse moyenne des rémunérations (portée respectivement de 1,7 % à 1,9 % et de 6,9 % à 7,3 %).

Afin d'assurer le paiement à bon droit du Dipa, il importe que l'assurance maladie vérifie systématiquement la conformité des déclarations de ses bénéficiaires aux données des administrations ayant versé les concours financiers entrant dans son calcul et mette en recouvrement l'ensemble des indus constatés. L'assurance maladie indique qu'elle utilisera

¹⁰⁷ Notamment les loyers, les salaires et prélèvements sociaux relatifs à leurs salariés et les prélèvements sociaux personnels modulés en fonction de leurs recettes.

pour ce calcul les données relatives aux honoraires et aux indemnités journalières dont elle dispose, ainsi que celles relatives aux aides du fonds de solidarité et aux allocations d'activité partielle, communiquées respectivement par la direction générale des finances publiques (DGFIP) et par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

C - Une progression considérable des indemnités journalières sous l'effet direct et indirect de la crise sanitaire, pour partie inexpliquée

En 2020, les charges liées aux indemnités journalières comptabilisées par les régimes d'assurance maladie¹⁰⁸ se sont élevées à 11,4 Md€, contre 8,6 M€ en 2019 (+ 33,8 %). Cette augmentation considérable recouvre deux phénomènes en principe distincts : l'institution d'indemnités journalières dérogatoires au droit commun, pour un coût estimé à 1,6 Md€, et une hausse des dépenses d'indemnités journalières de droit commun de 1,3 Md€.

1 - Des indemnités journalières dérogatoires protectrices

À partir de février 2020, des indemnités journalières dérogatoires ont été instaurées afin d'assurer la continuité des ressources d'assurés contraints d'interrompre leur activité professionnelle en raison du contexte sanitaire. Initialement prévues au bénéfice de salariés soumis à une mesure d'isolement, d'éviction ou de maintien à domicile, elles ont été ensuite étendues à la garde d'enfant de moins de 16 ans, aux personnes vulnérables et à leurs proches.

À partir du 1^{er} mai 2020, ces indemnités n'ont plus été versées qu'aux « cas contact », la continuité des ressources des assurés gardant des enfants de moins de 16 ans et des personnes vulnérables face au virus étant désormais assurée par les indemnités d'activité partielle (cf. *infra*). Elles ont toutefois été rétablies le 1^{er} septembre pour la garde d'enfants de moins de 16 ans ou handicapés pour certaines catégories¹⁰⁹, les salariés du secteur privé continuant à relever de l'activité partielle, le 3 octobre pour les « cas contact » et le 13 novembre pour les personnes vulnérables ou à risque.

En dehors de la garde d'enfant, l'attribution des indemnités dérogatoires a été conditionnée à une impossibilité de travailler sur le lieu de travail, faute de pouvoir bénéficier de mesures de protection adaptées, ou de télétravailler. À la différence de celles de droit commun, les indemnités dérogatoires n'appellent pas de prescription médicale préalable et sont versées sans jour de carence.

Pour le régime général, la Cnam estime le coût du dispositif en 2020 à 1,2 Md€ pour les salariés et à 0,3 Md€ pour les travailleurs indépendants, principalement concentré sur la période du premier confinement. Selon les données de gestion, les indemnités dérogatoires versées aux salariés du régime général ont concerné pour l'essentiel les gardes d'enfants (952 M€ au titre de 1,4 million de bénéficiaires, soit 679 € en moyenne) et les personnes vulnérables (196 M€ pour 241 000 bénéficiaires, soit 815 € en moyenne) ; les indemnités versées à des cas contact,

¹⁰⁸ Hors indemnités maternité et paternité, qui ont baissé en 2020 dans le contexte d'une diminution de la natalité.

¹⁰⁹ Travailleurs indépendants, professionnels de santé, artistes auteur, stagiaires de la formation professionnelle, gérants salariés, contractuels de droit public, fonctionnaires sur des emplois permanents à temps incomplet, assistants maternels ou gardes d'enfant à domicile, travailleurs d'Esat ou salariés d'un particulier employeur.

sur prescription du service médical de l'assurance maladie ou par auto-prescription des personnes concernées sur un télé service ouvert par l'assurance maladie, ont bénéficié à 473 000 assurés, infectés ou non et représenté une charge réduite (51 M€, soit moins de 108 € en moyenne par bénéficiaire). Pour leur part, les indemnités versées à des non-salariés se répartissent entre les praticiens et auxiliaires médicaux (217 M€) et les autres professions libérales (81 M€).

2 - Une hausse de plus de 25 % des indemnités journalières maladie de droit commun, dont les causes sont imparfaitement cernées

Selon les données communiquées par la direction de la sécurité sociale, le nombre d'arrêts de travail pour maladie indemnisés (hors indemnités dérogatoires), tous régimes d'assurance maladie confondus, est passé de près de 7,2 millions en 2019 à près de 9,1 millions en 2020 (+ 26,1 %), le nombre de jours indemnisés de 252 millions à près de 303 millions (+ 20,1 %), et le nombre moyen de jours indemnisés par arrêt de 35,1 jours à 33,4 jours (- 4,7 %).

Bien que les indemnités journalières pour maladie fassent partie des dépenses de soins de ville les plus dynamiques, cette augmentation a un caractère inédit : le surcroît de dépenses peut être estimé à 0,95 Md€ par rapport à la hausse de 3,8 % attendue lors de l'établissement du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 (+ 0,3 Md€).

Plusieurs facteurs explicatifs, non exclusifs les uns des autres, peuvent être avancés :

- en temps habituel, les indemnités journalières sont un poste de dépenses très dynamique et mal maîtrisé¹¹⁰. De fait, sur les deux premiers mois de l'année 2020, les dépenses étaient en hausse de 8,9 % par rapport à la même période de 2019 ;
- l'épidémie pourrait avoir suscité une hausse nette des arrêts de travail pour maladie. Cela étant, cet effet a pu être compensé par la baisse de ceux liés à d'autres pathologies, dont la diffusion a été limitée par les confinements et les gestes barrière (comme la grippe) ;
- le système d'information de l'assurance maladie n'étant pas en mesure de distinguer les IJ dérogatoires de celles de droit commun, le délai de carence a été levé de la mi-mars au 10 juillet pour tous les arrêts et pour l'ensemble des régimes, afin d'éviter à l'assurance maladie une gestion manuelle des arrêts. Selon la DSS, le surcoût correspondant serait compris entre 170 M€ et 195 M€ ;
- les résultats de la gestion du risque d'arrêt de travail par l'assurance maladie, qui visent à en maîtriser le coût, ont diminué, comme le montrent plusieurs indicateurs de gestion¹¹¹ et la baisse des économies permises par l'intervention du service médical par rapport à 2019 (de 151 M€ à 87 M€) ;
- certaines indemnités journalières dérogatoires pourraient avoir été répertoriées à tort en tant qu'indemnités journalières de droit commun, notamment au début du dispositif, et certains assurés remplissant les conditions d'une indemnité dérogatoire pourraient avoir sollicité

¹¹⁰ Cour des comptes, « Les indemnités journalières : des dépenses croissantes pour le risque maladie, une nécessaire maîtrise des arrêts de travail », chapitre III, *in* Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, octobre 2019, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹¹¹ À titre d'illustration, le taux d'arrêts de travail contrôlés est passé de 68,8 % à 35 % en 2020 et la part des assurés vus par le service médical au bout de 12 mois d'indemnisation a baissé de 73 % à 59 %.

une prescription médicale d'indemnités de droit commun. De fait, la hausse des dépenses a été particulièrement vive sur les périodes couvertes par les deux confinements :

- il est aussi possible que les assurés ou leurs employeurs aient recouru plus fortement aux indemnités journalières, en lieu et place d'autres revenus de remplacement (chômage ou activité partielle), pourtant souvent plus favorables, voire que certains salariés aient bénéficié d'indemnités journalières tout en étant maintenus en activité. Plus largement, les abus et fraudes qui affectent les indemnités journalières ont pu s'étendre en 2020 dans le contexte d'une moindre présence de l'assurance maladie dans leur gestion.

**

Dès le déclenchement d'une crise avant tout sanitaire, le gouvernement a mis en place de nombreux dispositifs de soutien au système de santé, mobilisant plus de 24 Md€ de dépenses, afin de couvrir les besoins spécifiques requis par l'épidémie et, plus largement, d'assurer la continuité du système de santé.

L'indisponibilité initiale d'une partie des outils de prévention (masques et autres équipements de protection individuelle), puis l'évolution de l'épidémie ont conduit à mettre en œuvre des réponses dans l'urgence, dans des conditions évolutives et parfois difficiles.

Les choix retenus pour financer les acteurs du système de santé se sont traduits par des dépenses particulièrement élevées. C'est notamment le cas de la compensation très étendue par l'assurance maladie des conséquences de la crise sur les ressources et les coûts de fonctionnement des établissements de santé et médico-sociaux publics et privés et des professionnels de ville et de la prise en charge intégrale par l'assurance maladie de tests de dépistage, dont les tarifs ont été fixés à des niveaux élevés au regard des éléments disponibles de comparaison internationale. Les éléments d'information communiqués à la Cour s'agissant notamment des dépenses hospitalières manquent de clarté et ne permettent pas d'évaluer précisément le surcroît de dépenses liées à la crise.

II - De vastes soutiens financiers aux entreprises

Pour soutenir les entreprises touchées par l'impact économique de la crise sanitaire, un grand nombre de dispositifs d'aide ont été mis en œuvre, principalement par l'État, notamment le fonds de solidarité, l'activité partielle, les prêts garantis et les reports et allègements de prélèvements sociaux. Avec l'élargissement de leur champ et du montant des aides, leur ampleur financière a pris une grande importance, en particulier pour les secteurs les plus touchés par la crise¹¹² (A).

En première analyse, ces principales aides d'urgence aux entreprises, souvent plus favorables que celles mises en place par nos voisins, ont globalement atteint leur objectif de limiter le choc sur les entreprises et de protéger le tissu économique (B).

¹¹² Qui ont également bénéficié d'aides complémentaires sectorielles présentées en annexe 4.

Toutefois, les dépenses sont affectées par des risques significatifs d'effets d'aubaine et de fraude, ainsi que d'inefficience, et les incertitudes sur la situation des entreprises en sortie de crise restent fortes (C).

A - Des soutiens financiers aux entreprises multiformes et favorables

Trois mesures emblématiques et complémentaires, le fonds de solidarité, l'activité partielle¹¹³ et les prêts garantis par l'État, sont tout d'abord venues en appui des entreprises, puis s'y sont ajoutés les reports et allègements des prélèvements sociaux, compensés par l'État.

1 - Un fonds de solidarité au champ et au coût de plus en plus large

Le fonds de solidarité¹¹⁴, dispositif emblématique de soutien aux entreprises créé en mars 2020, permet de verser une aide directe aux entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques de la crise sanitaire. Il a bénéficié en 2020 à 1,8 million d'entreprises employant des salariés et de travailleurs indépendants, pour un coût budgétaire pour l'État de 11,8 Md€.

a) Un dispositif déployé très rapidement, des aides distribuées largement

Le fonds ayant été créé par une ordonnance du 25 mars 2020¹¹⁵ et rendu opérationnel par décret dès le 30 mars, le formulaire de demande d'aide au titre de mars a été mis en ligne dès le 31 mars. Compte tenu de l'urgence, les administrations ont recouru, quand cela était possible, à des systèmes d'information déjà existants. Le site des impôts des particuliers a été choisi pour recueillir les demandes, car il était en mesure de créer les comptes des futurs bénéficiaires plus rapidement que le site des impôts des entreprises et d'absorber des millions de demandes. Les aides ont été versées par l'intermédiaire du système d'information financière de l'État Chorus, capable de réaliser des versements de masse. Le service du contrôle fiscal de la DGFIP a constitué les bases de données nécessaires à la mise en œuvre de contrôles de cohérence a priori.

Cette mise en œuvre très rapide du fonds s'est accompagnée de délais de paiement très courts. La DGFIP estime que, pour le volet 1 (voir *infra*), le délai moyen entre la demande et le versement sur le compte bancaire était compris entre trois et quatre jours entre mars et septembre 2020.

Dès le premier confinement, le recours au fonds a été massif. Il finançait alors deux types d'aides : un revenu de remplacement, renouvelable chaque mois, égal à la perte de chiffre d'affaires de l'entreprise dans la limite de 1 500 € par mois (« volet 1 »), et une aide complémentaire (« volet 2 ») instruite au niveau régional pour les entreprises les plus en difficulté, versée une seule fois et d'un montant maximal de 5 000 €, plafond ensuite porté à

¹¹³ Qui constitue également un dispositif de soutien à l'emploi, voir partie III.

¹¹⁴ Cour des comptes, « Le fonds de solidarité à destination des entreprises : une mise en œuvre rapide dans un contexte instable », rapport public annuel, mars 2021.

¹¹⁵ Ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020 portant création d'un 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.

10 000 €. Au départ exclusivement consacré aux plus petites entreprises et aux travailleurs indépendants faisant l'objet d'une fermeture administrative ou subissant une baisse importante d'activité, le fonds de solidarité a été recentré entre juillet et septembre 2020 sur les entreprises des secteurs les plus affectés par la crise et avec un plafond rehaussé sur le volet 1 à 3 000 € pour les entreprises ultramarines, et à 10 000 € pour le volet 2.

Entre mars et septembre 2020, 4,9 millions d'aides mensuelles ont été distribuées à 1,7 million d'entreprises (sur 3 millions de bénéficiaires potentiels), pour un montant total de 6,8 Md€, soit, en moyenne, 2,8 aides de 1 383 € chacune. Chaque bénéficiaire a perçu un montant total moyen de 3 887 €, le plafond mensuel de 1 500 € étant atteint dans 75 % des cas.

La répartition régionale des aides correspond à celle du PIB de chaque région, modulé par la part des entreprises de moins de 10 salariés. Au titre des mois de mars à septembre, les entreprises d'Île-de-France ont ainsi bénéficié de 25 % du montant des aides versées.

Nécessitant des démarches plus complexes pour un montant maximum de 5 000 €, le volet 2 a pris fin le 31 octobre 2020. Il ne représentait fin 2020 que 4 % du montant total des aides distribuées (300 M€), avec une plus forte concentration des aides en Île-de-France (37 % contre 25 % pour le volet 1), en lien avec une plus forte présence du secteur de l'hébergement et de la restauration (qui représente 44 % des aides du volet 2 versées en Île de France).

b) Un élargissement du fonds, une forte hausse des dépenses

À partir d'octobre, alors que les nouvelles mesures de restriction d'activité conduisaient à ouvrir à nouveau le fonds pour les indépendants et TPE, celui-ci a aussi été fortement élargi pour les entreprises des secteurs les plus touchés par la crise (restauration, hôtellerie, événementiel, etc.). Dans ces secteurs, le bénéfice du fonds a été ouvert aux entreprises jusqu'à 50 salariés, puis sans limite d'effectifs à compter de décembre ; le plafond d'aides a été significativement accru, étant porté de 10 000 € à 200 000 € par mois à compter de décembre.

En parallèle, des aides sectorielles spécifiques ont été mises en place (remontées mécaniques, aide aux stocks pour les entreprises du textile, etc.), et une aide complémentaire de grande ampleur a été créée à partir de mars 2021, pour prendre en charge les coûts fixes, dans la limite de 10 M€ par entreprise.

Cet élargissement du fonds de solidarité a entraîné dès la fin 2020 une très forte croissance de son coût. Le coût des aides mensuelles au titre des mois d'octobre à décembre représentait ainsi 9,4 Md€ pour trois mois, contre 6,5 Md€ au titre des sept mois précédents. Les demandes pouvant être formulées pendant deux mois, voire plus pour certaines entreprises, les aides versées au titre de 2020 atteignaient 16,2 Md€ au 30 juin 2021. Ce mouvement s'est poursuivi durant les premiers mois de 2021, les dépenses cumulées du fonds de solidarité ayant atteint 20,9 Md€ sur les seuls six premiers mois de 2021, contre 11,8 Md€ sur toute l'année 2020.

c) Un recentrage vers les entreprises les plus touchées par la crise

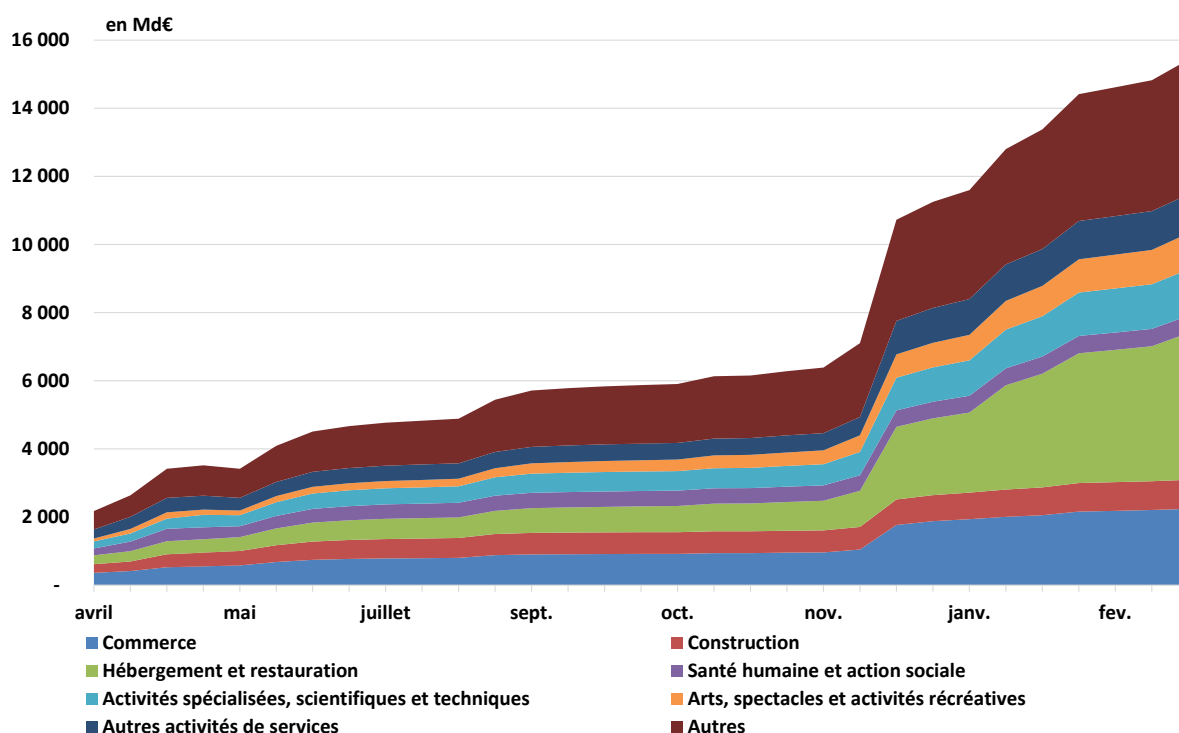
Progressivement, ces aides de plus en plus élevées se sont concentrées sur les secteurs les plus touchés par la crise. Alors qu'entre mars et septembre 2020, le fonds était centré sur les plus petites entreprises (les trois quarts des bénéficiaires de mars à septembre 2020 comportant deux salariés ou moins, alors que les entreprises pouvaient avoir jusqu'à 10 salariés pour être

éligibles), il a logiquement bénéficié en particulier aux secteurs comptant une proportion importante de très petites entreprises ou d'indépendants : les activités commerciales (15 % des aides), l'hébergement et la restauration (14 %), la construction (10 %), les activités spécialisées, scientifiques et techniques (10 %) et le transport et l'entreposage (10 %).

Par la suite, avec la réorientation des aides et l'augmentation de leur montant, cette répartition a été moins corrélée à la taille des entreprises, et davantage au niveau d'impact de la crise sur chaque secteur d'activité, avec une part plus importante des secteurs de l'hébergement et de la restauration, de la culture et des autres secteurs des services.

Ainsi, à fin juin 2021, le montant total cumulé d'aides versées au titre du fonds de solidarité (au titre de mars 2020 à mai 2021) atteignait 32,7 Md€, après 6,8 Md€ de mars 2020 à septembre 2020, la croissance des montants versés s'expliquant notamment par le relèvement du plafond de l'aide et par l'extension de son champ.

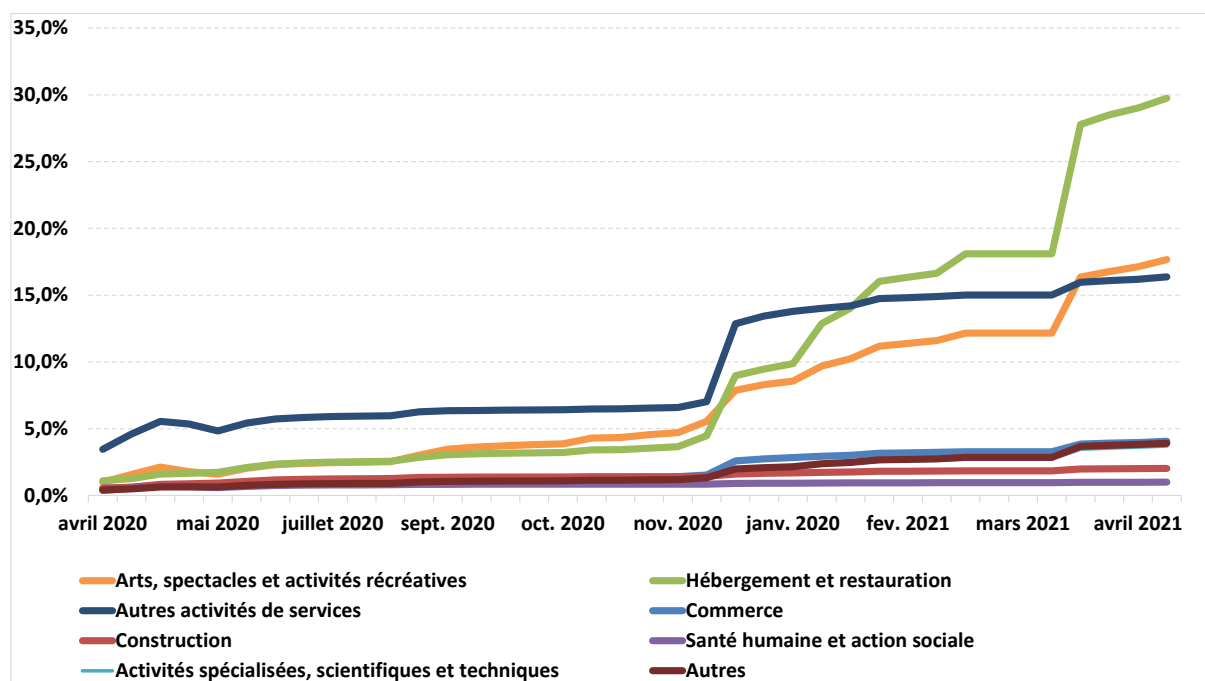
Graphique n° 11 : montant cumulé des aides attribuées par le fonds de solidarité



Source : Cour des comptes à partir des données mises en ligne sur data.gouv.fr

L'ampleur des aides apportées aux secteurs les plus touchés par rapport à leur activité est encore plus significative. En effet, lorsque le montant des aides est comparé à l'excédent brut d'exploitation de chaque secteur, il apparaît que les secteurs de l'hébergement-restauration et de la culture ont reçu des aides particulièrement importantes (voir graphique *infra*).

Graphique n° 12 : aides cumulées du fonds de solidarité par rapport à l'excédent brut d'exploitation 2019 de chaque secteur



Source : Cour des comptes à partir des données de l'Insee (comptes nationaux annuels) et des données mises en ligne sur data.gouv.fr sur le fonds de solidarité

2 - L'activité partielle, une mise en œuvre rapide et efficace, un dispositif mobilisé très largement

a) Un dispositif attractif, rapidement adapté à de multiples cas de figure

Avant la crise, le dispositif d'activité partielle¹¹⁶, simplifié en 2013, avait un coût limité à environ 100 M€ par an¹¹⁷. La crise sanitaire a suscité la mise en place de mesures visant à en simplifier l'accès, à en ouvrir le bénéfice à des employeurs qui ne pouvaient légalement pas en bénéficier et à annuler le reste à charge pour les employeurs¹¹⁸, l'allocation versée à l'employeur, couvrant désormais 100 % de l'indemnisation versée au salarié, jusqu'à 4,5 fois

¹¹⁶ Art. L. 5122-1 du code du travail.

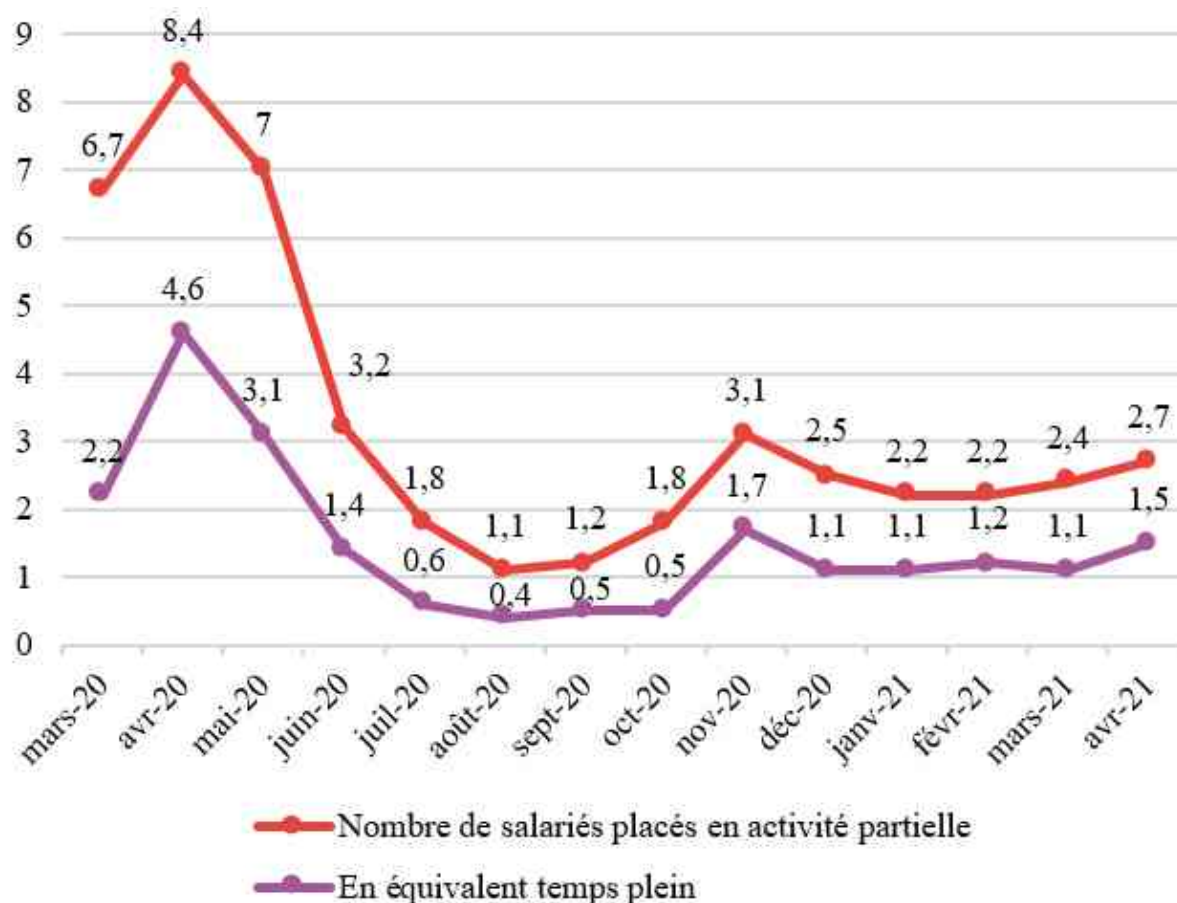
¹¹⁷ Un employeur peut placer en activité partielle ses salariés, après autorisation de l'administration, en cas de fermeture de l'entreprise ou de réduction de l'activité pour un des motifs prévus par l'article R. 5122-1 du code du travail. Les salariés ont droit à une indemnité horaire, versée par leur employeur, correspondant à 70 % de leur salaire brut. L'employeur peut bénéficier d'une allocation dont le montant était, avant la crise sanitaire, fixé à un niveau forfaitaire proche du Smic horaire.

¹¹⁸ Dans son rapport public annuel de 2011, la Cour avait observé que le chômage partiel n'avait pas été suffisamment utilisé pendant la crise de 2008, alors qu'il avait permis de juguler les impacts défavorables de cette crise dans les pays qui y avaient eu davantage recours, tels l'Allemagne.

le Smic. L'indemnité versée aux salariés par l'entreprise (70 % du salaire brut antérieur, soit 84 % du salaire net) est quant à elle restée inchangée¹¹⁹.

Dans ce cadre, le recours à l'activité partielle a pris une ampleur radicalement différente, atteignant dès le mois de mars un niveau historiquement haut (6,9 millions de salariés) et même en avril un pic à 8,4 millions (dans 973 000 entreprises) avant de redescendre à 7 millions en mai avec le déconfinement. Le coût total de l'activité partielle en 2020 est estimé à 26,2 Md€, dont 22 Md€ pour la période de mars à octobre 2020, pris en charge pour les deux-tiers par l'État soit 17,5 Md€¹²⁰.

Graphique n° 13 : nombre de salariés placés en activité partielle entre mars 2020 et avril 2021 (en millions)



Source : Cour des comptes d'après Dares

Les aides sont fortement concentrées par secteur et par territoire. Ainsi, de mars à août 2020 inclus, les secteurs les plus touchés ont concentré à eux seuls 35 % des aides, soit près de

¹¹⁹ L'employeur pouvant s'il le souhaite maintenir la totalité de la rémunération, le différentiel restant à sa charge.

¹²⁰ Et le solde (33 %) par l'Unédic. Ce pourcentage marque une baisse par rapport à la situation d'avant la crise, dans laquelle l'Unédic finançait 40 % de l'allocation (37 % pour les entreprises de moins de 25 salariés).

2 Md€ pour le secteur de la construction, 3 Md€ pour l'hébergement et la restauration, 0,7 Md€ pour les spectacles et loisirs, 0,6 Md€ pour les machines et matériels de transport et 0,5 Md€ pour la métallurgie¹²¹.

Par ailleurs, dès le premier confinement, le bénéfice de l'activité partielle a été élargi à des situations inédites, telles l'indemnisation des employés de particuliers ou de salariés d'employeurs ne cotisant pas à l'Unédic.

Jusqu'à fin avril, il a été recouru aux indemnités journalières pour maladie pour procurer un revenu de remplacement à des salariés placés dans l'impossibilité de travailler du fait de la garde d'enfants à domicile ou de leur vulnérabilité particulière par rapport au virus. Début mai, l'activité partielle a pris le relais des indemnités journalières. Puis, début juillet, il a été mis fin à ce cas de figure particulier du recours à l'activité partielle. Début septembre, devant la perspective d'une recrudescence de l'épidémie, le recours à l'activité partielle a été réactivé.

b) Une mise en œuvre globalement réussie dans des délais très contraints

Dès le début de la crise, les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) puis les directions régionales et de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets)¹²² ont activé un plan préétabli de continuité de l'activité qui s'est parfois avéré trop limité au regard des besoins. Une réaffectation massive des agents a donc été opérée, avec toutefois quelques renforts sur les missions de contrôle (336 vacataires recrutés) qui ont nécessité dans l'urgence des actions de formation sur les nouveaux dispositifs.

De son côté, l'Agence de services et de paiement (ASP) s'est très fortement mobilisée pour assurer le versement des allocations. Alors que seulement 100 000 entreprises étaient jusqu'alors référencées, elle a dû en quelques jours enregistrer dans ses systèmes d'information près d'un million de nouvelles entreprises.

L'augmentation du volume de connexions (de 1 000 à 400 000 connexions par jour au pic de la crise) a pu être absorbé grâce au renforcement fin 2019 du système d'information de gestion de l'activité partielle (SI APART). En revanche, la saturation rapide du système a ralenti les délais d'attribution d'identifiants de connexion aux utilisateurs. Il a alors été décidé de les délivrer automatiquement, sans vérifier au préalable l'identité des demandeurs. Rendue nécessaire par l'afflux de demandes et la volonté politique d'un enregistrement et d'un paiement rapides, cette décision a eu pour effet de permettre des cas de fraude par usurpation d'identité. Des contrôles *a priori* ont été réintroduits en octobre 2020.

Enfin, l'ASP a également dû intégrer dans ses systèmes d'information le nouveau mode de calcul de l'allocation – désormais proportionnelle et non plus forfaitaire, une première série de paiements étant attendue dès le 1^{er} avril 2020. Le délai, fixé à 10 jours, entre la validation de la demande d'indemnisation et la date de paiement comptable de l'ASP, a été globalement respecté : le délai moyen observé est de 6,3 jours sur l'année 2020.

¹²¹ Source : SI APART à fin janvier 2021, données provisoires non extrapolées

¹²² À compter du 1^{er} avril 2021, les Dreets ont repris les compétences auparavant dévolues aux Direccte, en application du décret n° 2020-1545 du 9 décembre 2020.

c) La délicate introduction d'une modulation des taux

L'un des enjeux du déconfinement portait sur la mise en place d'une incitation à la reprise d'activité dans les secteurs où celle-ci pouvait reprendre le plus aisément. À partir du 1^{er} juin, une distinction a ainsi été introduite entre les secteurs qui continueraient à faire l'objet d'une prise en charge de 100 % du coût de l'activité partielle pour l'entreprise (dans la limite de 4,5 fois le Smic), de ceux dans lesquels la prise en charge des indemnités versées aux salariés se limiterait à 60 %, soit un reste à charge pour l'employeur de l'ordre de 15 % du salaire net.

La liste des secteurs concernés a connu trois versions successives. La volonté louable de prendre en compte au plus près la réalité des secteurs, sans rouvrir trop largement l'accès au dispositif financé à 100 %, a conduit ainsi à un inventaire complexe.

Au regard de l'amélioration de la situation sanitaire, deux décrets du 28 mai 2021¹²³ ont organisé une sortie progressive et différenciée du dispositif exceptionnel d'activité partielle jusqu'à fin octobre 2021, en prévoyant une diminution par étape des taux d'indemnités versées aux salariés et des taux d'allocations versées aux employeurs, avec une modulation selon la situation des secteurs économiques concernés.

Ainsi pour les secteurs les plus touchés par la crise (S1 et S1 bis), le reste à charge pour les entreprises, nul jusqu'à fin juin 2021, passe à 15 % début juillet, à 25 % début août et à 40 % début septembre, tandis que le taux des indemnités versées aux salariés demeure fixé à 70 % du salaire brut jusqu'à fin août, avant d'être ramené au taux de droit commun (60 %).

Pour les établissements recevant du public et fermés administrativement au titre de la crise sanitaire, les entreprises situées sur un territoire reconfiné ou celles dont le chiffre d'affaires serait en baisse de 80 %, le reste à charge pour les entreprises restera nul jusqu'à fin octobre et le taux des indemnités versées aux salariés sera inchangé à 70 % du salaire brut.

Enfin, pour les autres entreprises, le reste à charge pour les entreprises a été porté à 25 % à compter du 1^{er} juin, puis à 40 % à compter du 1^{er} juillet, date à laquelle le taux des indemnités versées aux salariés a été ramené à 60 % du salaire brut.

3 - Des prêts garantis par l'État très largement distribués, un coût différé potentiellement important

Depuis mars 2020 et jusqu'au 31 décembre 2021, les entreprises de toute taille, quelle que soit leur forme juridique, peuvent demander à leur banque un prêt garanti par l'État (PGE) pour soutenir leur trésorerie. La garantie de l'État s'exerce en principal, intérêts et accessoires, dans la limite d'un encours total de 300 Md€¹²⁴. Un PGE peut représenter jusqu'à trois mois de chiffre d'affaires de 2019, ou deux années de masse salariale pour les entreprises innovantes ou

¹²³ Décret n° 2021-671 du 28 mai 2021 modifiant le décret n° 2020-1316 du 30 octobre 2020 relatif à l'activité partielle et au dispositif d'activité partielle spécifique en cas de réduction d'activité durable et décret n° 2021-674 du 28 mai 2021 relatif à l'activité partielle et au dispositif spécifique d'activité partielle en cas de réduction d'activité durable.

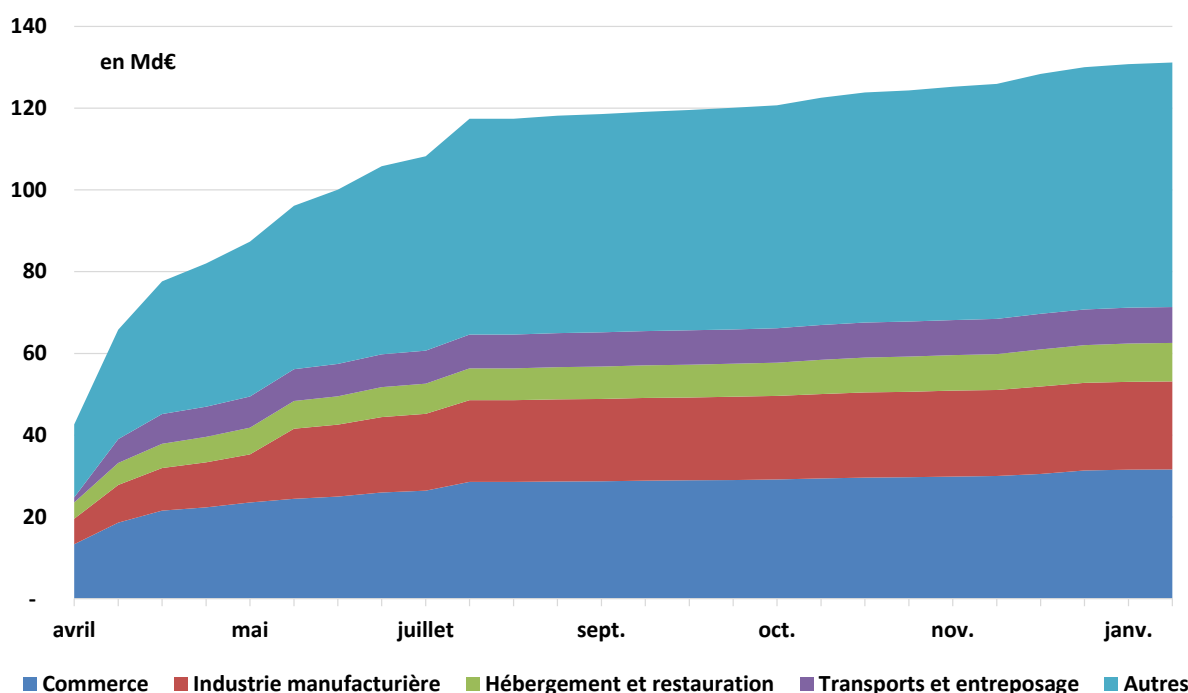
¹²⁴ Article 6 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020.

créées depuis le 1^{er} janvier 2019. L'entreprise peut choisir d'amortir le prêt sur une durée maximale de cinq ans, aucun remboursement n'étant exigé la première année¹²⁵.

L'État garantissant jusqu'à 90 % des prêts, les banques se sont engagées à les distribuer massivement, à prix coûtant, à des taux négociés compris entre 1 % et 2,5 %, garantie de l'État comprise, et à apporter à toutes les demandes une réponse rapide.

Au 1^{er} janvier 2021, le total des demandes recensées par les banques s'élevait à 133,6 Md€ et le montant de PGE pré-accordés à 131,2 Md€¹²⁶, dont 13,6 Md€ pour les grandes entreprises. Le taux de refus sur demandes éligibles était très faible (2,8 %). À cette date, les PGE bénéficiaient principalement aux secteurs du commerce (24 %), de l'industrie manufacturière (16,5 %), de l'hébergement et de la restauration (7 %), des transports et de l'entreposage (6 %) et des arts, du spectacle et des activités récréatives (1,7 %).

Graphique n° 14 : déploiement des prêts garantis par l'État en 2020 par secteur d'activité



Source : Banque de France – DGSE – DE Service central des risques : « Tableau de bord Prêt Garanti par l'État » - situation hebdomadaire du 24/04/2020 au 31/01/2021

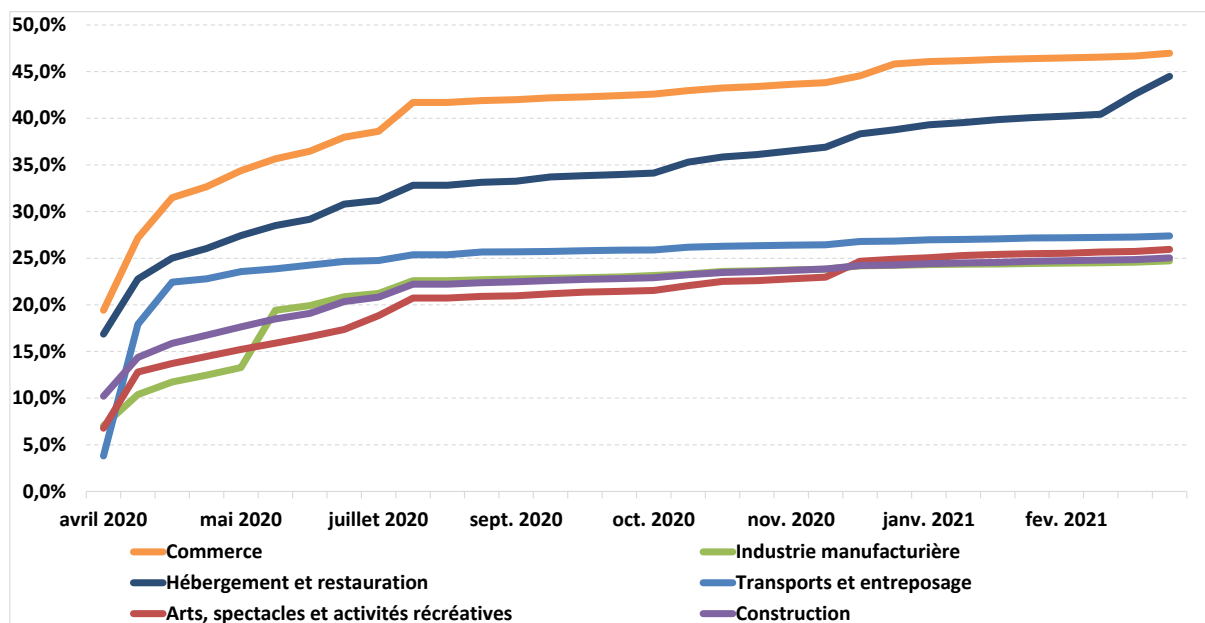
Le montant cumulé des prêts accordés entre mars 2020 et avril 2021 montre un effet très fort sur certains secteurs, par rapport à leur activité en 2019. Ainsi, il représente de l'ordre

¹²⁵ L'amortissement pouvant être aménagé avec une 1^{ère} période d'un an durant laquelle seuls les intérêts et le coût de la garantie d'État sont payés, en restant dans la durée totale fixée. En mars 2021, la durée de différé maximale a été allongée à 24 mois, sur demande de l'emprunteur auprès de sa banque.

¹²⁶ Chiffres Banque de France.

de 45 % de l'excédent brut d'exploitation 2019 des secteurs du commerce et de l'hébergement-restauration, et entre 20 et 25 % pour les principaux autres secteurs.

Graphique n° 15 : prêts garantis par l'État rapporté à l'EBE 2019 de chaque secteur



Source : Cour des comptes à partir des données de l'Insee (comptes nationaux annuels) et des données mises en ligne sur data.gouv.fr sur les prêts garantis par l'État

Au 1^{er} janvier 2021, le dispositif des PGE avait bénéficié à 638 034 entités, réparties sur tout le territoire français, soit 21 % en Île-de-France, 13 % en Auvergne-Rhône-Alpes, 11 % en Provence-Alpes-Côte d'Azur, et 10 % respectivement en Nouvelle Aquitaine et Occitanie. En revanche, la répartition des encours de prêts est beaucoup plus concentrée, les cinq plus grandes régions réunissant 70 % du total de l'encours, avec une prédominance beaucoup plus forte de l'Île de France (37 %), suivie d'assez loin par Auvergne-Rhône-Alpes (11 %), Provence-Alpes-Côte d'Azur (8 %), l'Occitanie (7 %) et la Nouvelle-Aquitaine (7 %).

À la différence du fonds de solidarité et de l'activité partielle, à court terme, les PGE entraînent un gain immédiat pour les finances publiques¹²⁷. En revanche, à long terme, le budget de l'État sera affecté par d'éventuels appels en garantie. Le taux de perte prévisionnel, marqué par de fortes incertitudes, a été évalué par la Banque de France et Bpifrance à environ 5 %. Dans le programme de stabilité, le coût total des appels en garantie est estimé à 9,6 Md€ (en tenant compte également des prêts garantis distribués par la Banque européenne d'investissement – BEI), soit un coût net des primes d'environ 5,3 Md€.

¹²⁷ En effet, les banques versent en avance la prime de garantie, alors que le remboursement par les entreprises est ensuite étalé pendant la durée d'amortissement des PGE, soit un gain pour l'État estimé en LFI 2021 à 3,1 Md€ au total, dont 2,6 Md€ en 2021

4 - Des possibilités étendues de report du paiement des prélèvements sociaux, au-delà des allègements en faveur des secteurs les plus touchés par la crise

a) Pour les employeurs de salariés, de larges facultés de report de paiement

L'exonération et l'aide au paiement des cotisations et contributions sociales, intégralement compensées par le budget de l'État, permettent de limiter les montants de prélèvements sociaux dus par les entreprises du secteur privé particulièrement affectées par la crise sanitaire. Fin février 2021, ces entreprises avaient déclaré aux Urssaf 3,4 Md€ d'exonérations et d'aides au paiement au titre de périodes d'emploi de l'année 2020, dont 2,6 Md€ permettaient de réduire leurs restes à payer¹²⁸. À la mi-juin 2021, les montants déclarés au titre de périodes d'emploi 2020 atteignaient 5,7 Md€, dont 4,6 Md€ au titre de périodes d'emploi 2020 et 1,1 Md€ au titre de périodes d'emploi 2021.

Ce dispositif présente plusieurs traits favorables aux entreprises qui en bénéficient. Il consiste en une réduction du montant des prélèvements dus, et non en un étalement de leur paiement. Il a un large champ d'application, qui couvre non seulement les employeurs des secteurs du tourisme, de l'hôtellerie, de la restauration, du sport, de la culture, du transport aérien et de l'évènementiel (secteurs dits S1), mais aussi ceux des secteurs dont l'activité dépend de ces derniers en amont ou en aval (S1 bis), ainsi que les employeurs ayant subi une interdiction d'accueil du public ou une forte perte de chiffre d'affaires (S2). L'éligibilité à ces mesures est appréciée entreprise par entreprise, indépendamment d'une appartenance éventuelle à un groupe. L'exonération couvre l'intégralité du montant des cotisations et contributions patronales dues après application des mesures habituelles d'allègement¹²⁹ et l'aide au paiement est égale à 20 % de la rémunération retenue comme assiette de l'exonération. L'aide au paiement s'applique à l'ensemble des prélèvements sociaux dus aux Urssaf, y compris ceux précomptés par les employeurs sur les salaires, qui en font juridiquement partie.

Malgré ces dispositifs, le montant des restes à payer de prélèvements sociaux par les employeurs de salariés du secteur privé (hors particuliers employeurs) a néanmoins fortement augmenté en 2020. Fin 2020, le montant des prélèvements dus au titre des échéances de paiement de 2020 et non réglés s'élevait ainsi à 11,4 Md€, contre 2,3 Md€ fin 2019 au titre des échéances 2019 ; malgré l'aide au paiement, qui permet de le réduire de 0,4 point, le taux de restes à payer atteignait 4,5 %, à comparer à 0,9 % fin 2019 et à 1,4 % fin 2009, à la suite de la récession économique de cette dernière année.

Ce niveau traduit des difficultés avérées de trésorerie, mais aussi les larges facilités de report de paiement accordées dès mars 2020 aux entreprises, sans pénalités ou majorations de retard. Ces facilités étaient mobilisables sur simple demande de leur part, sauf réponse contraire de l'Urssaf sous 48 heures, à condition toutefois de continuer à effectuer les déclarations mensuelles de prélèvements sociaux dont elles étaient redevables. Elles ont couvert les cotisations et contributions non seulement patronales, mais aussi salariales, dont le précompte

¹²⁸ Les montants d'exonération déclarés par les employeurs de salariés réduisent à la source les cotisations et contributions patronales exigibles. Ceux déclarés au titre de l'aide au paiement réduisent les montants de cotisations et de contributions patronales et salariales qui restent dus après application de l'exonération. Pour les employeurs qui étaient en tout ou partie à jour de leurs paiements sur les périodes concernés, le montant déclaré de l'aide au paiement peut dépasser le montant dû de prélèvements sociaux et ne pas trouver à s'imputer. L'écart correspondant constitue alors une forme de créance sur l'Urssaf.

¹²⁹ Réduction générale et exonérations ciblées de cotisations.

suivi d'une absence de versement constitue en temps normal une infraction pénale et un motif d'exclusion à tout accord de l'Urssaf pour étaler le paiement des prélèvements sociaux. En 2020, l'ensemble des procédures habituelles de recouvrement amiable et forcé ont d'ailleurs été suspendues, sauf exceptions (en cas de travail dissimulé notamment).

Ces mesures font l'objet d'un resserrement graduel au cours de l'année 2021.

Ainsi, l'exonération a pris fin au-delà de la période d'emploi d'avril 2021 pour les secteurs S1 et S1 *bis*, sauf interdiction d'accueil du public¹³⁰. En revanche, le projet de loi de finances rectificative en cours d'adoption par le Parlement prévoit de prolonger l'aide au paiement, à un taux plus réduit (15 %), sur les périodes d'emploi de juin, juillet et août 2021.

Si l'ensemble des entreprises dont l'activité a connu une fermeture ou une restriction directe ou indirecte ont continué à bénéficier, au titre des périodes d'emploi du premier semestre 2021, d'une faculté générale de report de paiement des cotisations et contributions dont elles sont redevables, elles devront s'acquitter en août de la totalité des montants dus au titre de la période d'emploi de juillet. Un report restera cependant possible, mais uniquement pour les cotisations et contributions patronales, et non plus salariales.

Depuis février 2021, des propositions de plans d'apurement sont adressées aux cotisants débiteurs. À la mi-juin 2021, les employeurs de salariés, couverts par un plan d'apurement (d'une durée moyenne de 8 mois), ou non, devaient encore 7,6 Md€ au titre des montants dus depuis mars 2020 et non réglés à fin 2020.

b) Pour les travailleurs indépendants, des montants appelés de prélèvements sociaux réduits de moitié et des reports de leur règlement

Les artisans-commerçants et professions libérales qui effectuent des déclarations sociales annuelles de revenus professionnels et versent aux Urssaf ont bénéficié de reports de paiement de prélèvements sociaux encore plus massifs.

Tout d'abord, les appels provisionnels de cotisations et de contributions sociales ont été totalement suspendus entre mars et août 2020 compris, soit pendant six mois. Dès lors, les montants appelés sur les quatre derniers mois de l'année auraient dû couvrir 10 mois d'appel. Afin d'éviter un ressaut de paiement, ils ont été calculés en abattant de 50 % le revenu professionnel pris en compte¹³¹ pour déterminer le montant des cotisations et contributions provisionnelles dues sur l'ensemble de l'année 2020, avant que les déclarations des revenus professionnels (en mai-juin 2021) ne permettent de calculer le montant effectivement dû au titre de 2020. Le second confinement a cependant conduit à suspendre les prélèvements automatiques sur les comptes bancaires des cotisants des montants appelés en novembre et en décembre 2020 ; les cotisants avaient cependant la faculté de les régler en tout ou partie.

Sous l'effet de cette dernière mesure, les restes à payer atteignaient 6,2 Md€ fin 2020, soit un taux de 41,1 %, dont 4,7 Md€ demeuraient en instance de règlement à la mi-juin 2021

¹³⁰ Pour les entreprises du secteur S2, la mesure a pris fin au-delà de la période d'emploi, d'octobre 2020, sauf interdiction d'accueil du public.

¹³¹ Dans le cas général, il s'agit du revenu professionnel déclaré au titre de 2019. Dans un nombre minoritaire de cas, il peut s'agir du revenu estimé par le cotisant pour l'année 2020 ou, en l'absence de revenu déclaré pour 2019, du revenu estimé pour 2019 ou du revenu déclaré 2018.

(contre 2,2 Md€, soit 10,1 % fin 2019). S’y ajoutaient 0,2 Md€ dus par les praticiens et auxiliaires médicaux et 0,2 Md€ par les micro-entrepreneurs.

Compte tenu de revenus professionnels 2020 plus élevés en moyenne que le revenu de référence abattu de 50 % pris en compte pour calculer les appels provisionnels des quatre derniers mois de l’année, les restes à payer à fin 2020 ne représentent qu’une partie de l’avantage de trésorerie dont ont bénéficié les travailleurs indépendants en 2020. Selon l’estimation de la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) de juin 2021, leurs déclarations de revenus professionnels 2020 pourraient mettre à leur charge 3,5 Md€ de prélèvements supplémentaires à régler.

Au total, l’avantage de trésorerie dont ont bénéficié les travailleurs indépendants au regard de leurs revenus professionnels 2020 pourrait ainsi atteindre de l’ordre de 10 Md€. À la mi-juin, les restes à payer au titre de celui-ci pourraient avoisiner 7 Md€ après imputation de la réduction de cotisations et de contributions accordée à ceux des secteurs S1, S1 bis et S2, pour une part au titre de périodes de l’année 2021¹³², qui est également compensée par le budget de l’État (pour un coût estimatif de 1,4 Md€).

Pour l’essentiel, les propositions de plans d’apurement au titre des sommes non réglées de 2020 doivent intervenir à compter du mois de juillet. Le dispositif est très protecteur : les cotisants bénéficient d’un étalement de 24 mois lorsque leur dette dépasse 1 000 €, et jusqu’à 36 mois à leur demande, d’une remise partielle de dette (jusqu’à 900 € en fonction de la baisse de leur chiffre d’affaires durant le premier confinement) lorsqu’ils ne relèvent pas des secteurs S1, S1 bis ou S2 et, le cas échéant, d’une aide du CPSTI.

S’agissant des montants appelés en 2021, les travailleurs indépendants bénéficient d’une suspension de leur prélèvement, soit d’office (S1 et S1 bis), soit à leur demande (autres secteurs), ainsi que des réductions 2021 qui n’auraient pas trouvé à s’imputer sur 2020 (secteurs S1 et S1 bis).

B - Des dispositifs qui ont globalement atteint leurs objectifs à court terme

1 - Des dispositifs souvent plus favorables qu’ailleurs

a) Une ampleur financière du fonds de solidarité progressivement plus élevée que dans d’autres pays

D’après la comparaison internationale conduite par la Cour dans huit pays¹³³, lors de la phase aiguë de la crise, la plupart d’entre eux ont mis en place des aides similaires au fonds de solidarité, dont l’instruction était simple et le versement rapide. Sept pays ont choisi de recourir à des subventions directes, seuls les États-Unis ayant opté pour une aide sous forme de prêt.

¹³² 2 400 € pour le premier confinement et 600 € par mois d’éligibilité entre octobre 2020 et mars 2021 (S1 et S1bis) ou 1 800 € et 600 € par mois de novembre 2020, février 2021 et mars 2021 d’éligibilité (S2).

¹³³ Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, États-Unis, Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni.

Si la plupart de ces pays a choisi de définir des critères d'éligibilité et des formats d'aides similaires à la France (aide versée sur critère de baisse de chiffre d'affaires), certains ont retenu des critères différents (comparaison coûts fixes-chiffre d'affaires en Allemagne, valeur foncière de l'entreprise au Royaume-Uni). Selon les pays, l'aide versée est soit forfaitaire (Royaume-Uni, Belgique, Australie, Pays-Bas pour les PME), soit proportionnelle aux coûts fixes (Allemagne), ou encore égale au minimum social (Espagne et Pays-Bas, pour les indépendants).

À fin juillet 2020, les dépenses du fonds de solidarité représentaient en France 0,25 % de son PIB et se situaient donc, pour les dispositifs équivalents et sur la même période, nettement en dessous de la moyenne des pays étudiés (0,42 % du PIB). L'Allemagne était alors le pays dont le coût des aides similaires au fonds de solidarité étaient les plus élevées (0,52 % du PIB).

Toutefois, avec la poursuite de la crise sanitaire, les dispositifs de soutien aux entreprises ont évolué, plaçant désormais la France dans la moyenne haute des pays étudiés, avec des dépenses à fin mars 2021 représentant 0,86 % de son PIB, pour 0,83 % en Allemagne, la moyenne pondérée s'élevant à 0,69 % du PIB total. De plus, les subventions du fonds de solidarité viennent s'ajouter aux autres aides, notamment l'activité partielle, pour laquelle la France présente des dépenses très supérieures à l'Allemagne.

Tableau n° 17 : comparaison internationale des aides similaires au fonds de solidarité

(en Md€)	En juillet 2020		En mars 2021	
	Aides versées	% du PIB	Aides versées	% du PIB
France	6,1	0,25%	20,9	0,86%
Espagne	3,7	0,30%	5,6	0,45%
Allemagne	18	0,52%	28,7	0,83%
Danemark	0,7	0,22%	2,3	0,73%
Pays-Bas	3,4	0,42%	2,2	0,27%
Belgique	ND	ND	3,9	0,82%
Royaume-Uni	12,8	0,51%	14,2	0,56%
Moyenne pondérée par le PIB		0,42%		0,69%

Source : étude internationale sur le fonds de solidarité, Cour des comptes et services économiques régionaux de la DG trésor, FMI pour le PIB 2019

Note : la date de mise à jour des montants exécutés au titre de mars 2021 varient selon les pays entre janvier 2021 (Royaume-Uni) et mars 2021 (Allemagne, Danemark). Les données françaises sont à jour du 31 mars 2021.

b) Un dispositif de PGE plus avantageux qu'à l'étranger

De nombreux autres pays ont mis en place des mécanismes de prêts garantis, soit nouveaux (Espagne, Belgique, Italie, Royaume-Uni, États-Unis), soit renforçant des dispositifs existants (Pays-Bas et Allemagne notamment).

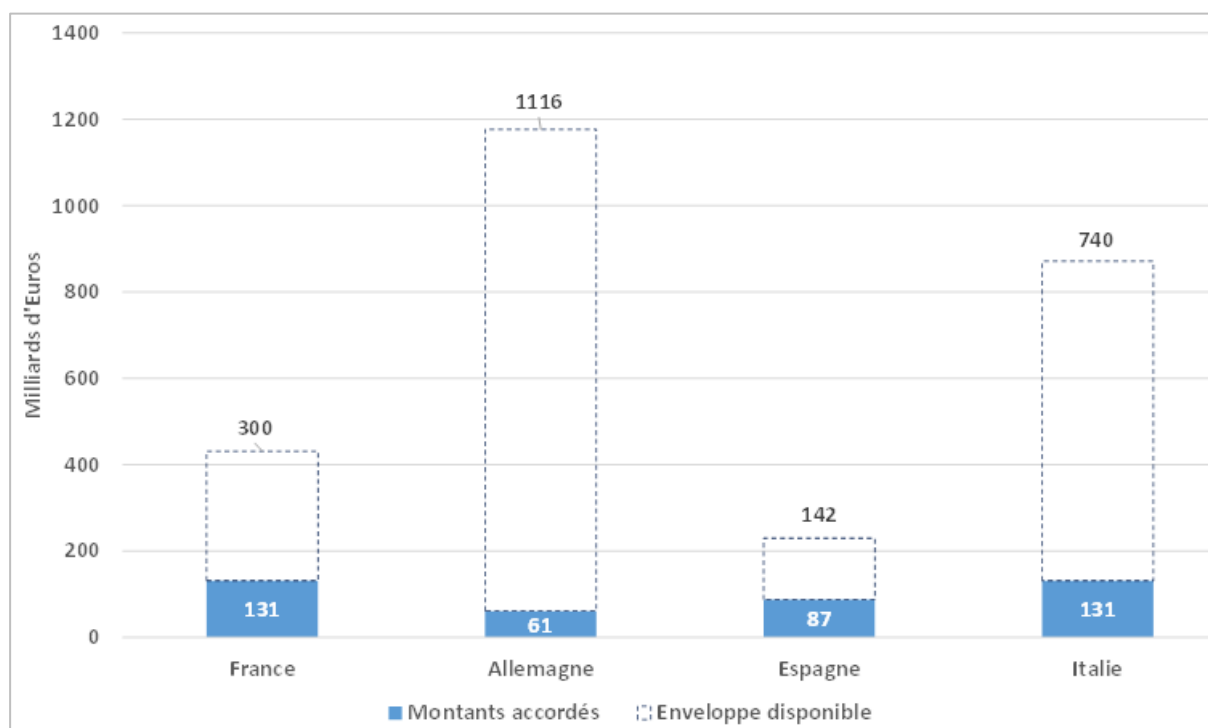
La plupart des États garantissent des prêts d'une durée de six ans (cinq ans pour l'Espagne et deux ou trois ans pour les États-Unis). L'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie prévoient un délai alternatif de dix ans, en cas de garantie totale du prêt. En général, la part garantie par l'État

et la rémunération de la garantie sont inversement proportionnelles à la taille de l'entreprise. Certains pays ont également introduit des critères plus complexes d'éligibilité ou des plafonds d'aides selon la nature de l'entreprise. Des mesures de simplification ont d'ailleurs été réclamées au début du dispositif en Italie et la montée en charge des prêts allemands a été lente.

La France a fait le choix d'un dispositif plus avantageux, avec des taux d'intérêt plus bas que d'autres pays, soit avec un taux de 0,25 % la première année, qui atteint ensuite entre 1 % et 2,5 % les années suivantes. Les autres pays utilisent généralement une option entre deux taux de référence selon que la garantie est à 100 % (le taux s'élève alors à 2 % en Italie, à 2,5 % au Royaume-Uni et à 3 % en Allemagne) ou non (l'Italie et le Royaume-Uni utilisent dans ce cas le taux de marché, tandis que l'Allemagne a défini une fourchette de taux entre 1 % et 2,1 %).

Des dispositions ont été prises dans plusieurs pays visant à réserver les prêts aux entreprises viables (pas de crédit irrécouvrable par exemple en Italie, entreprises ayant réalisé en moyenne un bénéfice sur 2017-2019 en Allemagne, pas d'arriérés de paiement en Belgique). Dans certains cas, des codes de bonne pratique ou de bonne conduite (Espagne, Pays-Bas) visent à guider les banques dans la sélection des entreprises. Au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, des garanties complémentaires sont demandées pour certains prêts (garantie de la part des actionnaires majoritaires ou garantie personnelle du dirigeant).

Graphique n° 16 : montants disponibles et accordés de prêts garantis dans les quatre premières économies de l'Union européenne (janvier 2021)



Source : Banque de France

c) Un dispositif d'activité partielle particulièrement attractif

Une étude comparative de l'Unédic sur les montants consacrés à l'activité partielle dans différents pays montre que la France a consacré au financement des allocations des montants très supérieurs à l'Allemagne, avec un coût estimé en septembre 2020 à 30,6 Md€ en France contre 23,5 Md€ en Allemagne. Toutefois, dans ce pays, le soutien aux entreprises, et indirectement à l'emploi, a constitué une part plus importante au soutien financier direct. Le coût du dispositif français reste ainsi cohérent avec ceux constatés dans d'autres pays de l'Union européenne.

Tableau n° 18 : coût de l'activité partielle dans différents pays

Pays	Allemagne	Belgique	Espagne	France	R-U	Suisse	Suède
Coût en Md€	23,5	0,6	17,8	30,6	58,3	0,2	11,3
Coût en %PIB	0,6 %	0,1 %	1,0 %	1,0 %	2,0 %	0,1 %	2,1 %
Coût par personne en emploi	572	126	910	1 144	1 859	47	2 498

Source : Unédic. Estimations réalisées en septembre 2020

Lecture : le coût par personne en emploi rapporte le montant total à l'emploi total. Il diffère du coût par bénéficiaire. Pour l'Allemagne, les données de l'Unédic incluent la compensation des cotisations, qui n'a pas d'équivalent en France. Le coût pertinent est plus vraisemblablement de l'ordre de 12 Md€. De même, le coût pour la France serait plus proche de 26,2 Md€ en 2020 selon les estimations de la Dares publiées en juin 2020.

Par rapport aux pays étrangers ayant massivement eu recours à l'activité partielle, le système français se caractérise par un taux de remplacement pour les salariés dans la moyenne (environ 70 % du salaire brut), inférieur au niveau observé au Royaume-Uni et en Suisse (80 %) ou en Suède (90 %), mais plus élevé qu'en Allemagne (60 %, mais sur une assiette en réalité différente).

En ce qui concerne le reste à charge pour l'entreprise, bien qu'un taux de prise en charge de 100 % soit également assez répandu (Allemagne et Italie), le plafond de cette prise en charge, à 4,5 fois le Smic, est l'un des plus élevés parmi les pays comparables, rendant le système français particulièrement attractif pour les entreprises. En pourcentage du salaire médian, la France est de loin le pays où le plafond de prise en charge est le plus élevé (262 %), devant la Suisse et la Suède (environ 200 %), l'Allemagne et la Belgique (environ 150 %), le Royaume-Uni et l'Espagne (environ 100 %).

Le système français se singularise aussi par le fait que les salariés au niveau du Smic ne subissent aucune perte de rémunération lorsqu'ils sont placés en activité partielle. La portée financière de cet avantage est cependant limitée : selon une étude effectuée par la Dares à la demande de la Cour, le supplément d'indemnisation des salariés à bas salaire permis par le plancher représente seulement 2 % du total des sommes versées.

2 - Un fort effet de cumul des aides

L'analyse ici présentée vise à examiner l'articulation entre les quatre principaux dispositifs d'aide aux entreprises (fonds de solidarité, activité partielle, prêts garantis aux entreprises et allègements de cotisations et contributions sociales). Elle ne tient pas compte des autres aides aux entreprises, notamment sectorielles (présentées en annexe 3).

Pendant la première phase de la crise, plus de 60 % des 3,7 millions d'entreprises bénéficiaires d'au moins un des quatre principaux dispositifs ont eu recours à au moins deux d'entre eux. En revanche, 3 % seulement ont mobilisé les quatre dispositifs¹³⁴. Le taux de cumul a varié suivant la taille de l'entreprise et le secteur. Alors que les entreprises de moins de 5 salariés ont eu recours majoritairement à un seul dispositif, plus d'une entreprise sur deux parmi les TPE entre 5 et 10 salariés et les PME (entre 10 et 250 salariés) a cumulé au moins un allègement de cotisations et de contributions sociales avec l'activité partielle et une sur quatre a également contracté un PGE. C'est dans le secteur de l'hébergement et restauration que les entreprises ayant eu recours aux dispositifs d'aide ont le plus combiné les dispositifs : 63 % d'entre elles ont eu recours à au moins deux dispositifs, et 16 % aux quatre dispositifs.

Un cumul possible des aides du fonds de solidarité avec d'autres aides aux petites entreprises et travailleurs indépendants

Le bénéfice du fonds de solidarité, dans ses deux volets, est cumulable avec les avances des fonds de soutien créés par les régions et la Banque des territoires. Ceux-ci proposent des avances remboursables à taux zéro et sans frais, d'un montant maximum de 15 000 € à 30 000 €, et une durée de remboursement comprise entre trois et sept ans (avec un différé de 6 à 24 mois). Bien qu'il ne s'agisse que de prêts, leur plafond élevé et la simplicité des démarches permettant de les obtenir en ont fait un dispositif attractif pour les entreprises. À mi-septembre 2020, l'engagement financier total s'élevait à 440 M€, dont 144 M€ financés par la Banque des territoires, 174 M€ par les régions et 124 M€ par les collectivités infrarégionales.

Il était aussi possible de cumuler les aides du fonds de solidarité avec les aides exceptionnelles versées par certaines caisses de retraite, financées par un prélèvement sur les réserves de ces régimes (voir chapitre I), notamment l'aide entièrement automatique mise en place par le conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI). Elle s'est élevée en moyenne à 1 010 € pour les travailleurs indépendants au réel et à 445 € pour les micro entrepreneurs. Pour 2020, elle a été versée à 1 188 173 bénéficiaires pour un coût de 974 M€.

Ces aides combinées ont représenté un apport important de liquidités pour les secteurs les plus impactés par la crise. En cumulant PGE et fonds de solidarité, l'aide en subventions ou en trésorerie cumulée octroyée de fin mars 2020 à fin février 2021 représente 60 % de l'excédent brut d'exploitation 2019 du secteur de l'hébergement-restauration, 50 % de celui du secteur du commerce et 38 % de celui du secteur culturel.

3 - Des objectifs de court terme globalement atteints

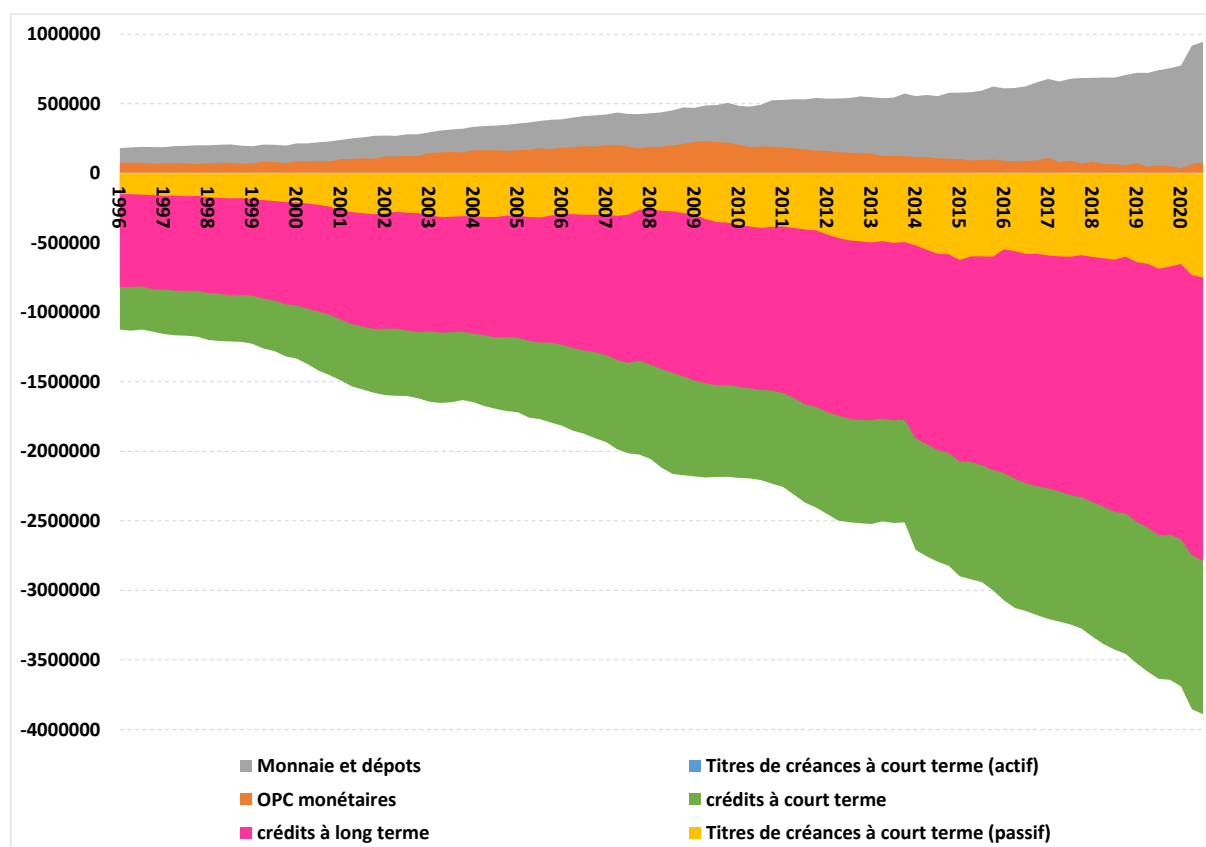
Les dispositifs massifs d'aide mis en place en 2020 ont globalement rempli leurs objectifs de court terme en réduisant le nombre des faillites d'entreprises et en limitant les pertes d'emplois. S'agissant des faillites, les objectifs peuvent même paraître dépassés puisque le nombre de défaillances d'entreprises a baissé de 40 % entre 2019 et 2020.

¹³⁴ Comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19 – Statistiques sur le recours aux dispositifs de mars à septembre 2020, 2 février 2021.

Le ciblage progressif du fonds de solidarité sur les secteurs les plus touchés par la crise sanitaire (hébergement-restauration et culture notamment) a ainsi permis de compenser une part importante de la baisse de leur excédent brut d'exploitation entre 2019 et 2020. Pour le secteur hôtellerie-restauration, l'aide du fonds de solidarité a représenté, entre mars 2020 et février 2021, de l'ordre de 28 % de la variation de l'excédent brut d'exploitation avant effet des dispositifs d'urgence (voir *supra*).

En parallèle de ces versements directs, la distribution à grande échelle des prêts garantis par l'État a permis d'augmenter immédiatement et massivement la liquidité des entreprises afin d'éviter un assèchement du crédit et de soutenir leur trésorerie, qui a crû de 200 Md€ sur l'ensemble de l'année 2020.

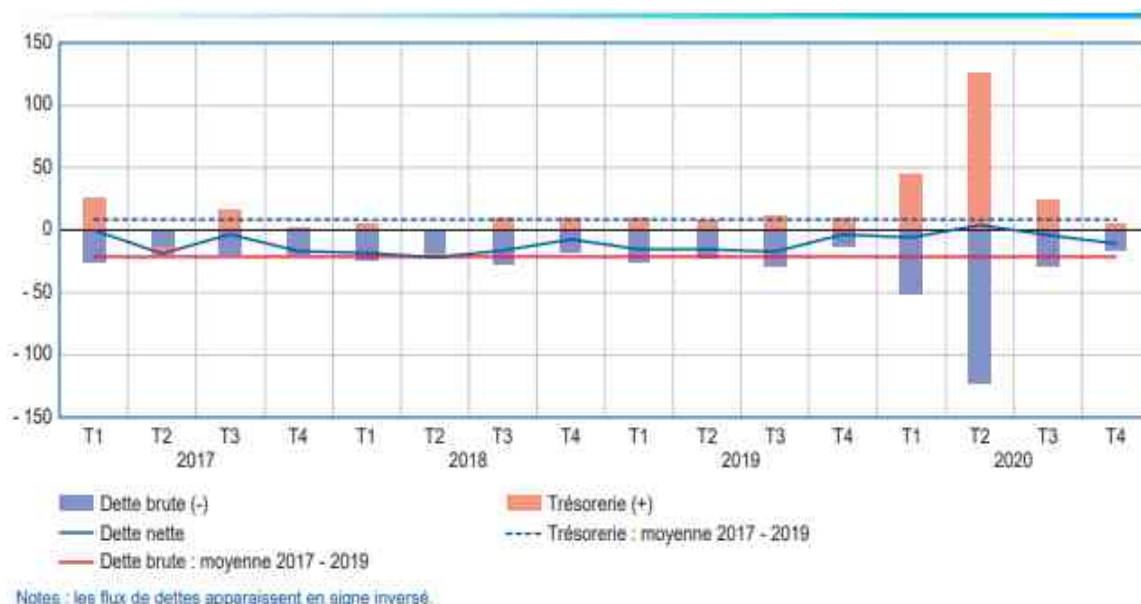
Graphique n° 17 : évolution de la situation financière des sociétés non financières



Source : calculs Cour des comptes sur données Banque de France au 30 septembre 2020

Toutefois, au niveau agrégé, cette hausse de la trésorerie s'est accompagnée d'une augmentation équivalente (217 Md€) de la dette brute des sociétés non financières. L'impact réel de la crise sur leur situation financière devra donc être apprécié au regard d'une analyse sur le long terme de leurs principaux agrégats financiers et du taux de défaillance qui en résultera.

Graphique n° 18 : flux trimestriels de trésorerie, de dette brute et de dette nette des sociétés non-financières (en Md€, CVS).



Source : Banque de France

La Cour a simulé la situation financière des entreprises pour plusieurs cas-types d'entreprises appartenant aux secteurs les plus touchés par la crise, présentés en annexe 6.

La simulation confirme tout d'abord que les mécanismes d'urgence mis en œuvre ont considérablement allégé l'impact de la crise pour certaines très petites entreprises. La situation des PME semble beaucoup plus mitigée. Les cas-types de PME étudiés présentent ainsi pendant la crise des flux mensuels de trésorerie négatifs et bénéficient à partir de fin 2020 seulement d'aides du fonds de solidarité, et début 2021 de la nouvelle aide pour les coûts fixes. La très faible utilisation de cette aide (35 M€ versés à 500 entreprises au 31 mai 2021), ouverte sur justificatif à compter de mars 2021 rétroactivement depuis janvier 2021, pourrait être le témoin d'une bonne couverture des entreprises par les aides préexistantes. L'activité partielle leur permet de compenser seulement partiellement leurs pertes, qui restent très importantes pendant l'année 2020. Les reports de cotisations sociales semblent avoir un impact limité sur le niveau des liquidités disponibles. La dette s'accroît donc fortement.

Les aides d'urgence ont donc permis jusqu'ici de préserver la solvabilité des entreprises les plus touchées par la crise, sans empêcher, en particulier pour les PME, une dégradation de leur trésorerie et un recours à l'emprunt, dont l'ampleur dépendra du rythme de redressement de leur chiffre d'affaires après la crise.

Enfin, la crise a été le vecteur de mesures de simplification dans le domaine de la gestion budgétaire et comptable de l'État, afin de garantir des paiements plus rapides de la part des ministères, en payant par exemple dès la certification des factures, ou en allégeant les dispositifs de paiement. L'accès à distance à Chorus, l'utilisation des modes de communication numériques ont franchi aussi des étapes décisives dans le cadre de la crise sanitaire. Des mesures d'assouplissement de certaines procédures du droit du travail ainsi que des plateformes de mise en relation des entreprises avec les différents publics demandeurs, sans passer par Pôle

emploi, ont été développées. Ces initiatives « simplificatrices », qui devront faire l'objet d'un bilan avant leur éventuelle pérennisation, ont contribué à la sauvegarde du tissu productif.

C - Des risques d'effets d'aubaine et de fraude significatifs et des incertitudes pour la sortie de crise

Les dispositifs de soutien financiers aux entreprises, maintenus depuis plus d'un an, outre leur coût élevé, comportent des risques de freins à l'activité, voire d'utilisation abusive ou de fraude, parfois très importants et qui ont été constatés à divers niveaux. La Cour a donc recommandé¹³⁵ de renforcer les contrôles et de mettre en place un plan de contrôle *a posteriori* pour détecter et sanctionner vigoureusement les cas de fraude.

1 - Des risques d'effets d'aubaine significatifs

Bien que la réglementation européenne, adaptée lors de la crise, encadre les aides d'État en interdisant les surcompensations¹³⁶, des effets d'aubaine significatifs ont été constatés.

a) Des modalités de calcul des aides favorables pour le fonds de solidarité et l'activité partielle

Les conditions de recours aux aides du fonds de solidarité peuvent se traduire par des effets d'aubaine significatifs dans certaines situations. Par exemple, les entreprises ayant une activité saisonnière peuvent être indemnisées au-delà de leur préjudice. En effet, les entreprises ont pu, de mars 2020 à mai 2021, choisir le niveau de leur chiffre d'affaires servant de référence pour calculer leur perte d'activité mensuelle, entre le même mois de l'année 2019 ou le douzième du total de leur chiffre d'affaires de 2019. Ainsi, une entreprise de restauration habituellement ouverte d'avril à septembre a pu bénéficier d'une aide d'octobre 2020 à mars 2021 alors qu'elle est habituellement fermée à cette période. À compter de l'indemnisation de mars 2021, le choix des entreprises en matière de mois de référence a été figé.

Un effet d'aubaine a aussi pu résulter, pour les entreprises ne pouvant pas accueillir de public, du fait que, à partir de novembre 2020, il n'a pas été tenu compte des activités de vente à emporter dans la définition du chiffre d'affaire retenu pour le calcul de l'aide. Les entreprises de la restauration, notamment de restauration rapide pouvaient ainsi être indemnisées de la totalité de leur perte de chiffre d'affaires, alors qu'elles avaient par ailleurs une activité de vente à emporter parfois substantielle. L'ampleur de ce phénomène a conduit à introduire, à compter de février 2021, une condition de perte globale de chiffre d'affaires de 20 %, vente à emporter comprise, pour bénéficier du fonds de solidarité.

¹³⁵ Cour des comptes, rapport au Premier ministre « Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise », juin 2021, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹³⁶ L'encadrement temporaire des aides d'État, dans sa cinquième modification en date du 1^{er} février 2021, dispose que « [le] TFUE exige également qu'il n'y ait pas de surcompensation. Seuls les dommages résultant directement des mesures restrictives peuvent faire l'objet d'une compensation et une quantification rigoureuse de ce dommage doit avoir lieu ».

Des effets d'aubaine significatifs ont également été constatés pour l'activité partielle, lorsque des entreprises qui auraient pu poursuivre leur activité ont préféré y recourir. Alors que l'entreprise devait selon les textes être « contrainte » de réduire son activité pour en bénéficier, environ 8 % du million d'entreprises bénéficiaires de l'activité partielle ont connu en 2020 une hausse sensible de leur chiffre d'affaires, d'après France Stratégie. Les deux tiers de ces 78 000 entreprises appartiennent à trois secteurs : construction (27 %), activités scientifiques, services administratifs et de soutien (22 %) et commerce (16 %). Dans le secteur de la construction, ce sont ainsi près de 21 000 entreprises employant environ 250 000 salariés qui se trouvaient dans cette situation. Pour un peu plus de 50 000 d'entre eux, l'entreprise a même recouru à l'activité partielle pour plus de 30 % de sa masse salariale.

b) Les prêts garantis par l'État : des risques d'optimisation par les entreprises

Face à des besoins massifs de liquidités, la conception et la distribution des PGE se sont focalisées sur la réussite du déploiement des prêts, sans qu'ait été mis en place un contrôle *ex ante* approfondi visant à limiter les risques d'optimisation.

En effet, bien qu'ait été instauré un délai de carence de deux mois et que les banques soient supposées augmenter leur exposition sur les entreprises bénéficiaires de PGE, aucun mécanisme spécifique n'est prévu pour vérifier que les PGE ne se substituent pas à des dettes préexistantes.

De plus, il existe un risque que la créance que détient l'État devienne moins prioritaire en cas de défaillance si de nouveaux prêts ont une maturité plus courte, ou sont adossés à des actifs apportés en garantie, ce qui n'est pas le cas du PGE. Les levées de nouvelles dettes seraient une preuve de « l'effet de levier » des PGE, facilitant l'accès à d'autres crédits classiques pour les entreprises, mais ne doivent pas mettre en péril les remboursements des PGE.

Enfin, les banques apprécient la situation financière consolidée de leurs clients lors de la distribution des PGE, mais il n'est pas possible de vérifier quelle est la circulation de la créance de PGE et s'il existe des mécanismes d'optimisation au sein des groupes au niveau français et étranger.

Le Gouvernement a pris des dispositions visant à prévenir les comportements frauduleux. En particulier, l'implication des banques dans le dispositif, en leur faisant porter une partie du risque de crédit et donc en les associant étroitement à la sélection des entreprises, devait prévenir les risques d'attribution d'un prêt à une entreprise sans existence juridique ou activité réelle. La plateforme mise en place par Bpifrance a permis également de s'assurer de l'identité des bénéficiaires et du respect des plafonds de prêt.

c) Des effets d'aubaine résultant de la combinaison des aides

Le recours conjoint aux différentes aides, notamment du fonds de solidarité et de l'indemnisation de l'activité partielle a pu conduire, dans certains cas, à améliorer la situation d'une entreprise par rapport à l'année précédente. En effet, l'aide du fonds de solidarité vise à indemniser la perte de chiffre d'affaires, alors que l'activité partielle vise à réduire leurs charges salariales. Dès lors, par exemple, une entreprise fermée administrativement en novembre 2020 ayant eu en novembre 2019 un chiffre d'affaires de 10 000 € a pu toucher le même montant au titre du fonds de solidarité alors même que ses charges salariales étaient réduites par le dispositif

d'activité partielle De plus, contrairement au chiffre d'affaires des entreprises, les subventions du fonds de solidarité ne sont pas soumises à imposition.

En mars 2021, dans le cadre du fonds de solidarité, une aide visant à compenser les coûts fixes a été créée¹³⁷. Cette aide, soumise à la production de justificatifs, reste à ce stade très peu demandée par les entreprises (dépenses de 143 M€ au 30 juin 2021). À titre de comparaison, à la même date, le coût des aides destinées aux remontées mécaniques ou au financement de certains stocks ont atteint respectivement 628 M€ et 200 M€.

Dans le chapitre de son rapport public annuel 2021 consacré au fonds de solidarité, la Cour a notamment recommandé de mettre en place des outils permettant d'éviter que le cumul d'aides versées à une entreprise soit supérieur au préjudice subi¹³⁸.

S'agissant enfin des reports de prélèvements sociaux, accordés de manière tacite par les Urssaf sous 48 heures, ils ont bénéficié à des entreprises confrontées à des difficultés de trésorerie avérées ou potentielles, mais aussi à des entreprises qui n'y étaient pas exposées.

2 - Des risques de fraude, principalement pour le fonds de solidarité et l'activité partielle

a) Des risques de fraude difficiles à évaluer pour l'activité partielle

Dans un contexte d'allègement de l'instruction initiale des dossiers, l'enjeu du contrôle de l'activité partielle a été rapidement identifié. Une mobilisation réelle a eu lieu dans ce domaine tant au niveau de l'administration centrale, pour la conception et l'animation d'un plan de contrôle, que dans les Direccte qui l'ont mis en œuvre avec des moyens humains parfois limités, même s'ils ont été un peu renforcés, ainsi qu'au sein de l'ASP. Un nombre important d'actions de contrôle a été mené, avec des résultats significatifs en termes de reversement, le plus souvent défavorable aux entreprises. Une analyse détaillée de ces contrôles et de leurs résultats figure en annexe 8.

L'objectif de 50 000 contrôles *a posteriori* à fin août 2020 a été tout juste atteint, mais il s'agissait en réalité du nombre de contrôles ouverts, alors que seuls 37 % des contrôles avaient été clôturés. Au 4 janvier 2021, seuls 62 % de ces contrôles avaient été clôturés, avec de fortes disparités entre régions (seulement 22 % en Île-de-France au 30 novembre).

Faute d'une réflexion large en amont, l'accent a été mis sur la recherche de certaines formes de fraudes très médiatisées, telles que le cumul entre activité partielle et télétravail dissimulé, qui se sont avérées extrêmement difficiles à établir. Les risques se situaient en réalité tout autant, sinon davantage, dans la surévaluation des heures et des salaires déclarés et dans la mise en place de fraudes organisées reposant sur la création en chaîne de sociétés coquilles ou sur l'usurpation d'identité. De surcroît, certaines caractéristiques du dispositif lui-même, comme la modulation des taux ou la non-prise en charge des congés, induisaient des possibilités d'erreurs ou de risques de tentatives de fraude en grand nombre.

¹³⁷ Elle pouvait être demandée de façon rétroactive à partir de janvier 2021.

¹³⁸ Cour des comptes, « Le fonds de solidarité à destination des entreprises : une mise en œuvre rapide dans un contexte instable », rapport public annuel, mars 2021, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

La survenue de fraudes organisées n'a pas été anticipée. Lorsqu'elle s'est matérialisée (voir annexe 8), elle a en partie désorganisé les équipes sur place, contrecarrant le bon déploiement du plan de contrôle. Si une réponse pratique a été proposée sur le terrain, avec le renforcement de contrôles *a priori*, la solution du rétablissement d'un délai d'examen substantiel avant la validation des demandes d'accord préalable n'a été mise en œuvre qu'en octobre 2020.

Pour faire échec à ces formes d'abus, il aurait également fallu permettre rapidement de nouveaux croisements de données, notamment entre les demandes d'indemnité, les déclarations sociales nominatives et le fichier des comptes bancaires. Ceux-ci n'ont été effectués que tardivement et de manière parcellaire. Ainsi, un accès en temps réel au fichier national des comptes bancaires et assimilés (Ficoba), qui liste tous les comptes bancaires ouverts en France utilisés, aurait permis de mettre en échec rapidement les fraudes à l'usurpation d'identité. Il a fallu attendre la loi de finances pour 2021 pour que l'ASP ait accès à ce fichier, bien après qu'aient été détectées des fraudes ou escroqueries, dont certaines à grande échelle.

Enfin, les méthodes de ciblage choisies ne permettent même pas d'estimer ce qu'a pu être le montant des trop-versés sur un dispositif dont le coût pour l'État et l'Unédic excède 26 Md€ pour l'année 2020. La grande latitude laissée aux Direccte et la mise à disposition tardive d'outils de ciblage perfectionnés¹³⁹ ont limité la pertinence de la sélection des dossiers contrôlés.

Sur la première tranche d'environ 25 000 contrôles (soit environ 2,5 % des entreprises), un reversement était à opérer dans environ un cas sur quatre et une fraude était suspectée dans 5 % des cas, sans que ce taux puisse être extrapolé à l'ensemble des dossiers, les méthodes d'échantillonnage et de ciblage des dossiers ayant varié d'une région à l'autre.

Par ailleurs, depuis que le taux de l'allocation fait l'objet d'une modulation, le risque d'erreur ou de fraude est particulièrement important.

Ainsi, dans le secteur « activités scientifiques et techniques », 33 % des entreprises ont demandé à bénéficier du taux de 70 %, pour un montant total de 150 M€, alors que, *a priori*, aucune entreprise du secteur n'était éligible. Dans celui de la construction, 23 % des entreprises sont dans cette situation, pour 25 M€ d'aide. La DGEFP a demandé aux Direccte de contrôler plus particulièrement les secteurs où le taux ne peut en principe s'élever à 70 %. Au 11 janvier 2021 et après consolidation des résultats de onze Direccte sur 1 090 demandes d'indemnisation, il ressortait que 87 % des entreprises contrôlées avaient appliqué un taux d'allocation erroné.

Pour les demandes d'indemnisation reçues de mars à décembre, le montant des ordres de recouvrement émis s'établit à 30,4 M€ et le montant du trop-perçu à 27,7 M€. L'information relative aux montants contrôlés dans les Direccte n'est toutefois pas disponible (en dehors de l'Île-de-France¹⁴⁰), si bien que, compte tenu par ailleurs des différences dans les méthodes de

¹³⁹ Des pistes prometteuses d'identification de dossiers à risque par croisement de données (avec l'Acoss, la DGFIP, la Cnam) ne sont pas encore opérationnelles ou n'ont pas été utilisées.

¹⁴⁰ En Île-de-France, sur un montant d'allocation contrôlé de manière ciblée de 41 M€, 52 % de cette somme soit 21,26 M€ feraient l'objet d'un ordre de reversement à l'ASP. Toujours en Île-de-France, les 100 plus gros dossiers de redressement déjà clôturés représentaient un enjeu de 11,8 M€, pour des demandes autour d'une moyenne de 100 000 €.

ciblage des Direccte, il n'est pas possible d'extrapoler les résultats des contrôles afin d'estimer le montant des erreurs déclaratives, de nature frauduleuse ou non.

Le ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion travaille à l'élaboration d'une nouvelle stratégie de contrôle qui prendra le relais du premier plan. Cette stratégie devra veiller à réexaminer les aides accordées lors de la première vague, période critique en termes de volume et de risque, en exploitant les anomalies déjà repérées, (telles que les 60 000 entreprises identifiées dans les tests de l'Acoss), les pistes mentionnées dans le présent rapport, et celles qui résulteraient de l'interfaçage étroit des données, provenant non seulement de l'Acoss, mais aussi de la CCMSA et de la Cnam (indemnités journalières, qui ne peuvent être cumulées avec les indemnités d'activité partielle pour un même salarié) ainsi que de la DGFIP (TVA). Si cette stratégie peut être déclinée en tenant compte des spécificités locales, elle ne saurait laisser aux Drees autant de latitude que lors du premier plan de contrôle en ce qui concerne le ciblage des dossiers à risque, de manière à pouvoir répondre à l'exigence d'une évaluation du montant des trop-versés.

b) Des possibilités de fraude croissantes avec l'élargissement et la prolongation du fonds de solidarité

Les demandes d'aide reposant sur des données déclaratives, le fonds de solidarité est exposé à des risques de fraude qui ont pris de l'ampleur avec l'élargissement progressif du fonds à des entreprises de plus grande taille et l'accroissement des montants des aides.

Les contrôles automatisés mis en place par la DGFIP au lancement du fonds ont d'abord été centrés sur les cas de fraude les plus grossiers (usurpation d'identité, doublons), puis progressivement enrichis, par exemple au secteur d'activité de l'entreprise. Fin 2020, ils avaient conduit au renvoi pour examen de plus d'un million de demandes.

Ces contrôles *a priori* ont été complétés depuis juillet 2020 par des contrôles *a posteriori* qui ont permis de déceler de dispositifs de fraude plus sophistiqués. Ceux-ci concernaient des entreprises en sommeil réactivées postérieurement à la date d'ouverture du fonds dans le seul but d'obtenir des aides, des entreprises ayant formulé des demandes multiples, des entreprises défaillantes, des entreprises n'ayant pas respecté les critères d'éligibilité (plafonds de chiffre d'affaires, de salariés et de bénéfice imposable) et enfin des entreprises liées à des réseaux identifiés comme frauduleux.

Une première liste de plus de 90 000 dossiers a été envoyée en juillet 2020 aux directions locales de la DGFIP pour vérification. Au 31 décembre 2020, les contrôles avaient permis d'identifier 24 820 demandes irrégulières émanant d'environ 10 000 entreprises, pour un montant total de 30 M€¹⁴¹. La DGFIP a ensuite procédé à une seconde sélection de 103 000 dossiers, qui n'a pas pu être instruite¹⁴². Toutefois, en 2020, seuls 500 titres ont été mis en recouvrement au titre du fonds de solidarité sur près de 44 500 récupérations de versements identifiées, sachant que les indus ne relèvent pas systématiquement de fraudes¹⁴³. À fin janvier

¹⁴¹ Ces données sont cohérentes avec les travaux de la Cour qui avait estimé la fraude, au titre des mois de mars à septembre, entre 20 et 100 M€ (Cour des comptes, « Le fonds de solidarité à destination des entreprises : une mise en œuvre rapide dans un contexte instable », rapport public annuel, mars 2021).

¹⁴² Une nouvelle sélection de 6180 entreprises est en cours de traitement.

¹⁴³ La DGFIP a enregistré 12 M€ de remboursements spontanés suite à des erreurs de déclaration des entreprises.

2021, la DGFIP indiquait avoir identifié deux dossiers susceptibles de faire l'objet d'un dépôt de plainte par l'administration pour escroquerie. Les campagnes de récupération des indus ont débuté en janvier 2021.

En janvier 2021, la DGFIP a mis en place un dispositif spécifique d'instruction des demandes d'aides dépassant 30 000 €, avec des contrôles a priori progressifs selon le montant. Le nombre total des demandes comprises entre 10 000 € et 200 000 € étant alors estimé par la DGFIP à 70 000 par mois, la plupart restent néanmoins traitées de manière automatisée.

Ces opérations de contrôle, difficilement automatisables, représentent une charge importante pour les services de la DGFIP, ce qui limite leur étendue. L'ordonnance du 25 mars 2020 a prévu l'obligation de conserver pendant cinq ans tous les documents justifiant de l'éligibilité au fonds et du calcul de l'aide, sous peine de récupération des sommes perçues.

Les pays étudiés par la Cour ont, comme la France, déployé des mesures de lutte contre la fraude aux subventions. L'Allemagne a prévu l'intervention d'un tiers de confiance pour le dépôt des demandes à partir de l'été 2020, et lancé des contrôles a posteriori. Au Royaume-Uni, dans le budget de mars 2021, le gouvernement a mis à disposition une enveloppe de 100 M£ pour lutter contre la fraude sur les dispositifs de soutien (subventions aux entreprises, dispositif de chômage partiel, prêts garantis par l'État). Le gouvernement britannique estime que les fraudes pourraient représenter entre 0,5 % et 5 % de ses dépenses totales de soutien, son inquiétude concernant davantage les prêts garantis que les subventions. Si la fraude aux subventions ne semble pas représenter une part très importante des aides versées dans les différents pays, les cas détectés ont pu donner lieu à des poursuites judiciaires assorties de peines parfois très lourdes, y compris de prison ferme¹⁴⁴.

Dans le chapitre de son rapport public annuel 2021 consacré au fonds de solidarité, la Cour a notamment recommandé d'accompagner l'accroissement du montant des aides et l'élargissement du fonds par la mise en place d'une instruction plus exigeante des aides et d'un dispositif renforcé de prévention de la fraude et de sanctions¹⁴⁵.

c) Un fort impact de l'interruption de l'activité de contrôle fiscal et social

Plus généralement, et au-delà de l'émergence de fraude aux dispositifs de crise, la crise sanitaire a conduit à l'interruption de l'ensemble de l'activité du contrôle fiscal et social.

L'engagement de nouveaux contrôles a en effet été suspendu pendant le premier confinement, puis, malgré une reprise progressive à partir de mai 2020, les contrôles ont été ciblés sur les seuls contribuables peu affectés par la crise. En conséquence, le nombre de contrôles fiscaux sur place et de l'ensemble des catégories de contrôles des Urssaf a été divisé par deux en 2020, avec de nombreux reports de dossiers en 2021. Les contrôles sur place des

¹⁴⁴ En Allemagne, le tribunal régional de Munich a prononcé en mars 2021 une peine de 4 ans et demi d'emprisonnement à l'encontre d'un homme ayant présenté 91 demandes d'aides (pour 2,5 M€) dans plusieurs *Länder*, entre mars et avril 2020. Au Danemark, des peines de prison ferme ont également été infligées aux quelques rares cas identifiés. De leur côté, les Pays-Bas avaient ouvert en septembre 2020 une quarantaine d'enquêtes criminelles.

¹⁴⁵ Cour des comptes, « Le fonds de solidarité à destination des entreprises : une mise en œuvre rapide dans un contexte instable », rapport public annuel, mars 2021, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

CAF (baisse de 60 % par rapport à 2019) et les contrôles contentieux des professionnels de santé par l'assurance maladie ont été substantiellement réduits. Ceux sur les facturations des établissements de santé ont été entièrement suspendus.

Ces allègements et aménagements s'atténuent toutefois et ont vocation à cesser dès le retour à des conditions sanitaires normales. Leur impact sur les erreurs déclaratives et les fraudes des contribuables, des assurés et des professionnels et établissements de santé et les éventuels contournements ou abus qu'ils ont pu engendrer restent toutefois inconnus à ce jour.

3 - Des risques d'inefficience

L'activité partielle a pu bénéficier à des entreprises dont la viabilité était incertaine. Ainsi, on constate que des paiements à hauteur de 138 M€ ont été effectués à des entreprises qui, en décembre 2020, étaient entrées en procédure judiciaire. Toutefois, ces montants apparaissent relativement faibles par rapport aux sommes versées (de l'ordre de 0,6 %). En outre, le ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion a constaté que la négociation d'accords d'activité partielle de longue durée avait pu permettre de diminuer le nombre de licenciements envisagés dans le cadre de plans de sauvegarde de l'emploi.

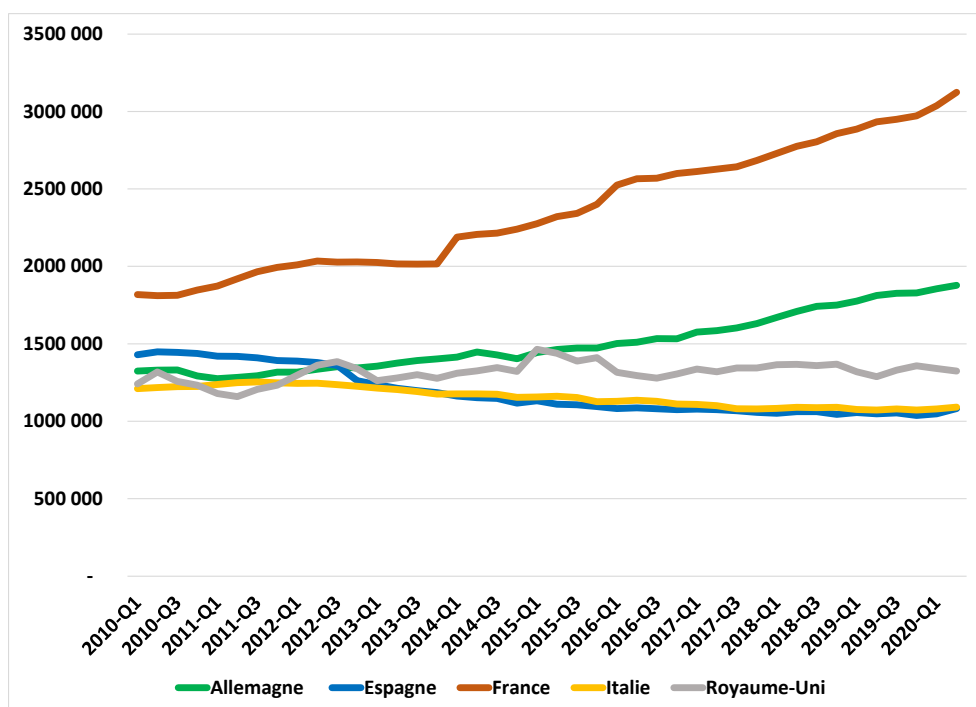
Les conséquences du maintien en activité d'entreprises non viables sur l'adaptation du tissu productif ne peuvent être évaluées à ce stade, mais elles seront d'autant plus fortes que les aides se prolongeront.

Les prêts garantis par l'État, comme les reports de paiement des cotisations et contributions sociales, ont permis de maintenir à flot la trésorerie des entreprises dont le chiffre d'affaires était fortement affecté, mais ils ont accru leur endettement, dégradant ainsi la structure de leur bilan. Outre le poids sur l'endettement des entreprises, ces montants particulièrement élevés font peser des incertitudes sur leur recouvrement effectif.

Or, les entreprises françaises se caractérisaient déjà, avant la crise de 2020, par un niveau d'endettement élevé par rapport à celles d'autres pays de l'Union européenne, avec un écart particulièrement important sur les crédits bancaires, dont l'encours est passé de 22 % de celui de la zone euro pendant la crise financière à 27 % aujourd'hui¹⁴⁶.

¹⁴⁶ Source : comptes nationaux financiers, Eurostat.

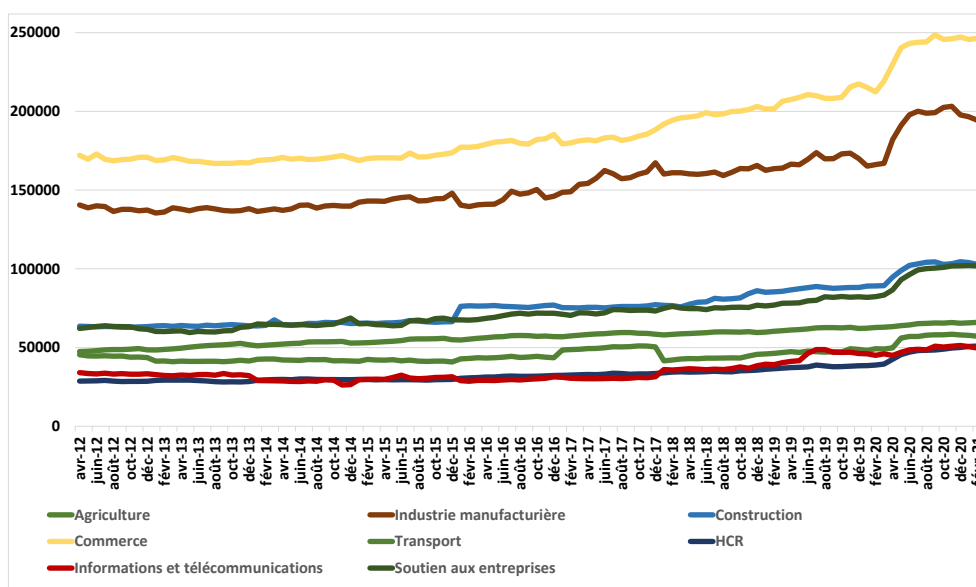
Graphique n° 19 : montant des crédits bancaires aux entreprises, par pays (en M€)



Source : comptes nationaux financiers, Eurostat

Si l'encours des crédits, tel que recensés par la Banque de France, augmente dans tous les secteurs, la hausse est particulièrement marquée dans l'industrie manufacturière et le commerce, qui sont les principaux bénéficiaires du dispositif des prêts garantis par l'État.

Graphique n° 20 : encours brut des crédits aux entreprises par secteur (en M€)



Source : calculs Cour des comptes sur données Banque de France

4 - Des incertitudes sur la situation des entreprises en sortie de crise

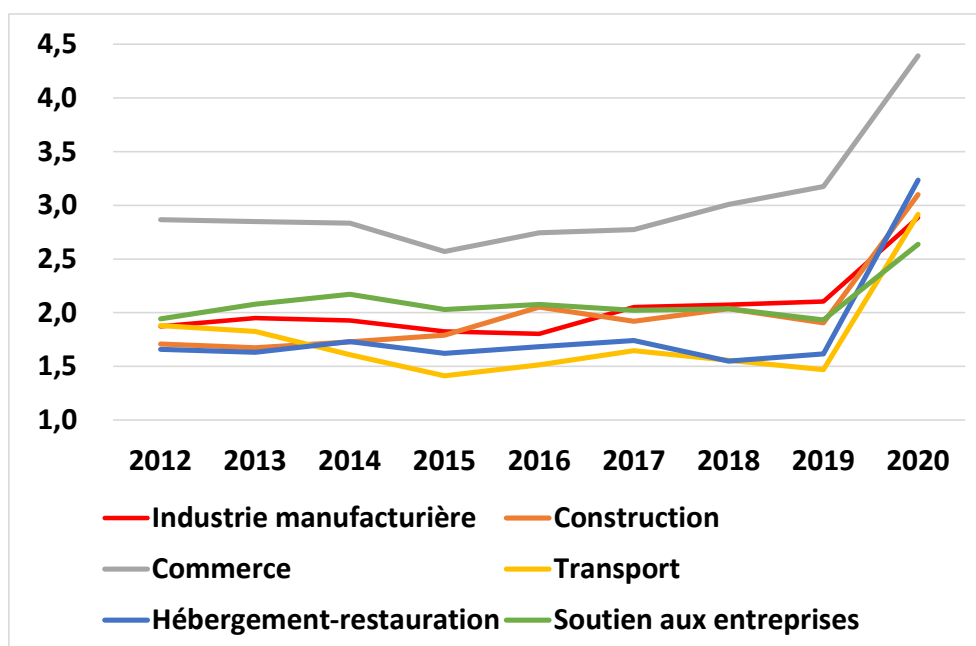
La situation des entreprises soutenues par les dispositifs publics est très variable. D'après la Banque de France, la dette brute des sociétés non financières a augmenté de 12 % entre fin 2019 et fin 2020, et les crédits bancaires de trésorerie ont progressé de 37,6 % (soit près de 90 Md€). Toutefois, la trésorerie et notamment les dépôts bancaires ayant progressé plus rapidement (+ 27 % pour les dépôts bancaires), la dette nette des sociétés non financières n'a augmenté que de 0,8 % sur un an (voir *supra*).

Il est donc possible que certaines entreprises aient constitué une épargne « de précaution », notamment en conservant sur des comptes bancaires le montant des prêts garantis par l'État. De fait, d'après la Banque de France, le flux de trésorerie les plus importants ont été atteints au deuxième trimestre 2020, au moment où la distribution des PGE a été la plus forte. Toutefois, compte tenu de la très grande diversité de situation financière des entreprises et de l'impact très variable de la crise sur leurs comptes, les entreprises ayant augmenté leur trésorerie ne sont pas nécessairement les mêmes que celles dont la dette a progressé.

Par ailleurs, les dispositifs d'urgence ont largement masqué la détérioration de la situation des entreprises. Ainsi, les défaillances d'entreprises ont baissé en 2020 de près de 40 %, mais cette baisse est due entièrement aux dispositifs d'urgence qui ont soutenu les entreprises, viables ou non. On peut donc s'attendre à une remontée du nombre de défaillances lorsque les aides seront levées ou allégées.

En revanche les plans de sauvegarde de l'emploi s'inscrivent en nette hausse par rapport à 2019, avec en cumul du 1^{er} mars 2020 au 21 février 2021, 884 procédures initiées contre 498 sur la même période de 2019, et 103 392 ruptures de contrat de travail envisagées à comparer à 36 247 l'année précédente.

À défaut de disposer de données bilanciellles pour estimer la situation financière des entreprises à l'issue de l'exercice 2020, la capacité de remboursement de la dette et la soutenabilité de l'endettement peuvent être appréciés au regard du ratio des crédits rapportés à l'excédent brut d'exploitation (EBE) de 2019. Ce ratio a augmenté dans tous les secteurs, et quasiment doublé pour les commerces, l'hôtellerie restauration et les transports. Ceci illustre les difficultés à venir pour honorer le remboursement des crédits contractés avant et pendant la crise, ainsi que les prélèvements sociaux dont le règlement a été reporté.

Graphique n° 21 : encours de crédits rapporté à l'EBE de l'année

Source : calculs Cour des comptes à partir de données Insee et Banque de France

Note : pour 2020, l'EBE retenu est celui de 2019.

*
**

Si l'importance des montants engagés pour le soutien des entreprises a permis de largement les préserver de la crise, ces résultats ne doivent pas masquer deux risques potentiels : des effets d'aubaine au bénéfice de certaines entreprises et des difficultés pour celles qui se seront trop endettées et ne pourront affronter la fin des aides mises en place. Cette deuxième hypothèse fait peser un risque fort sur le tissu économique dans son ensemble et sur l'emploi. C'est pourquoi la Cour a recommandé¹⁴⁷ de « faire évoluer les dispositifs vers une plus grande sélectivité axée sur la solvabilité des entreprises » et d'accompagner l'extinction progressive de l'activité partielle et du fonds de solidarité « pour les PME les plus endettées à l'issue de la crise, de mesures permettant de réduire le niveau de dettes et d'améliorer leur solvabilité ».

III - Compte tenu de l'ensemble des aides, une hausse contenue du chômage et des destructions d'emploi

Face au choc inédit sur la production, et à la différence des mesures mises en place lors de la crise de 2008, la situation des entreprises a été en grande partie préservée grâce à la mise en place d'aides nombreuses et protectrices (cf. *supra*), ainsi que des aides sectorielles (développées en annexe 4). L'impact de la crise sur la situation de l'emploi a ainsi pu être contenu et l'augmentation du nombre de chômeurs limitée.

¹⁴⁷ Cour des comptes, rapport au Premier ministre précité, juin 2021

Au-delà, des aides plus directement destinées aux chômeurs ont été mises en place, sous la forme d'aides à l'embauche et à la formation (A).

Le coût total des mesures prises pour faire face à la crise dans le champ de l'emploi et de la formation professionnelle dépasse 30 Md€, réparti entre l'État et l'Unédic s'agissant de l'activité partielle, à la charge de l'État pour diverses autres mesures de soutien à l'emploi et à la formation, tandis que l'indemnisation des demandeurs d'emploi est restée à la seule charge de l'Unédic. En comptabilité budgétaire, l'État a ainsi dépensé 19,3 Md€ via les missions *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* et *Travail et emploi*. En comptabilité générale, les charges supplémentaires supportées par l'Unédic du fait de la crise atteignent 14 Md€, dont 9 Md€ au titre de l'activité partielle et 5 Md€ pour l'indemnisation du chômage.

Au total, on peut constater des indices d'un effet favorable de l'ensemble de ces mesures sur l'emploi et les chômeurs, mais on relève également des difficultés sans doute durables pour les travailleurs en contrat précaire (B).

La Cour a consacré un chapitre de son rapport public annuel 2021¹⁴⁸ à l'Unédic et publié en juillet 2021 une analyse de l'ensemble des dispositifs d'aide à l'emploi¹⁴⁹.

A - Des dispositifs d'aide à l'embauche globalement efficaces, des résultats plus contrastés pour les aides à la formation

1 - Les aides exceptionnelles à l'embauche : des mesures attractives qui ont rapidement produit des effets

Pour les publics présentant l'employabilité la plus élevée, le Gouvernement a promu la formule de l'aide à l'embauche destinée aux entreprises. Elle a donné lieu à quatre déclinaisons en faveur respectivement des apprentis, des salariés en contrat de professionnalisation, des jeunes de moins de 26 ans et des travailleurs handicapés. Les aides liées aux contrats d'apprentissage et de professionnalisation sont les premières à avoir produit des résultats tangibles, le succès des deux autres étant plus difficile à apprécier fin 2020.

¹⁴⁸ Elle a alors formulé quatre recommandations visant à clarifier le cadre de gouvernance du régime, à redéfinir sa trajectoire financière après la crise, à statuer sur le niveau et les modalités de reprise d'une partie de sa dette et à redéfinir le niveau de participation de l'Unédic au budget de Pôle emploi. *L'Unédic pendant la crise sanitaire*, Rapport public annuel, février 2021.

¹⁴⁹ Formulant dix recommandations visant à garantir le versement à bon droit des aides liées à la crise, mieux cibler les dispositifs et suivre et évaluer les mesures. *Préserver l'emploi, le ministère du travail face à la crise sanitaire*, Cour des comptes, rapport public thématique, juillet 2021. La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

*a) Des résultats très supérieurs aux attentes pour l'apprentissage,
un recul des contrats de professionnalisation*

L'alternance, qui recouvre deux situations, celle des apprentis et celle des salariés en contrat de professionnalisation, a fait l'objet avant la crise d'une profonde réforme¹⁵⁰ conduisant à une forte progression du nombre de contrats d'apprentissage conclus en 2019 (368 968 nouveaux contrats contre 321 038 en 2018). Au sortir du premier confinement, les perspectives d'entrées en apprentissage pour la rentrée 2020 apparaissaient préoccupantes¹⁵¹ et faisaient, en outre, peser un risque sur la situation financière des centres de formation d'apprentis (CFA).

Une aide exceptionnelle à l'embauche d'apprentis a été prévue dans la LFR 3, complétée par une aide de 500 € au premier équipement des apprentis. Une mesure similaire a été annoncée le 23 juillet 2020 à l'occasion du plan « # 1 jeune 1 solution », pour les salariés en contrat de professionnalisation.

De tels soutiens à l'embauche existaient déjà, mais l'objectif du Gouvernement a consisté à en accroître l'attractivité. Les montants des aides à l'apprentissage et à la professionnalisation ont été fixés pour la première année du contrat à 5 000 € pour les mineurs et 8 000 € pour les majeurs¹⁵², soit une couverture presque intégrale de la rémunération pour l'entreprise, pour tout contrat conclu entre le 1^{er} juillet 2020 et le 28 février 2021. Le terme de la mesure a été repoussé à fin mars 2021, puis à la fin de l'année 2021 pour un coût supplémentaire estimé à 2,4 Md€. Elle est attribuée aux entreprises quels que soient leur taille et leur secteur pour préparer un diplôme ou un titre jusqu'au niveau master, ou un certificat de professionnalisation.

Le nombre de contrats d'apprentissage débutés en 2020 a atteint un niveau inédit – 525 600, soit une progression de 42 % sur un an – et, à la mi-juin 2021, 535 927 aides à l'apprentissage avaient été enregistrées par l'ASP depuis le lancement de la mesure.

Si la réussite de l'aide exceptionnelle est incontestable, la progression de l'apprentissage s'est faite en partie au détriment des contrats de professionnalisation. Cette tendance était antérieure à la crise sanitaire mais elle s'est accentuée dans ce nouveau contexte. Fin 2020, seuls 112 700 nouveaux contrats de professionnalisation avaient été enregistrés en 2020, soit une diminution de 48,4 %. Le nombre d'aides accordé était lui aussi assez bas (61 645 à la mi-juin 2021, dont un tiers accordé en 2020).

De plus, alors que la rapidité du versement est cruciale dans un contexte économique tendu, un goulot d'étranglement est rapidement apparu dans le traitement des dossiers par la plupart des opérateurs de compétences (Opco), retardant le versement de l'aide par l'ASP. Au 16 janvier 2021, sur 382 099 demandes d'aide transmises depuis le lancement de la mesure, 242 329 avaient été validées (63 %) et seulement 126 859 payées (33 %). Le constat était

¹⁵⁰ Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

¹⁵¹ Une enquête de la Fédération nationale des directeurs de centres de formation agréés (Fnadir) auprès de 85 CFA en juin 2020 montrait une baisse des pré-inscriptions en apprentissage de 10 % à 30 % selon les régions, sauf en Île-de-France. Une consultation réalisée par l'Union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM) auprès de ses adhérents faisait ressortir une prévision de baisse du nombre d'apprentis plus importante encore, de 25 à 50 %.

¹⁵² L'aide unique versée aux employeurs d'apprentis avant les mesures exceptionnelles pour faire face à la crise était modulée en fonction de l'année d'exécution du contrat et d'un montant moins élevé : au maximum 4 125 € pour la première année, 2 000 € pour la deuxième année, 1 200 € pour la troisième année (et pour la quatrième année, le cas échéant).

similaire pour les aides au recrutement de salariés en contrat de professionnalisation : sur 40 277 demandes enregistrées, 21 561 avaient été validées (54 %) et seulement 4 485 payées (11 %). Ces difficultés se sont résorbées au premier trimestre 2021.

b) Un démarrage plus lent des aides à l'embauche des jeunes et des travailleurs handicapés

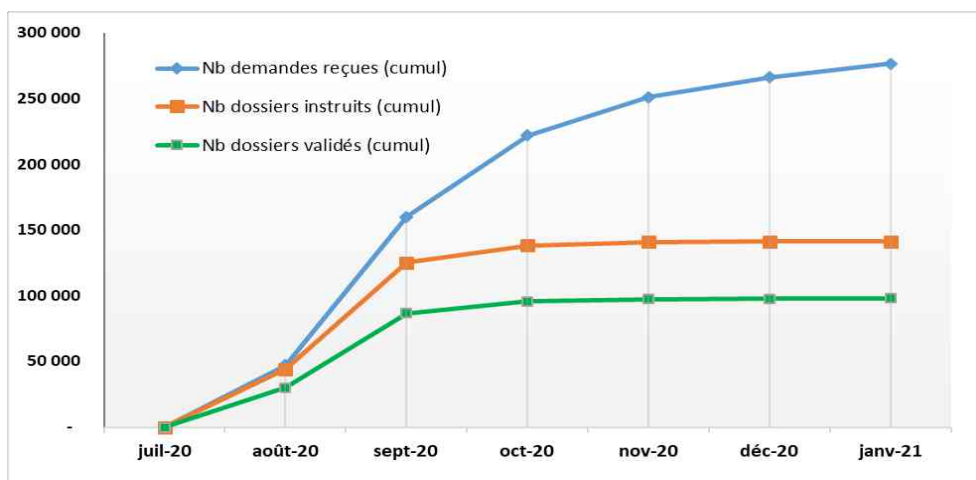
Une aide à l'embauche des jeunes a été créée dans le cadre du plan « #1 jeune 1 solution » le 23 juillet 2020, complétée un mois plus tard par une aide à l'embauche des travailleurs en situation de handicap, sans limite d'âge, principale mesure d'un plan de soutien de 100 M€.

L'aide à l'embauche des jeunes est attribuée aux entreprises, quels que soient leur taille et leur secteur, qui embauchent un salarié âgé de moins de 26 ans en CDI, en CDI intérimaire ou en CDD de trois mois et plus, pour un salaire allant jusqu'à 2 fois le Smic. Elle est d'un montant maximal de 4 000 € et s'applique aux contrats conclus entre le 1^{er} août 2020 et le 31 mars 2021. Le 15 mars 2021, le Premier ministre a annoncé que cette aide perdurerait jusqu'à fin mai 2021, mais qu'elle serait recentrée à compter du 1^{er} avril sur les jeunes dont la rémunération est inférieure à 1,6 Smic. Les employeurs qui recrutent un travailleur handicapé peuvent, pour leur part, mobiliser l'une des trois aides exceptionnelles – aide à l'embauche d'un apprenti, d'un salarié en contrat de professionnalisation ou d'un jeune en contrat de travail classique.

Pour l'aide à l'embauche des jeunes, l'ASP avait reçu, au 16 janvier 2021, un nombre élevé de demandes (260 980), bien qu'inférieur à l'objectif fixé pour toute la durée de la mesure (450 000). En revanche, seules 78 446 demandes avaient été validées (30 %), beaucoup de dossiers n'étant pas éligibles. Pour les aides à l'embauche de travailleurs handicapés, seules 1 802 demandes avaient été déposées à cette date.

La montée en charge du dispositif est en fait intervenue au cours du 1^{er} trimestre 2021 : le nombre de demandes reçues à l'ASP a atteint 505 714 à la mi-juin (dont 383 725 accordées), soit un nombre supérieur à l'objectif visé (450 000).

Graphique n° 22 : aide à l'embauche des jeunes (évolution mensuelle)



Source : Cour des comptes

Nota : Situation au 16 janvier 2021

L'aide en faveur de l'embauche de travailleurs handicapés a bénéficié à un nombre beaucoup plus limité de personnes (11 611 au cours des cinq premiers mois de l'année 2021).

La montée en puissance de ces aides sur le premier trimestre 2021 s'explique à la fois par les délais juridiques prévus pour le dépôt des demandes par les entreprises et la nécessité de déployer le portail numérique permettant le dépôt des demandes et les outils d'instruction des dossiers par les agents de l'ASP.

Si les principales aides à l'embauche ont connu un succès réel auprès des employeurs, des études complémentaires devront analyser leur impact sur l'emploi des jeunes et leurs éventuels effets négatifs¹⁵³.

2 - Une montée en puissance progressive des dispositifs d'accueil des jeunes

Le plan « # 1 jeune 1 solution », initialement doté pour 2020 et 2021 de plus de 6,5 Md€, a été annoncé en juillet 2020, alors que quelque 750 000 jeunes arrivaient sur le marché de l'emploi dans des circonstances peu propices à leur embauche. Porté à 9 Md€ avec la prolongation de certains dispositifs, ce plan comporte, outre les aides à l'apprentissage et la prime à l'embauche décrites *supra*, des mesures d'accompagnement renforcé pour les jeunes, comme la création de places supplémentaires au sein de dispositifs de contrats aidés ou de contrats d'insertion ouverts plus largement, ou encore l'augmentation des allocations versées aux jeunes accompagnés par les missions locales.

a) Le retour des contrats aidés, après une forte baisse depuis 2017

Le Gouvernement a annoncé dès 2020 la mobilisation de 10 000 contrats d'insertion dans l'emploi (CIE) en faveur des jeunes dans le secteur marchand, puis 50 000 en 2021, ainsi qu'une augmentation du volume de parcours emploi compétences (PEC) réservés aux jeunes dans le secteur non-marchand, soit un objectif de 20 000 en 2020, puis de 60 000 supplémentaires en 2021. Les PEC jeunes bénéficient d'un taux de prise en charge de l'État plus élevé (65 %) que le taux moyen appliqué aux PEC « tous publics » (45 % en France métropolitaine et 55 % dans les DOM). S'agissant des CIE, ils sont pris en charge par l'État à hauteur de 47 %.

Certaines Direccte ont souligné des difficultés de redémarrage du CIE, après deux ans de quasi-mise en sommeil, et dans une moindre mesure de montée en charge des PEC Jeunes. Ces constats semblent confirmés par les résultats enregistrés au niveau national. Autant l'objectif pour les PEC jeunes a été presque atteint avec 18 256 contrats signés, autant le CIE jeunes a connu une désaffection de la part du secteur privé puisque seuls 2 180 contrats ont été signés. Ce dernier a probablement souffert au dernier trimestre 2020 et début 2021 de la concurrence de l'aide à l'embauche des jeunes, moins contraignante en termes d'accompagnement.

Du lancement de ces mesures en octobre 2020 à la date du 22 avril 2021, 11 441 CIE et 24 788 PEC en faveur de jeunes ont été conclus. Sur la base de ces données, l'atteinte des

¹⁵³ D'une part, de possibles effets d'aubaine, par exemple dans des secteurs où les besoins des entreprises en apprentis sont habituellement supérieurs au nombre de candidats ; d'autre part, le risque de simple permutation de l'ordre dans la file d'attente, si l'effet positif sur les catégories de salariés faisant l'objet des mesures se fait au détriment d'autres catégories de salariés.

objectifs annuels nécessitera une mobilisation particulière au second semestre 2021, même si les embauches en CIE semblent s'accélérer en avril.

b) L'amorce du développement des dispositifs d'accueil des jeunes

Outre Pôle emploi, le service public de l'emploi met à contribution 435 missions locales, pour accompagner vers l'emploi les jeunes âgés de 16 à 25 ans les plus en difficulté et, à titre complémentaire, les aider à surmonter diverses difficultés d'insertion (logement, mobilité, santé, accès à la culture, etc.). Chaque année, elles accompagnent 1,1 million de jeunes notamment dans le cadre de parcours contractualisés d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (Pacea), dont la Garantie jeunes constitue une modalité. Ceux-ci prévoient un suivi plus ou moins rapproché des jeunes selon leur situation, et sous certaines conditions, des aides financières.

Le premier confinement ayant limité l'ouverture au public des missions locales, le nombre de nouveaux contrats d'accompagnement a brutalement chuté. Seuls ceux qui étaient en instance de signature ou ceux relatifs à des jeunes à accompagner en urgence ont été pris en charge pendant cette période, avec un accompagnement allégé, généralement effectué à distance. Les procédures ont été simplifiées à l'initiative de l'État, ce qui a causé ultérieurement quelques difficultés (par exemple lorsque l'ASP, chargée du versement des aides, a exigé des missions locales la régularisation des dossiers jugés incomplets).

Du 16 mars au 10 mai 2020, seuls 14 925 nouveaux Pacea ont été signés, soit 3,7 fois moins qu'en début d'année et les entrées en Garantie jeunes se sont presque arrêtées, l'accompagnement en « présentiel » étant impossible. Depuis lors, un rattrapage total du retard est intervenu pour les Pacea (349 132 entrées en 2020, soit 3 % de plus qu'en 2019). Les entrées en Garantie jeunes ont ensuite retrouvé, voire dépassé, le rythme antérieur à la crise, même si le retard n'a pu être totalement rattrapé et les entrées dans ce dispositif (92 047) sont en baisse de 11 % par rapport à 2019.

Le plan « # 1 jeune 1 solution » a défini des objectifs en forte progression par rapport à ceux initialement prévus soit 150 000 entrées en Garantie jeunes, objectif porté à 200 000 en novembre 2020, et 420 000 entrées en Pacea.

La capacité à atteindre les objectifs suscite des interrogations sur deux points :

- d'une part, faire entrer dans les dispositifs, en particulier la Garantie jeunes, des jeunes qui ne se présentent pas spontanément. Or, plus qu'à l'entrée dans le dispositif, le succès de la Garantie jeunes doit en être mesuré lors de la sortie des bénéficiaires. L'extension des bénéficiaires à des profils plus difficiles s'accompagnera aussi de moins bonnes performances en termes d'insertion, qui rejailliront sur les financements accordés de l'État aux missions locales. Par un décret du 26 mai 2021, le ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion a élargi les critères d'éligibilité au dispositif (notamment en matière de ressources) et assoupli le cadre des parcours ;
- d'autre part, la capacité à préserver les caractéristiques d'un accompagnement intensif, réalisé en partie dans un cadre collectif, ce qui suppose des embauches supplémentaires de conseillers en insertion et la disposition de nouveaux locaux adaptés à la tenue de séances collectives .

Les missions locales bénéficient à ce titre d'un plan de soutien en 2021 à hauteur de 100 M€.

À côté de l'accompagnement par les missions locales, le plan « # 1 jeune 1 solution » prévoit un renforcement de l'accompagnement intensif des jeunes (AIJ) par Pôle emploi, destiné aux jeunes qui rencontrent des difficultés pour s'insérer sur le marché du travail¹⁵⁴. En outre, un décret du 30 décembre 2020 a institué une aide financière à titre exceptionnel à destination des jeunes bénéficiant d'un accompagnement individuel intensif par Pôle emploi ou par l'Association pour l'emploi des cadres (Apec¹⁵⁵). Jusqu'à la fin de l'année 2021, les jeunes diplômés anciens boursiers peuvent également bénéficier d'une nouvelle aide versée par Pôle emploi.

3 - Une portée limitée du FNE-Formation

a) Le pari difficile de la formation professionnelle en temps de crise

Dès le début de la crise sanitaire, l'État et les partenaires sociaux ont envisagé une mesure d'incitation à la formation. Une solution similaire avait été adoptée lors de la crise financière de 2008, avec un succès limité. Le dispositif préexistant du FNE-Formation a ainsi été réformé profondément pour s'adapter aux circonstances, l'objectif étant de mobiliser utilement du temps rendu disponible chez les salariés inactifs pour améliorer leur employabilité face à un durcissement attendu du marché du travail.

Le FNE-Formation, incompatible avec l'activité partielle avant la crise sanitaire, a été au contraire réservé au printemps 2020 aux entreprises qui bénéficiaient de l'activité partielle, quelle que soit leur taille. Jusqu'à sa révision au 1^{er} novembre 2020, la mesure a bénéficié à l'ensemble des salariés de l'entreprise (et pas uniquement à ceux placés en activité partielle).

Les conditions de prise en charge par l'État ont été particulièrement favorables : celui-ci assume 100 % des coûts pédagogiques des actions réalisées avec un seuil de 1 500 € par salarié, montant au-delà duquel le dossier fait l'objet d'une instruction plus détaillée. Toutes les formations ont été éligibles, sauf les formations obligatoires et les formations en alternance. Le ministère du travail a doté le dispositif de crédits de 500 M€, essentiellement par redéploiement de crédits de la mission *Travail et emploi* non utilisés dans le contexte de la crise.

Quelques mois après la création de l'activité partielle de longue durée (APLD¹⁵⁶), le FNE-Formation a été prolongé avec des conditions financières moins favorables : à compter du 1^{er} novembre 2020, l'aide a été réduite (80 % du coût de formation pour les entreprises ayant conclu un accord d'APLD, 70 % pour les entreprises en activité partielle) et le dispositif réservé aux salariés placés en activité partielle ou en APLD.

¹⁵⁴ L'objectif est exprimé parfois en nombre d'accompagnements, qui passeraient de 70 000 attendus en 2020 à 140 000 en 2021, parfois en nombre de jeunes accompagnés, de 135 000 jeunes en 2020 et 240 000 en 2021.

¹⁵⁵ Dans le cadre du plan « # 1 jeune 1 solution », il est prévu que l'Apec accompagne 50 000 jeunes diplômés vers l'emploi au premier semestre 2021.

¹⁵⁶ L'APLD a été mise en place par l'article 53 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, à effet du 1^{er} juillet 2020 et par le décret n° 2020-926 du 28 juillet 2020 relatif au dispositif spécifique d'activité partielle en cas de réduction d'activité durable, complété et modifié par plusieurs autres décrets au fil du temps.

b) Un encouragement à la formation plus opportuniste que susceptible de conjurer les effets de la crise

Si l'objectif était d'améliorer la qualification des salariés face à un durcissement à venir des conditions du marché du travail, les modalités de mise en œuvre ont eu pour effet de procurer des opportunités de formation courtes à un grand nombre de bénéficiaires. Malgré leur succès quantitatif (plus de 360 000 personnes formées) les formations ont plus largement profité aux salariés les plus qualifiés, dans des secteurs d'activité moins menacés que d'autres.

Selon le ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, 205 000 dossiers de formation avaient été reçus des entreprises, correspondant à 437 000 salariés en formation pour un total de 7,6 millions d'heures de formation et 297 M€ engagés par les Opco dans le cadre des conventions signées avec l'État. Six secteurs concentrent à eux seuls 62 % des montants mobilisés. Si l'on retrouve parmi eux des secteurs très atteints par la crise, plus de la moitié des financements a en réalité été mobilisée dans des entreprises d'activité tertiaire potentiellement moins fragilisées.

Tableau n° 19 : principaux secteurs d'activité utilisateurs du FNE-Formation

Secteur d'activité	Part dans le total
<i>Hébergement et restauration</i>	17,5 %
<i>Services administratifs et de soutien</i>	14,6 %
<i>Activités juridiques, comptables, de gestion</i>	10,5 %
<i>Commerce, réparation automobile</i>	8,4 %
<i>Transports et entreposage</i>	7,8 %
<i>Activités informatiques et services d'information</i>	5,3 %

Source : Cour des comptes d'après données DGEFP établies sur la base du nombre de dossiers gérés par les Opco

La poursuite de la crise sanitaire au dernier trimestre 2020 a conduit certains secteurs touchés par des fermetures administratives à continuer à recourir au FNE-Formation. Ainsi le secteur de l'hôtellerie-restauration qui représentait 11,4 % du total au 31 octobre 2020 se situait à 13,7 % en fin d'année. Dans ces secteurs, il n'est pas exclu que la mesure ait déclenché une forme d'effet d'aubaine consistant à proposer aux salariés, aux frais de l'État, des formations ne présentant pas nécessairement le caractère décisif qui aurait justifié leur prise en charge à 100 %. Les secteurs les plus utilisateurs, en proportion, ont été ceux des activités scientifiques et techniques, de l'information et de la communication, mais aussi l'industrie (donc davantage dans le cœur de cible).

Les données des Opco arrêtées au 31 octobre 2020 montrent que les formations en langue, communication, dans une moindre mesure marketing, ou de type bureautique, ont été très présentes. Sur les 269,5 M€ conventionnés à cette date, seuls 48 M€ ont financé des formations certifiantes¹⁵⁷, soit 17 %.

¹⁵⁷ Le FNE-Formation ne pouvait pas financer de formations obligatoires pour éviter les effets d'aubaine, ce qui a probablement limité les cas de formations certifiantes.

Les cadres représentent 35 % des bénéficiaires contre 18 % de la population active. Les ouvriers non qualifiés et qualifiés ne représentent ensemble qu'environ 12 % des bénéficiaires, mais 20 % de la population active. La crise étant probablement appelée à peser davantage sur l'emploi non qualifié, le recours au FNE ne semble pas avoir été de nature à y faire face. L'exemple des entreprises du BTP, relevant de l'Opco Constructys, est particulièrement éclairant : alors que ce secteur est l'un des principaux employeurs de main-d'œuvre non qualifiée, les bénéficiaires de formation y ont été à 32 % des cadres et à 27 % des techniciens ou agents de maîtrise, mais seulement à 4 % des ouvriers non qualifiés.

Au total, l'ouverture du recours au FNE-Formation ne paraît pas avoir répondu aux effets de la crise sur l'emploi, tout en suscitant des effets d'aubaine.

Le FNE-Formation a été profondément revu en 2021 avec la centralisation du conventionnement avec les Opco au niveau de la DGEFP (pour un montant total de 388 M€) et, surtout, la réorientation des dépenses vers le financement de quatre types de parcours de formation dans une optique de reconversion professionnelle et d'accompagnement des mutations.

B - Des indices d'un effet favorable sur l'emploi et les chômeurs, mais des difficultés pour les travailleurs en contrat précaire

1 - Des mesures qui ont différé et vraisemblablement atténué la hausse du chômage

L'emploi, le chômage et la population active ont varié de manière heurtée et parfois contradictoire depuis mars 2020. Le chômage a paradoxalement décru au deuxième semestre 2020 en raison d'un retrait du marché du travail d'un grand nombre de demandeurs d'emploi, visible dans la très forte baisse de la population active, et qui a plus que compensé la brutale contraction de l'emploi.

D'après la note de conjoncture de l'Insee parue le 11 mars 2021, le taux de chômage a atteint 8 % au dernier trimestre 2020¹⁵⁸, après un troisième trimestre 2020 à 9,1 %¹⁵⁹. Le chiffre des destructions nettes d'emplois salariés s'est avéré bien inférieur aux prévisions initiales, atteignant 284 000 sur l'année 2020¹⁶⁰. Si le chiffre est élevé au premier semestre en raison des restrictions sanitaires (689 000), l'Insee estime que la chute de l'emploi (- 2,7 %) a été bien inférieure à celle de l'activité (- 5,9 % au premier trimestre, puis - 18,6 % au deuxième trimestre par rapport au quatrième trimestre 2019), notamment grâce au recours massif au dispositif d'activité partielle (pour plus d'un quart des personnes en emploi lors du premier confinement). Le rebond marqué du troisième trimestre (+ 426 000 emplois) et l'effet atténué du second

¹⁵⁸ L'Insee estime cependant qu'à l'issue du premier trimestre 2021, il resterait un potentiel de main d'œuvre s'étant retirée du marché du travail de l'ordre de 200 000 personnes.

¹⁵⁹ Dans sa note de conjoncture du 1^{er} juillet, l'Insee envisage, sous réserve de l'évolution de la situation sanitaire, une perspective meilleure pour 2021 : après une baisse de 266 000 en 2020, l'emploi total augmenterait de 281 000 en 2021, retrouvant ainsi son niveau d'avant-crise en fin d'année. Le taux de chômage du premier trimestre 2021 s'est finalement établi à 8,1 %.

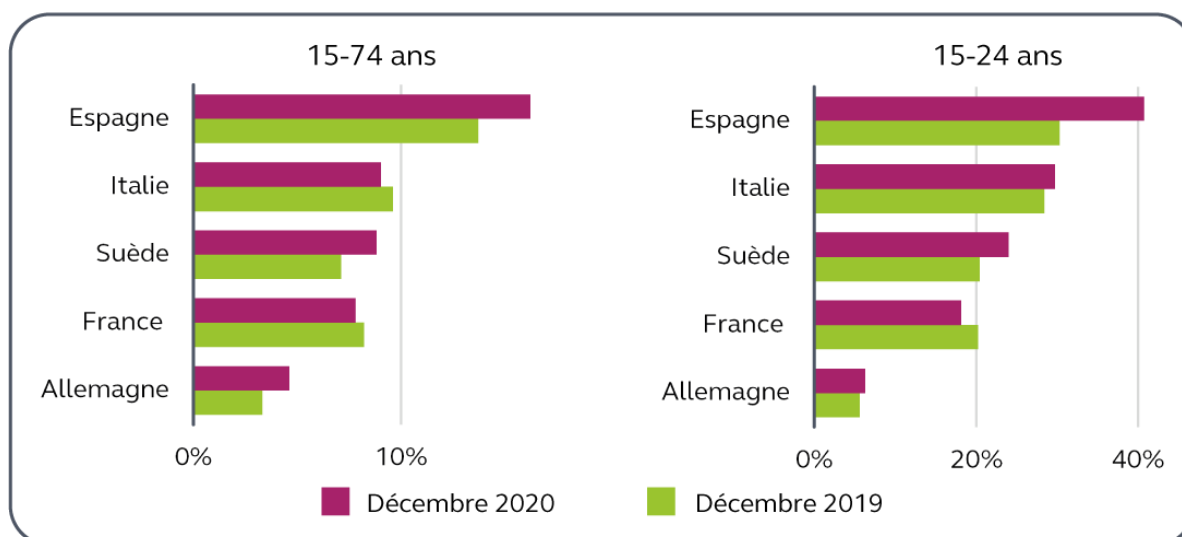
¹⁶⁰ En juin 2020, l'Unédic anticipait la destruction de 900 000 emplois sur l'année 2020.

confinement (- 21 000 emplois au quatrième trimestre) contribuent à expliquer cette résistance relative de l'emploi sur l'ensemble de l'année 2020. La baisse de l'emploi salarié s'amplifierait cependant au premier trimestre 2021 (- 77 000).

Au total, le taux de chômage n'a augmenté que de 0,4 point entre 2019 (8 % en moyenne) et 2020 (8,4 %), les mesures de soutien aux entreprises et à l'emploi ayant été adaptées tout au long de l'année.

Selon Eurostat¹⁶¹, le taux de chômage corrigé des variations saisonnières aurait diminué entre fin 2019 et fin 2020 (comme en Italie), tandis que celui de la plupart de nos voisins européens progressait. À titre de comparaison, aux États-Unis où aucune incitation au maintien dans l'emploi n'a été mise en place, le taux de chômage est passé de 3,5 % avant la crise sanitaire, à 14,7 % au plus fort de celle-ci, avant de revenir en février 2021 à 6,2 %.

Graphique n° 23 : évolution du taux de chômage dans quelques États de l'Union européenne



Source : Eurostat, euro-indicateurs publiés le 1^{er} février et le 4 mars 2021

Ainsi, sur un an, le nombre d'inscrits à Pôle emploi¹⁶² toutes catégories confondues est passé de 6,4 millions en décembre 2019 à 6,7 millions en décembre 2020 (+ 4,5 %), soit une augmentation de près de 290 000 (près de 280 000 pour les demandeurs d'emploi tenus d'effectuer des actes de recherche d'emploi). Cette évolution masque des variations contrastées : le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A a bondi de 20 % en avril 2020, alors qu'il se réduisait en catégorie B et C (respectivement de 32 % et 22 %), de nombreuses

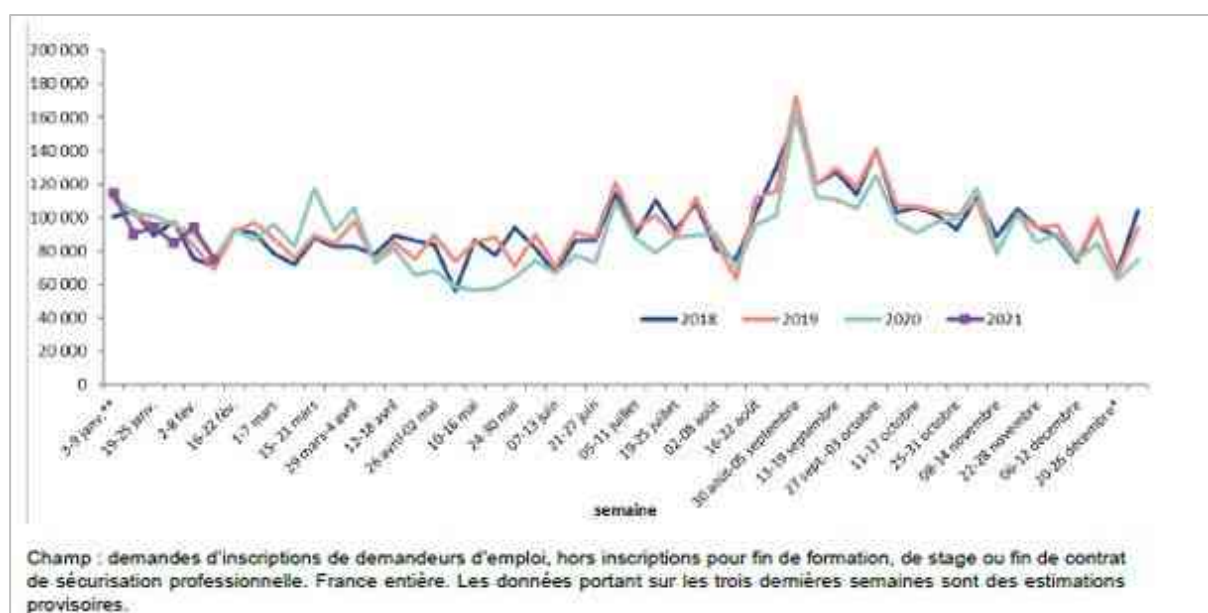
¹⁶¹ Voir Euroindicateurs n° 28-2021, Eurostat, 4 mars 2021.

¹⁶² Les chiffres publiés par Pôle emploi reflètent le nombre de personnes inscrites, dont une partie seulement est tenue d'effectuer des actes positifs de recherche d'emploi (A, B, C), les autres étant en formation, en emplois aidés ou en congés maladie. Cette mesure du chômage diffère de la mesure opérée par l'Insee selon la définition du Bureau international du travail et utilisée par Eurostat qui est fondée sur une enquête statistique auprès de la population et une définition différente de la disponibilité pour rechercher un emploi.

personnes en activité réduite ayant basculé vers une absence totale d'activité. La situation s'est ensuite partiellement normalisée.

L'évolution du nombre d'inscriptions à Pôle emploi en 2020, comparée à celle des années précédentes, montre qu'à l'issue du pic observé lors du premier confinement, les inscriptions ont plutôt été plus faibles que les années précédentes, y compris à la rentrée 2020.

Graphique n° 24 : évolution du nombre d'inscriptions à Pôle emploi



Source : Dares, *Tableau de bord des politiques de l'emploi (PoEm)*, publié le 26 mars 2021

Par ailleurs l'impact de la contraction de PIB liée à la crise sanitaire ne se traduit pas pour le moment par une hausse du nombre de demandeurs d'emploi aussi importante que lors de la crise de 2008, même si le retrait temporaire du marché du travail d'une fraction de la population active en peut atténuer en partie l'impact.

Au niveau sectoriel, l'Unédic observe qu'entre le 2^{ème} trimestre 2019 et le 2^{ème} trimestre 2020, la valeur ajoutée en volume de l'hébergement-restauration a baissé de 53 % (la plus forte contraction sectorielle), tandis que l'emploi salarié ne s'est contracté que de 10 %. L'activité partielle a donc, avec les autres mesures de soutien, joué son rôle d'amortisseur sur l'emploi des salariés en CDI (environ 80 % des salariés du secteur).

Selon les secteurs (« essentiels » ou non), les commerces ont été plus ou moins touchés par la crise sanitaire. Dans l'ensemble, entre le 2^{ème} trimestre 2019 et 2^{ème} trimestre 2020, la valeur ajoutée du commerce a baissé de 20 % en volume, tandis que l'emploi salarié ne s'est contracté que de 1 %. Ici encore le rôle d'amortisseur de l'activité partielle sur l'emploi paraît avoir joué.

2 - Une aggravation des difficultés d'accès à l'emploi des salariés en situation précaire, qui pourrait se révéler durable

Lors du confinement, l'ajustement sur la demande de travail a notamment pris la forme d'un non-renouvellement des contrats de courte durée et d'une baisse de la demande d'intérimaires. De 788 000 intérimaires en emploi au dernier trimestre 2019, le secteur de l'intérim s'est contracté à 470 000 au premier trimestre 2020 et à 578 000 au deuxième trimestre. Avec 709 000 salariés au troisième trimestre 2020, il n'avait pas retrouvé son niveau d'avant-crise.

Au plan sectoriel, durant le confinement, une part importante des contrats à durée limitée du secteur de l'hébergement-restauration n'a pas été renouvelée. Entre le 2^{ème} trimestre 2019 et le 2^{ème} trimestre 2020, les déclarations préalables à l'embauche (DPAE) des salariés en CDD du secteur ont chuté de 83 %, un repli identique étant observé pour les intérimaires. Dans le commerce, comme pour le secteur de l'hébergement-restauration, l'ajustement s'est opéré sur les CDD et l'intérim, pour lesquels les DPAE ont chuté respectivement de 28 % et 23 %. Dans le secteur des arts, spectacles et activités récréatives, la demande d'intérim s'est contractée de 70 %.

3 - Des évolutions contrastées des plans de sauvegarde de l'emploi et des procédures collectives

Les plans de sauvegarde de l'emploi (PSE), que doivent mettre en œuvre les employeurs qui envisagent de licencier pour motif économique afin d'éviter ces licenciements ou d'en limiter le nombre, s'inscrivent en nette hausse par rapport à 2019 : selon la Dares, 1 050 procédures de PSE ont été engagées en cumul du 1^{er} mars 2020 au 31 mai 2021 (contre 2 647 PSE notifiés durant la crise de 2008-2009), conduisant à envisager la rupture de 106 500 contrats de travail, soit près de trois fois plus que sur la même période de l'année précédente. Ces ruptures envisagées concernent dans près de la moitié des cas des entreprises de 1 000 salariés ou plus et dans près de trois cas sur dix des entreprises de moins de 250 salariés.

Quatre branches regroupent plus de la moitié des ruptures envisagées : la métallurgie (21 %), les bureaux d'études et prestations de services aux entreprises (13 %), les transports et l'hôtellerie-restauration (11 % chacune). S'y ajoutent 8 432 procédures de licenciements collectifs pour motif économique hors PSE.

En raison du maintien de diverses mesures de soutien aux entreprises, aucune dégradation de ces indicateurs n'a été observée au cours des cinq premiers mois de 2021 par rapport à la période du 1^{er} mars au 31 décembre 2020.

En sens inverse, les procédures collectives connaissent une évolution atypique, très inférieure à celle des années précédentes. Selon les données rassemblées par France Stratégie, la somme cumulée des défaillances à fin novembre 2020 (hors sauvegardes et conversions de redressement judiciaire en liquidation) a fortement baissé, de l'ordre de 36 %, par rapport à 2019 (où elle avait atteint 35 000 cas). Cette évolution laisse espérer qu'un écosystème favorable s'est mis en place pour contrecarrer les effets de la crise, qui inclurait aussi les moratoires accordés par les créanciers privés et par les banques. La fin des aides aux entreprises, même progressive, devrait être marquée par un certain effet de rattrapage.

*

Si les nombreuses aides aux entreprises et notamment l'activité partielle ont largement contribué à limiter l'impact de la crise sur l'emploi, d'autres dispositifs importants ont été mis en place, avec une montée en charge progressive pour les aides à l'embauche, et des dispositifs exceptionnels de formation à la portée limitée et à l'utilisation parfois opportuniste.

À court terme, les mesures mises en place dans le domaine de l'emploi et de la formation professionnelle semblent avoir permis de contenir les destructions d'emplois et la montée du chômage, sans cependant les éviter entièrement, notamment pour les salariés enchaînant les contrats de courte durée. Les incertitudes qui affectent la viabilité d'une partie des entreprises en sortie de crise font peser des risques accrus pour le marché du travail pour les mois à venir.

Par ailleurs, les perspectives de sortie de crise font ressurgir plus fortement les tensions sur le marché du travail en matière de recrutement et d'ajustement des compétences – certains salariés ayant décidé de changer de secteur d'activité – tandis que la question des incitations à la reprise d'emploi dans un contexte incertain reste posée.

IV - Une mobilisation des aides aux ménages qui a permis de préserver leur situation globale

Sollicités au premier chef, les dispositifs de protection sociale de droit commun ont contribué à amortir le choc économique et social de la crise (A). En parallèle, une aide exceptionnelle de solidarité a été mise en place, avec des volets multiples pour couvrir des situations diverses (B). Par ailleurs, divers dispositifs ciblés ont été déployés, par exemple en direction des étudiants, de l'habitat d'urgence et des quartiers prioritaires (C). Globalement, la situation financière des ménages a été largement préservée, malgré des hétérogénéités (D).

A - Un recours accru aux dispositifs de protection sociale de droit commun

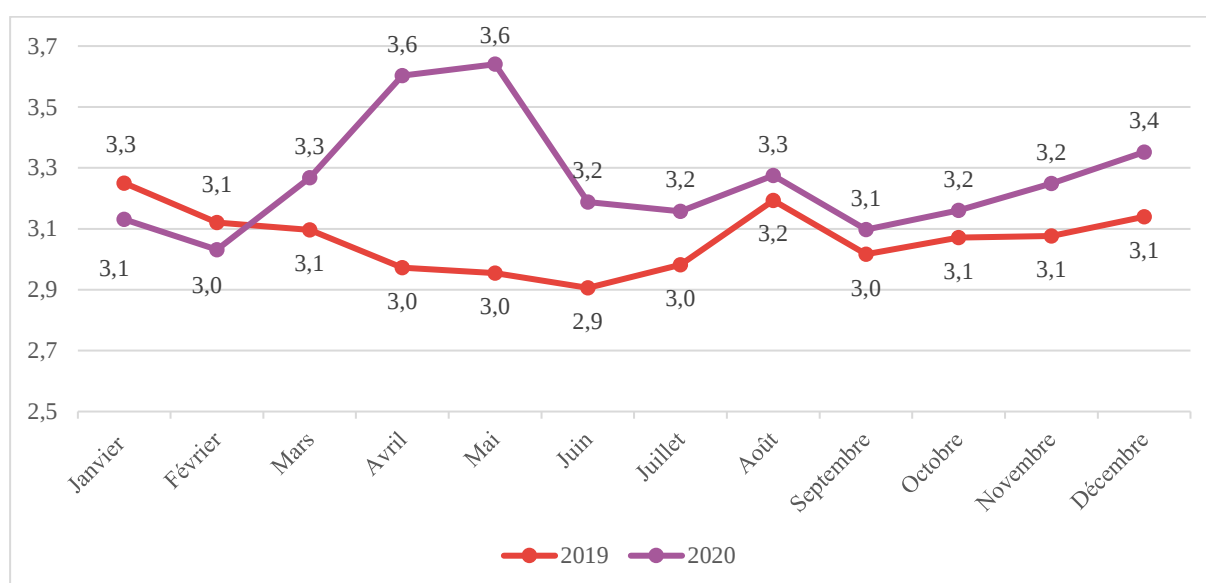
Les dispositifs de protection sociale de droit commun ont joué un rôle important pour amortir le choc économique et social de la crise. Ainsi, les charges d'indemnisation du chômage ont augmenté de 5 Md€ par rapport à 2019 (+ 12,9 %) pour atteindre 35,6 Md€ et celles relatives au RSA ont progressé de près de 1 Md€ (+ 8,8 %) pour s'élever à 12,1 Md€.

1 - Une indemnisation des demandeurs d'emploi préservée de manière contrastée selon les types d'allocataires

Comme indiqué *supra*, les charges d'indemnisation du chômage ont augmenté de 5 Md€ entre 2019 et 2020 sous l'effet de la crise, dont 1,2 Md€ de mesures nouvelles prises en 2020. Certaines de ces mesures ont une portée générale (report de la réforme de l'assurance chômage, prolongation des droits pendant les périodes de confinement), d'autres une portée catégorielle

(intermittents du spectacle, « permittents » et saisonniers récurrents), les mesures catégorielles s'avérant nettement plus favorables¹⁶³.

Graphique n° 25 : nombre de chômeurs indemnisés par l'allocation de retour à l'emploi (hors formation), en millions



Source : Pôle emploi - Fichier national des allocataires (FNA) – données brutes France

À la suite de l'échec des négociations entre partenaires sociaux sur l'assurance chômage en février 2019, le Gouvernement a mis en place par décret du 26 juillet 2019¹⁶⁴ une réforme importante de l'assurance chômage qui durcissait les règles d'indemnisation et pénalisait les entreprises recourant de manière abusive aux contrats de courte durée, dans un marché de l'emploi qui connaissait une trajectoire favorable. Après l'entrée en vigueur de plusieurs nouvelles règles d'indemnisation le 1^{er} novembre 2019¹⁶⁵, la modification des règles de calcul de l'allocation chômage devait intervenir le 1^{er} avril 2020 et le « bonus-malus » pour limiter le recours aux contrats de courte durée le 1^{er} janvier 2021. En novembre 2019, l'Unédic avait publié une étude d'impact qui évaluait l'impact favorable sur les comptes à 480 M€ pour 2020, 1 790 M€ pour 2021 et 2 050 M€ pour 2022. Dans les prévisions de l'Unédic de début 2020, une baisse globale – incluant les effets de la réforme – des charges d'allocation était attendue à hauteur de 1 Md€ entre 2019 et 2020.

Dans le contexte de la crise sanitaire, alors qu'il s'efforçait de sécuriser la situation des entreprises, des salariés et des demandeurs d'emploi, le Gouvernement a décidé fin mars 2020 le report au 1^{er} septembre 2020 des mesures qui devaient entrer en vigueur le 1^{er} avril 2020. La

¹⁶³ En l'absence de données sur des mesures annoncées fin 2020, il n'est pas fait état ici des mesures consistant à créer de nouvelles allocations pour les jeunes accompagnés par Pôle emploi dans le cadre de l'AIJ et par l'Apec.

¹⁶⁴ Décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage.

¹⁶⁵ Durée minimale d'affiliation pour l'ouverture de droits à indemnisation, rechargement des droits, dégressivité des allocations chômage pour les hauts revenus, ouverture des droits aux salariés démissionnaires et aux travailleurs indépendants.

crise sanitaire se prolongeant au second semestre 2020 et au premier trimestre 2021, il l'a reportée à nouveau au 1^{er} janvier 2021, puis au 1^{er} avril et en dernier lieu au 1^{er} juillet 2021.

Le premier volet de la réforme qui était entré en vigueur le 1^{er} novembre 2019 a, lui aussi, été affecté par les conséquences de la crise sanitaire puisque le Gouvernement a décidé, à compter du 1^{er} août 2020, de suspendre les principales mesures, qui durcissaient les conditions d'ouverture et le calcul des droits des bénéficiaires (augmentation de la durée d'affiliation nécessaire ; dégressivité de l'allocation pour certains bénéficiaires). La succession de textes revenant progressivement sur la plupart des mesures de la réforme de l'assurance chômage lancée en 2019 par le Gouvernement rend particulièrement complexe la compréhension des règles applicables.

Un décret du 30 mars 2021¹⁶⁶ devait finalement permettre l'entrée en vigueur de la réforme, mais une ordonnance du Conseil d'État¹⁶⁷, statuant en référé à la demande de la plupart des organisations syndicales, a suspendu l'entrée en vigueur du texte au regard de l'incertitude du contexte économique. Le Gouvernement a pris un nouveau décret le 29 juin¹⁶⁸ pour maintenir, jusqu'au 30 septembre 2021, l'application des dispositions de la convention d'assurance chômage du 14 avril 2017 relatives au calcul de la durée d'indemnisation, du salaire journalier de référence et des différés d'indemnisation.

La mesure de prolongation des droits a été mise en œuvre avec célérité par Pôle emploi au printemps 2020 et a bénéficié à 360 000 demandeurs d'emploi lors du premier confinement. L'effet de la prolongation des droits a été évalué *ex ante* par Pôle emploi à environ 113 000 demandeurs d'emploi devant connaître une fin de droit en mars, 99 000 en avril et 91 000 en mai 2020. L'opération technique de modification des systèmes d'information a été effectuée de manière satisfaisante, aucune difficulté n'ayant été signalée dans la prorogation automatique des droits des bénéficiaires.

Selon l'Unédic, pour le régime général, la prolongation des droits pendant le premier confinement a bénéficié à environ 360 000 personnes (sur 3,2 millions de demandeurs d'emploi indemnisés), dont 240 000 qui n'auraient pu recharger leurs droits. L'indemnisation supplémentaire versée à ces 240 000 personnes est de l'ordre de 450 M€, soit environ 1 875 € par personne. Quant aux 120 000 personnes qui auraient pu recharger leurs droits, elles bénéficieront d'une couverture allongée sur 2020, 2021 et 2022, laquelle devrait conduire à accroître les dépenses à terme, entre 100 M€ et 200 M€. Le coût total de la mesure serait au final de 680 M€. Cette mesure générale a été prolongée lors de la seconde période de restrictions (de novembre 2020 sans interruption jusqu'à fin juin 2021), pour un coût estimé à 3 Md€ pour 830 000 allocataires.

Pour les intermittents du spectacle, le dispositif particulièrement favorable de « l'année blanche » (voir annexe 3) a entraîné une dépense supplémentaire totale estimée à 640 M€ sur 2020 et 2021, soit 16 000 € par allocataire. Il est à souligner que le coût de cette mesure, destinée à 47 000 bénéficiaires, a un ordre de grandeur comparable à la prolongation des droits accordée à 360 000 chômeurs de droit commun lors du premier confinement. La prolongation de la mesure jusqu'à fin 2021 entraîne un coût supplémentaire de 200 M€.

¹⁶⁶ Décret n° 2021-346 du 30 mars 2021 portant diverses mesures relatives au régime d'assurance chômage.

¹⁶⁷ Conseil d'État, ordonnance n° 452210 du 22 juin 2021.

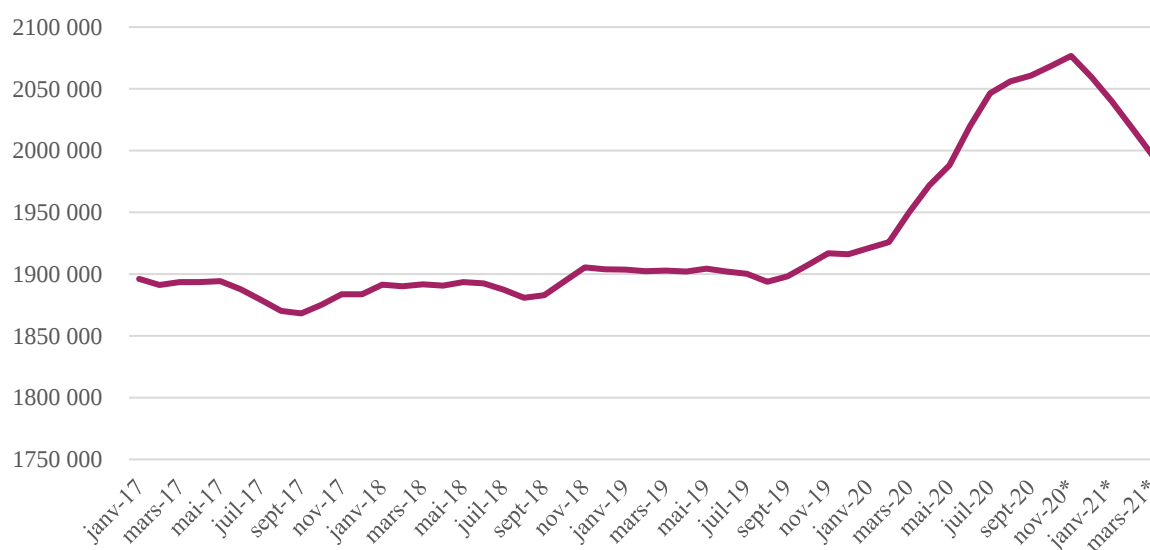
¹⁶⁸ Décret n° 2021-843 du 29 juin 2021 portant diverses mesures relatives au régime d'assurance chômage.

Enfin, la garantie de revenu minimal en faveur des « permittents » et saisonniers récurrents, annoncée fin novembre 2020, n'a entraîné de premiers versements qu'en février 2021 (voir *supra*). Outre les quelque 400 000 bénéficiaires, Pôle emploi a identifié plus de 100 000 bénéficiaires potentiels devant fournir des documents complémentaires pour pouvoir percevoir l'aide. Le déploiement de la mesure a été décalé par rapport aux annonces initiales – les premiers paiements intervenant mi-février 2021 – compte tenu de la difficulté technique posée par l'identification des bénéficiaires. Certaines opérations de traitement manuelles ont engendré des versements indus. Fin avril 2021, Pôle emploi faisait état de 15 000 cas, 40 000 autres dossiers présentaient des risques dont le niveau n'est pas identifié à cette date.

2 - Une sollicitation accrue du RSA, à la charge généralement des départements

En 2020, les CAF ont versé 12,1 Md€ de prestations au titre du revenu de solidarité active (RSA)¹⁶⁹, prestation financée par les départements ou plus rarement par l'État¹⁷⁰, soit + 8,8 % par rapport à 2019. Alors qu'il était stable au cours de l'année 2019, le nombre de foyers bénéficiaires du RSA a fortement augmenté à partir de mars 2020. Fin 2020, selon des données encore provisoires, près de 2 millions de foyers étaient allocataires du RSA, contre 1,85 million fin 2019, soit + 7,6 %.

Graphique n° 26 : nombre de foyers allocataires du RSA



(*) données provisoires

Source : Cour des comptes d'après Cnaf, Allstat FR6 et FR2 ; MSA

La réduction des possibilités d'emploi, notamment en contrat à durée déterminée pour certains secteurs d'activité, a suscité une réduction des sorties du RSA entre mars et juillet puis, à partir de septembre, une hausse des demandes d'attribution de cette prestation.

¹⁶⁹ Et, accessoirement, du revenu de solidarité pour les outre-mers.

¹⁷⁰ Lorsque le financement du RSA a été recentralisé (La Réunion, Guyane et Mayotte).

Selon la Cnaf, chaque foyer allocataire du RSA comprend deux personnes en moyenne. En 2020, en moyenne annuelle, près de 4 millions de personnes ont été couvertes par le RSA, contre 3,8 millions en 2019, soit + 5,6 %.

En 2020, 20 CAF sur 101 comptaient plus de 30 000 foyers allocataires du RSA (contre 18 en 2020) et regroupaient un peu plus de 53 % des foyers allocataires de cette prestation. Il s'agit des CAF des départements les plus peuplés (départements d'Île-de-France, Rhône, Seine-Maritime, Gironde, Haute-Garonne) et, spécifiquement, de ceux parmi les plus peuplés qui comptent une proportion élevée de ménages défavorisés (Seine-Saint-Denis, Bouches-du-Rhône, Nord, Pas-de-Calais et La Réunion), ainsi que d'autres départements, moins peuplés, mais présentant une sociologie similaire (Hérault, Gard, Guadeloupe, Martinique).

Les départements franciliens ont connu une augmentation du nombre de foyers allocataires plus forte que la moyenne nationale, tandis que ceux du Nord, du Pas-de-Calais, de la Seine-Maritime et des DOM ont connu une augmentation plus faible. Au plan national, l'augmentation la plus forte du nombre de foyers allocataires peut être constatée dans les Yvelines (+ 18,7 %), la plus faible à La Réunion (+ 1 %). De manière atypique, le nombre de foyers allocataires a baissé à Mayotte (- 11,8 %).

B - Des aides exceptionnelles de solidarité couvrant de larges publics

Afin de faire face à l'urgence sociale provoquée par le premier confinement, puis par la durée de la crise sanitaire, des aides exceptionnelles de solidarité ont été versées à des ménages de situation de précarité sociale avérée ou potentielle en avril ou mai, puis à nouveau en novembre 2020, à l'occasion du second confinement :

- une allocation de 150 € aux bénéficiaires du RSA, de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de la prime forfaitaire pour reprise d'activité, de l'allocation équivalent retraite (AER) ou du revenu de solidarité outre-mer (RSO), majorée de 100 € par enfant à charge de moins de 20 ans. Plus de deux millions de foyers allocataires des CAF ont bénéficié de ces aides pour un coût total de 944 M€ ;
- une allocation de 100 € par enfant à charge de moins de 20 ans aux ménages titulaires des allocations logement mais pas du RSA. 1,78 million de foyers allocataires des CAF ont bénéficié de cette mesure en mai, mais uniquement 1,65 million en novembre, pour un coût total de 707 M€.

Par ailleurs, une aide forfaitaire de 200 €, non cumulable avec l'aide exceptionnelle de solidarité pour un bénéficiaire du RSA ou de l'ASS, a été versée en juin aux jeunes actifs de moins de 25 ans, non étudiants – à moins d'être apprentis – et bénéficiaires d'une aide au logement. Lors du second confinement, cette aide a été reconduite pour un montant de 150 €. 531 000 foyers allocataires des CAF ont bénéficié de l'aide de mai et 617 000 de celle de septembre. Le coût des aides versées par les CAF atteint 209 M€.

Les aides exceptionnelles précitées sont versées par les organismes qui versent les prestations qu'elles majorent (notamment les CAF ou les caisses de la MSA pour le RSA et les aides au logement et Pôle emploi pour l'allocation de solidarité spécifique). Ces aides ont été financées par le budget de l'État, grâce à l'ouverture de plus de 2 Md€ de crédits

supplémentaires sur la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*¹⁷¹. Ces crédits ont été consommés de manière quasi-intégrale (à hauteur de 99,5 %).

En outre, au titre également des aides exceptionnelles de solidarité, mais sur ses propres ressources, la branche famille de la sécurité sociale a versé en août 2020 une allocation de rentrée scolaire revalorisée de 100 €. Cette mesure, d'un coût de 521 M€, a bénéficié à un peu plus de 3 millions de foyers et à 5,2 millions d'enfants, soit plus d'un enfant sur deux âgé de 6 à moins de 18 ans.

Enfin, sur le modèle de l'aide exceptionnelle de solidarité, des secours sociaux exceptionnels (dispositif du secours occasionnel de solidarité ou « SOS ») destinés aux Français expatriés les plus vulnérables ont été mis en place, mais ils n'ont que peu été utilisés. Sur les 50 M€ ouverts en LFR 3 à cette fin, la dépense a été limitée à 5 M€ pour 29 814 bénéficiaires.

C - Des dispositifs complémentaires ciblés significatifs

En complément du soutien à l'indemnisation des chômeurs et de l'aide aux personnes en difficulté, divers dispositifs ciblés ont été déployés, par exemple en direction des étudiants, de l'habitat d'urgence et des quartiers prioritaires.

1 - Des moyens pour lutter contre la précarité étudiante

Outre l'impact direct de la crise sur les conditions d'apprentissage de l'ensemble des étudiants, la crise a fortement amplifié la précarité des plus fragiles d'entre eux. Ainsi, il a été estimé¹⁷² que près de 60 % des étudiants qui exerçaient une activité rémunérée parallèlement à leurs études¹⁷³ avaient dû la réduire, l'interrompre ou en changer, pour une perte de revenu évaluée à 274 € par mois. Parmi les boursiers et les étudiants les plus autonomes vis-à-vis de leurs familles, un étudiant sur cinq (et un étudiant étranger sur deux) a déclaré que ses difficultés financières s'étaient aggravées, une part significative d'entre eux étant dans l'incapacité d'assumer leurs dépenses alimentaires. Près d'un étudiant sur trois aurait présenté des signes de détresse psychologique.

Dans ce contexte, des mesures d'accompagnement des étudiants les plus précaires et du réseau des œuvres universitaires ont été décidées. Elles ont consisté en diverses mesures d'urgence, dans le cadre de dispositifs existants ou de prestations exceptionnelles, et représentent un surcoût de 262 M€ sur la mission *Enseignement supérieur et recherche* du budget de l'État.

Malgré la crise, l'augmentation des effectifs des boursiers sur critères sociaux a été relativement contenue (+ 1,3 %) à la rentrée 2020 (sachant que les bourses étaient par ailleurs revalorisées de 1,2 %, sans lien avec la crise sanitaire).

¹⁷¹ La somme des montants précités n'atteint pas 2 Md€, car ils portent uniquement sur les versements des CAF.

¹⁷² Enquête de janvier 2021 de l'observatoire de la vie étudiante

¹⁷³ Qui représenteraient 46 % du total des étudiants.

Par ailleurs, des aides directes ont été versées, pour un coût de 138 M€ : une mensualité supplémentaire versée aux boursiers sur critères sociaux dont les concours ou examens terminaux ont eu lieu après le 30 juin 2020 (16 M€) ; une aide exceptionnelle de 150 € versée sous la forme d'une majoration de la mensualité de décembre des bourses sur critères sociaux (112 M€) ; une aide exceptionnelle de 200 € pour les étudiants ayant perdu leur emploi, leur stage gratifié et pour les étudiants ultramarins (9 M€)¹⁷⁴.

Enfin, la situation financière des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous), compte tenu des pertes des recettes d'exploitation sur leurs prestations d'hébergement et de restauration, s'est fortement dégradée.

La fermeture des locaux des établissements d'enseignement supérieur pendant le confinement a eu des effets immédiats pour les Crous. En effet, près des deux tiers des étudiants logés dans leurs résidences ont quitté leurs logements et ont été exonérés d'un préavis pour le mois d'avril. Concomitamment, leurs restaurants universitaires ont été fermés. Les pertes d'exploitation imputables à ces deux facteurs sont estimées à 97,5 M€ pour la seule période de mars à août 2020.

L'année universitaire 2020-2021 a également été affectée. Les modalités particulières de la rentrée universitaire 2020, comme l'arrivée décalée des étudiants, le développement de l'enseignement à distance, la moindre fréquentation des campus ou la limitation de la capacité d'accueil des restaurants, ont également eu des conséquences sur les recettes d'exploitation des Crous. La mise en place, à compter du 1^{er} septembre 2020, de la mesure du repas Crous à 1 € pour les étudiants boursiers (au lieu de 3,30 €), y a également contribué. Enfin, des primes exceptionnelles au titre de l'épidémie de covid 19 ont été attribuées aux personnels.

Devant la dégradation de leur situation financière, la subvention aux Crous a été majorée de 87 M€, afin d'être portée à 405,5 M€. Cet abondement a été financé par les crédits complémentaires ouverts pour le programme 231 « *Vie étudiante* » par les LFR 3 (+ 200 M€) et LFR 4 (+ 40 M€). Sur les 240 M€ de crédits supplémentaires, 89 M€ ont été utilisés pour compenser les pertes d'exploitation (y compris l'impact du repas à 1 €) et les primes exceptionnelles versées aux personnels.

Dans l'attente des comptes financiers de l'exercice 2020, l'examen des balances provisoires permet d'évaluer la perte de chiffre d'affaires à 158 M€ pour l'ensemble des Crous¹⁷⁵, ce qui représente une diminution moyenne proche de 25 %. Le Crous connaissant la baisse la plus importante (- 31 %) est celui de Rennes, la baisse la moins élevée étant enregistrée par celui de Saint-Denis de La Réunion (- 13 %).

2 - Une augmentation des capacités de l'hébergement d'urgence

Sur le programme 177 « *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* » de la mission *Cohésion des territoires*, les dépenses supplémentaires directement liées à la crise sont évaluées à 525 M€. Les dispositifs d'accueil hivernal des personnes sans abri ont été prolongés toute l'année, avec une anticipation de la campagne

¹⁷⁴ Ces aides, financées par le programme 231 – *Vie étudiante*, sont distinctes de l'aide exceptionnelle de solidarité financée par la mission *Solidarités, insertion et égalité des chances*.

¹⁷⁵ En excluant le Crous de Versailles pour lequel les données n'étaient pas disponibles.

hivernale 2020-2021. Les capacités des centres d'accueil ont été renforcées pour éviter la promiscuité conduisant à la propagation de l'épidémie. En outre, un dispositif exceptionnel de « chèques-services » à destination des personnes sans domicile fixe a été mis en place à partir d'avril 2020 et jusqu'à la fin de la période hivernale.

Ainsi, 7 000 places ont été pérennisées dans les structures d'hébergement d'urgence et le nombre de places d'hébergement à l'hôtel a progressé pour atteindre 58 031 places au 30 juin 2020 (+ 7 152 places, soit + 14 % par rapport à 2019). Au total, les capacités d'hébergement s'établissaient, au 30 juin 2020, à 162 621 places, contre 153 944 fin 2019 et 136 863 places fin 2017. À ces capacités pérennes se sont ajoutées, en 2020, des places supplémentaires temporaires destinées à augmenter les capacités de mise à l'abri, desservir les centres et créer des centres spécialisés pour sortir des structures d'hébergement classique les personnes hébergées contaminées ou susceptibles de l'être¹⁷⁶. Au 10 juillet 2020, 30 000 places temporaires étaient ainsi mobilisées, nombre porté à 43 000 fin décembre.

Ainsi, l'ensemble des capacités d'hébergement généraliste pérennes et des capacités d'hébergement temporaire dépassait, fin décembre 2020, 200 000 places.

3 - Un accompagnement renforcé des quartiers prioritaires

Sur le programme 147 « *Politique de la ville* » de la mission *Cohésion des territoires*, plusieurs dispositifs exceptionnels ont été déployés en réponse à la crise sanitaire, afin d'accompagner les habitants, et plus particulièrement les enfants des « quartiers prioritaires de la politique de la ville » (QPV), à hauteur de 110 M€.

Dès le mois de mars 2020, un fonds de soutien de 5 M€ destiné à soutenir l'achat d'équipements informatiques pour les élèves de ces quartiers a été mis en place, permettant de distribuer 30 000 tablettes et clés 4G.

Le dispositif Quartiers d'été 2020 (105 M€) regroupe l'ensemble des mesures exceptionnelles visant à proposer des services et activités aux habitants des quartiers prioritaires pendant la période estivale, déclinées par chaque préfet en une stratégie départementale. Ce dispositif a financé diverses actions, telles que les « vacances apprenantes » (voir ci-dessous), 30 bus France service itinérants, 1 514 postes d'adultes relais supplémentaires, et un soutien aux dispositifs d'animation des quartiers. Il a été prolongé par le dispositif « quartiers d'automne », pendant les vacances de la Toussaint.

Ces actions ont été complétées en septembre par l'opération Quartiers solidaires, mobilisant le reliquat des actions de l'été (20 M€) et destinée à soutenir des initiatives associatives. La plus grande partie des moyens a été affectée à chaque département en proportion du nombre de mineurs résidant dans les quartiers de la politique de la ville.

¹⁷⁶ Avec un taux d'occupation très variable, en raison de l'incertitude sur les besoins réels.

Les vacances apprenantes, un projet ambitieux mais au succès limité

Le dispositif exceptionnel des « vacances apprenantes » a été déployé à l'été 2020, mobilisant des crédits en provenance des missions *Cohésion des territoires, Enseignement scolaire, Solidarités, et Sport, jeunesse et vie associative*. Les « colonies de vacances apprenantes » ont bénéficié d'un financement total de 102 M€, la participation de l'État pouvant atteindre 100 % du coût du séjour lorsque le bénéficiaire était une association (80 % pour une collectivité territoriale) dans la limite de 400 € par mineur et par semaine.

Par ailleurs, une aide aux accueils de loisirs sans hébergement (30 M€) a été déployée pour proposer des activités éducatives de qualité au plus grand nombre, en particulier aux enfants des parents qui devaient travailler pendant l'été du fait de la reprise de l'activité économique. Le soutien de l'État ne pouvait dépasser 50 % du budget total de l'accueil, sans plafond par organisateur, avec un dossier de candidature minimal.

Les résultats de l'opération se sont inscrits nettement en deçà de la cible, 70 000 mineurs ayant bénéficié du dispositif pour un objectif initial de 200 000 à 250 000, soit moins qu'en 2019. Le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports considère néanmoins que l'opération a été un succès par d'autres aspects (valorisation des colonies de vacances, retours positifs des bénéficiaires, soutien à un secteur en crise structurelle).

Par ailleurs, le ministère de la culture a participé au financement (pour 24 M€) d'un dispositif complémentaire dit « été culturel et apprenant » afin de compenser les effets du premier confinement sur les élèves dont le lien avec l'école a été altéré. Les directions régionales de ce ministère ont sélectionné des propositions de dizaines d'acteurs, structures et compagnies, pour des publics variés : jeunes, habitants de quartiers de la politique de la ville ou de territoires ruraux.

D - Une préservation globale, mais contrastée, de la situation financière des ménages

1 - Une situation financière des ménages globalement préservée

La conjonction du recours exceptionnellement élevé à l'activité partielle, de la sollicitation accrue des dispositifs habituels de revenus de remplacement (indemnisation du chômage et RSA), des aides exceptionnelles de solidarité, ainsi que des mesures d'urgence spécifiques en faveur de certains publics a permis de contenir la détérioration de la situation économique et sociale d'un grand nombre de ménages.

De plus, le revenu disponible brut des ménages, pour l'essentiel composé de revenus d'activités (salaires et excédent brut des entrepreneurs individuels) est très sensible à l'amélioration de l'activité : la masse salariale rebondit dès l'augmentation du temps de travail avec la diminution du recours à l'activité partielle notamment et les revenus des entrepreneurs individuels sont soutenus par la reprise. Le revenu disponible brut (RDB) a donc été particulièrement dynamique au troisième trimestre 2020, dans un contexte de rebond de l'activité économique, ainsi qu'au quatrième trimestre 2020, en partie sous l'effet de la montée

en puissance du fonds de solidarité. Après un fléchissement au premier trimestre 2021, l'Insee prévoit qu'il progresse sur l'ensemble de l'année, à + 3,2 % après + 1,0 % en 2020¹⁷⁷.

Dans un contexte de légère inflation, le pouvoir d'achat des ménages, qui compare l'évolution du RDB à l'évolution des prix de consommation, augmenterait également mais dans une moindre mesure : après + 0,4 % en 2020, il rebondirait à + 1,8 % en 2021. En tenant compte de l'évolution de la démographie, sa croissance serait un peu plus modérée, à + 1,4 % en 2021.

La préservation du revenu des ménages et de leur pouvoir d'achat devrait permettre de nourrir le rebond de la consommation, d'autant plus que dans l'enquête menée par l'Insee en juin 2021, ils n'anticipent plus une remontée du chômage dans les prochains mois. Un rééquilibrage progressif entre épargne et consommation pourrait donc être observé et, malgré une stagnation sur les premiers mois de 2021 compte tenu d'une situation sanitaire encore dégradée, l'Insee prévoit que la consommation accélère de 5,2 % en 2021, après une chute de 7,2 % en 2020.

Le constat est proche pour les autres pays européens. Ainsi, en Europe, les revenus des ménages ont été globalement préservés : les nombreuses mesures d'aides et de soutien ont permis de limiter le recul des revenus des ménages en 2020 à - 2,8 % en Italie (pour une contraction du PIB de 8,9 %), à - 3,3 % en Espagne (pour une contraction du PIB de 11,0 %), voire même d'en assurer une évolution positive, de + 1,0 % en France (pour un recul du PIB de - 7,9 %), de + 0,7 % en Allemagne (pour un recul du PIB de 4,9 %) et de + 0,9 % au Royaume-Uni (pour un recul du PIB de 9,9 %).

La consommation des ménages, particulièrement affectée dans l'ensemble des pays européens en 2020, soutiendrait ainsi la reprise de l'activité en 2021. D'après l'Insee, la France pourrait retrouver son niveau d'activité d'avant-crise en fin d'année 2021, contrairement à l'Italie, l'Espagne, mais aussi à l'Allemagne et au Royaume-Uni.

2 - Des situations qui restent toutefois hétérogènes

L'Insee¹⁷⁸ observe que la chute de la consommation et son recentrage sur les biens de première nécessité pendant les confinements, a essentiellement favorisé en montant la progression des hauts patrimoines financiers, tandis que l'épargne des ménages ayant des revenus modestes a peu augmenté.

En effet, les ménages avec des patrimoines élevés ont souvent des revenus élevés et ont fortement réduit leur consommation. Ils ont donc présenté en 2020 un important surcroît d'épargne. L'accroissement du patrimoine du dernier décile de patrimoine augmente ainsi de plus de 7 500 € en moyenne, tandis que le premier décile voit son patrimoine progresser de 300 €, ces faibles économies s'étant rapidement réduites au fur et à mesure que les ménages consommaient pendant l'été 2020. Toutefois, en comparaison des patrimoines de départ et compte-tenu de leur importante hétérogénéité, la hausse relative est plus forte sur le premier décile (+30 %) que sur les derniers déciles (augmentation de l'ordre de 10% environ sur le 8^{ème} et 9^{ème} décile).

¹⁷⁷ « Retour en surface », note de conjoncture de l'Insee, juin 2021.

¹⁷⁸ « Un an après... », note de conjoncture de l'Insee, mars 2021 (établie sur la base de données bancaires)

Par âge, le patrimoine financier des ménages les plus jeunes a en moyenne peu augmenté en montant par rapport à celui des autres ménages, d'autant plus que la part des jeunes de 15 à 29 ans ni en emploi ni en formation a connu un pic de 16,5 % (contre une moyenne historique d'environ 13%¹⁷⁹). Le patrimoine financier des 18-25 ans a ainsi augmenté de 1000 € environ entre février 2020 et novembre 2020 (à comparer à des revenus moyens d'un peu moins de 8 000 €) et celui des 25-29 ans, de 1 500 € (à comparer à des revenus un peu inférieurs à 20 000 €).

À *contrario*, les ménages dont la personne de référence a entre 40 et 60 ans disposent en général d'un revenu de plus important ce qui leur a permis, en réduisant leur consommation lors des confinements, de libérer davantage d'épargne (+ 3000 € entre février et novembre 2020 à comparer à un revenu moyen d'un peu plus de 25 000 €). Enfin, le patrimoine des ménages dont la personne de référence a plus de 60 ans est principalement constitué d'épargne financière et a donc été affecté par la baisse temporaire des cours de bourse en mars 2020, avant d'augmenter dans un second temps, avec le rebond boursier : il a augmenté de 3 000 € (contre des revenus de 25 000 € également).

Surtout, la crise a frappé de manière différenciée les ménages, avec un impact particulièrement fort sur certains ménages actifs, notamment les salariés enchaînant des contrats de courte durée ou encore les artisans et commerçants, travaillant dans des secteurs qui ont été tout particulièrement affectés par la crise sanitaire. Le secteur de la construction a ainsi subi une baisse d'activité en avril 2020 de - 59 %, celui du commerce de - 38%, et celui de l'hébergement-restauration de - 70 % (puis de - 47 % en novembre 2020 et de - 44 % en mars 2021)¹⁸⁰. L'impact de la crise est d'ailleurs d'autant plus fort pour ces ménages qu'une partie de leurs ressources provenait du travail non déclaré, souvent réalisé dans ces mêmes secteurs. En effet, 21 % de l'ensemble du travail non déclaré en 2015 avait été effectué dans le secteur de la construction regroupait (avec un taux de travail non déclaré estimé en 2012 entre 6 % et 10 % selon les types de travaux), 20 % dans celui de l'hébergement et restauration (soit un taux de recours de l'ordre de 5 %) et 7 % dans celui du commerce (soit un taux de recours compris entre 1 % et 5 % selon la nature de l'activité commerciale)¹⁸¹.

En outre, le RSA faisant l'objet d'un important non-recours par ses bénéficiaires potentiels¹⁸², la portée de ce dispositif sur la situation de certaines populations a été limitée, malgré l'augmentation (mentionnée ci-dessus) du nombre de bénéficiaires (+ 7,6 %) et de son coût (+ 8,8 %). Des aides exceptionnelles de solidarité lui ont été ajoutées, pour les personnes ne remplissant pas ou plus les conditions d'une indemnisation par Pôle emploi.

Enfin, malgré les aides présentées ci-dessus, la situation des jeunes et plus précisément des étudiants a été significativement dégradée par la crise. Les dispositifs d'aide à l'embauche des jeunes ne sont montés en puissance que progressivement, les étudiants ont fortement pâti

¹⁷⁹ Source Insee, « Au troisième trimestre 2020, le taux de chômage rebondit fortement et atteint 9,0% », novembre 2020.

¹⁸⁰ Sénat, Commission des finances, rapport d'information n° 583 (2020-2021) de M. Jean-François Husson, « Comment réussir la sortie des prêts garantis par l'État (PGE) ? », 12 mai 2021.

¹⁸¹ Acof, avril 2016 « Évaluation de l'évasion sociale – une estimation basée sur les contrôles aléatoires » ; Présentation au CNIS par le Credoc des résultats préliminaires sur l'enquête auprès des ménages sur la fraude et la perception des risques, novembre 2021.

¹⁸² Assemblée nationale, Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, rapport d'information n° 4158 de Mme Gisèle Biémouret et M. Jean-Louis Costes, sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux, 26 octobre 2016.

de l'impact des confinements sur leur scolarité, et la précarité des plus fragiles d'entre eux s'est accrue.

C'est désormais la reprise de l'activité des entreprises, préservées par les mesures de soutien adoptées par les pouvoirs publics, qui doit offrir des perspectives d'emploi et permettre ainsi de réduire ces mesures de manière progressive.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La crise sanitaire et ses conséquences économiques et sociales ont sollicité la dépense publique de façon massive dans des cadres multiples, dimensionnés de manière large et globalement très favorables à leurs bénéficiaires.

L'assurance-maladie a été le premier acteur de la réponse à la crise sanitaire. La mobilisation de moyens très importants (plus de 24 Md€ de dépenses nouvelles) a permis de financer l'achat d'équipements de protection individuelle (masques notamment) et la réalisation de tests, de couvrir les surcoûts des établissements de santé et médico-sociaux, de compenser les pertes de recettes d'activité de ces derniers et des professionnels de santé de ville conventionnés, et de couvrir la hausse des indemnités journalières. Ces dépenses ont notamment permis d'assurer la continuité du système de santé, de prévenir des infections en plus grand nombre et d'assurer la continuité des ressources des personnes vulnérables au virus.

Le soutien aux entreprises touchées par l'impact économique de la crise sanitaire a été multiforme. Les principaux dispositifs d'aide ont été mis en place ou financés par l'État, qu'il s'agisse du fonds de solidarité, de l'activité partielle, des prêts garantis par l'État et des allègements et reports de paiement des prélèvements sociaux. Au fil de la crise, à la suite de l'élargissement de leur champ et du montant des aides, leur ampleur financière a pris une grande importance, en particulier pour les secteurs les plus touchés par la crise, qui ont en outre bénéficié d'aides complémentaires sectorielles. La mise en place opérationnelle des différentes mesures de crise s'est faite, d'une façon générale, de façon efficace et rapide, notamment grâce à la forte mobilisation des administrations concernées. Globalement, par rapport aux dispositifs mis en place chez nos principaux voisins, les aides ont été particulièrement favorables. Il en est résulté des situations de cumul et d'effets d'aubaine, ainsi que des risques de fraude majorés, qui ont été avérés dans un certain nombre de cas, et n'ont que partiellement donné lieu à des mesures correctrices. Malgré ces difficultés, ces aides d'urgence aux entreprises semblent avoir atteint leur objectif de court terme de limiter le choc sur les entreprises et de protéger le tissu économique, bien que des effets d'aubaine et des risques de fraude soient apparus, et que des incertitudes persistent sur la situation des entreprises en sortie de crise.

Les mesures directement destinées à préserver la situation économique des entreprises ont été complétées par un dispositif de grande envergure visant à protéger l'emploi, à travers les aides au maintien dans l'emploi (activité partielle, activité partielle de longue durée et, sans un premier temps, indemnités journalières dérogatoires) et les aides à l'embauche et à la formation, avec des mesures plus ciblées en direction des jeunes, des personnes handicapées, et concernant les aides à l'embauche. Globalement, avec les aides aux entreprises, ce panel de mesures a permis de contenir les destructions d'emplois et la montée du chômage, sans cependant les éviter, notamment pour les salariés enchaînant les contrats de courte durée. Les incertitudes qui affectent la viabilité d'une partie des entreprises en sortie de crise font peser des risques accrus pour le marché du travail pour les mois à venir.

Enfin, les populations les plus en difficulté ont bénéficié d'aides de différentes natures visant à limiter l'impact social de la crise. Sollicités au premier chef, les dispositifs de protection sociale de droit commun, indemnisation du chômage et revenu de solidarité active ont joué leur rôle contra-cyclique, avec des coûts respectifs en hausse de 12,9 % et 8,8 %. En

outre, des aides exceptionnelles de solidarité ont été attribuées aux ménages dotés de revenus modestes et ont été complétées par divers dispositifs ciblés en direction des étudiants, de l'habitat d'urgence et des quartiers prioritaires.

Reconnaissant le rôle essentiel que les dépenses publiques ont joué pour faire face à la crise sanitaire et en atténuer les impacts économiques et sociaux, la Cour souligne néanmoins les risques que pourrait provoquer leur prolongation au-delà du nécessaire et la nécessité d'une action résolue pour contrôler leur usage et sanctionner les fraudes éventuelles.

En complément de celles formulées dans d'autres rapports récents consacrés à la crise sanitaire, la Cour formule ou réitère six recommandations visant à clarifier les circuits de financement des dépenses liées à la crise, à renforcer la pertinence et le ciblage des aides, à accroître leur contrôle, à organiser leur mise en extinction et à tirer les enseignements des bonnes pratiques expérimentées pendant la crise sanitaire :

1. (Direction du budget, direction de la sécurité sociale, direction générale de la santé) Mettre en extinction en 2021 le fonds de concours de Santé publique France destiné au financement d'achats liés à la crise sanitaire effectués par le ministère de la santé et les autres fonds de concours ayant un objet comparable, et financer ces achats par des crédits budgétaires ;
2. (Direction de la sécurité sociale, Cnam) Afin d'assurer le paiement à bon droit de l'indemnité pour perte d'activité des professionnels de santé conventionnés (Dipa), vérifier systématiquement la conformité des déclarations de ses bénéficiaires aux données des administrations ayant versé les concours financiers entrant dans le calcul de cette aide et mettre en recouvrement l'ensemble des indus constatés ;
3. (DGFiP, direction générale des entreprises, DGEFP) Déployer les outils permettant de calculer le montant agrégé des aides de toute nature versées aux entreprises, identifier les cas dans lesquels le cumul des aides, contrairement à la réglementation européenne, excède significativement la diminution du résultat d'exploitation effectivement constatée au titre de 2020 et engager une récupération au moins partielle du différentiel (recommandation reformulée) ;
4. (DGFiP, direction générale des entreprises, DGEFP) Accompagner l'élargissement des dispositifs d'aide et l'augmentation du montant des aides versées aux entreprises par un dispositif renforcé de prévention de la fraude et de sanctions (recommandation renouvelée) ;
5. (Direction générale du Trésor, direction du budget, DGFiP, direction générale des entreprises, DGEFP, direction générale de la sécurité sociale) Organiser la mise en extinction progressive des dispositifs de crise, en ciblant de manière croissante leurs conditions d'attribution et le niveau des avantages qu'ils procurent sur les entreprises les plus affectées par les mesures administratives de fermeture d'activités ;
6. (Direction générale du Trésor, direction du budget, DGFiP, direction générale des entreprises, DGEFP, direction générale de la sécurité sociale, direction interministérielle de la transformation publique) Recenser les mesures de simplification administrative et les bonnes pratiques mises en œuvre au cours de la crise, et en dresser le bilan en vue d'une éventuelle pérennisation.

Glossaire

AAH	Allocation aux adultes handicapés
AE	Autorisation d'engagement
ACOSS.....	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
AFITF	Agence de financement des infrastructures de transport de France
AGIRC	Association générale des institutions de retraite des cadres
AP-HP	Assistance publique – Hôpitaux de Paris
APA.....	Allocation personnalisée d'autonomie
APL	Allocation personnalisée au logement
APLD	Activité partielle de longue durée
APU.....	Administration publique
APUC	Administration publique centrale
APUL	Administration publique locale
ARRCO	Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés
ASP	Agence de services et de paiement
ASS	Allocation de solidarité spécifique
ASSO	Administrations de sécurité sociale
BEI	Banque européenne d'investissement
CADES.....	Caisse d'amortissement de la dette sociale
CAF.....	Caisse d'allocations familiales
CAS.....	Compte d'affectation spéciale
CCSS.....	Commission des comptes de la sécurité sociale
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI.....	Contrat à durée indéterminée
CFA.....	Centre de formation des apprentis
Chorus	Application informatique partagée par tous les acteurs financiers de la comptabilité publique
CICE.....	Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi
CIE	Contrat initiative emploi
CIF	Congé individuel de formation (- CDD : des contrats à durée déterminée)
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNAM.....	Caisse nationale d'assurance maladie
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
CP	Crédit de paiement
CRDS	Contribution pour le remboursement de la dette sociale
CSG.....	Contribution sociale généralisée
DGF.....	Dotation globale de fonctionnement
DARES.....	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques

DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGFiP	Direction générale des finances publiques
DGOS.....	Direction générale de l'offre de soins
DITP.....	Direction interministérielle de la transformation publique
DIRECCTE.....	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DMTO	Droits de mutations à titre onéreux
DREETS.....	Direction régionale et interdépartementale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
EDF	Électricité de France
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ETP.....	Équivalent temps plein
FMI.....	Fonds monétaire international
FPE.....	Fonction publique d'État
FPH	Fonction publique hospitalière
FPT	Fonction publique territoriale
FRR	Facilité pour la reprise et la résilience
FSV	Fonds de solidarité vieillesse
GVT	Glissement vieillesse technicité
HCFP.....	Haut Conseil des finances publiques
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
IR.....	Impôt sur le revenu
IS	Impôt sur les sociétés
LFI.....	Loi de finances initiale
LFSS.....	Loi de financement de la sécurité sociale
LFRSS	Loi de financement rectificative de la sécurité sociale
LOLF.....	Loi organique relative aux lois de finances
MSA	Mutualité sociale agricole
ODAC	Organismes divers d'administration centrale
ODAL.....	Organismes divers d'administration locale
ONDAM.....	Objectif national de dépenses d'assurance maladie
PAJE.....	Prestation d'accueil du jeune enfant
PIA	Programme d'investissements d'avenir
PIB	Produit intérieur brut
PLF.....	Projet de loi de finances
PLFR	Projet de loi de finances rectificative
PME	Petite et moyenne entreprise
PPCR.....	Parcours professionnels, carrières et rémunérations
PSR.....	Prélèvement sur recettes (-UE : au profit de l'Union européenne ; - CL : au profit des collectivités territoriales)
RSA.....	Revenu de solidarité active
RSI	Régime social des Indépendants
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SNCF.....	Société nationale de chemin de fer

TFUE.....	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TICPE.....	Taxe Intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
Unédic	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
URSSAF.....	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales

Annexes

Annexe n° 1 : Échange de courriers	152
Annexe n° 2 : L'articulation entre la comptabilité nationale et les autres comptabilités	156
Annexe n° 3 : Des plans d'aide complémentaires couvrant un grand nombre de secteurs d'activité	162
Annexe n° 4 : Un début de mise en œuvre du plan de relance	171
Annexe n° 5 : La prime COVID.....	173
Annexe n° 6 : Cas-types de la situation financière de petites entreprises	176
Annexe n° 7 : L'activité partielle de longue durée : une montée en puissance contrariée par la poursuite de la crise sanitaire	183
Annexe n° 8 : Le contrôle de l'activité partielle.....	184

Annexe n° 1 : échange de courriers

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

Le Président

n° 511

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

PARIS, le 23 juin 2020

Monsieur le Premier président,

À la suite de nos échanges, j'ai l'honneur de vous confirmer les sujets sur lesquels la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire demande la réalisation d'enquêtes à la Cour des comptes, conformément au 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Ces demandes portent sur :

- les aides publiques à l'innovation des entreprises ;
- l'évaluation de l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE) ;
- la rémunération des agents publics en arrêt maladie ;
- l'évolution des dépenses publiques pendant la crise sanitaire et le bilan opérationnel de leur utilisation ;
- le plan de continuité des juridictions judiciaires durant l'épidémie de Covid-19.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Gustialmor


Éric WOERTH

Monsieur Pierre MOSCOVICI
Premier président
Cour des comptes
13, rue Cambon
75001 PARIS

Cour des comptes

KCC D2001011 KZZ
06/07/2020

Le Premier président

Le - 6 JUIL. 2020

CL- Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier en date du 23 juin dernier concernant la réalisation d'enquêtes en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour sera en mesure de réaliser les travaux que vous avez demandés.

Le rapport sur *L'évolution des dépenses publiques pendant la crise sanitaire et le bilan opérationnel de leur utilisation* sera réalisé par la formation inter-chambres « Finances publiques », présidée par M. Christian Charpy, président de la première chambre.

Le rapport sur *Les aides publiques à l'innovation des entreprises* sera réalisé par la première chambre de la Cour, présidée par M. Christian Charpy. Comme cela a été indiqué à vos services, elle ne pourra porter sur le crédit d'impôt recherche, sujet beaucoup trop lourd pour pouvoir être traité dans le délai imparti, et qui fait actuellement l'objet de travaux d'évaluation de France Stratégie.

Le rapport sur *L'évaluation de l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE)* sera réalisé par la cinquième chambre, présidée par M. Gérard Terrien.

Le rapport sur *L'indemnisation des agents publics en arrêt maladie* sera réalisé par la formation inter-juridictions « Fonction publique », présidée par M. Louis Gautier, conseiller maître.

Le rapport sur *Le plan de continuité des juridictions judiciaires durant l'épidémie de Covid-19* sera réalisé par la quatrième chambre, présidée par M. Gilles Andréani.

Monsieur Éric Woerth
Président de la Commission des
finances, de l'économie générale
et du contrôle budgétaire
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 PARIS SP 07

Cour des comptes

KCC D2001285 KZZ
28/07/2020

Le Premier président

Le 28 JUL. 2020

Monsieur le Président,

Comme convenu dans notre échange de courriers des 23 juin et 6 juillet derniers, une réunion avec M. Christian Charpy, président de la 1^{ère} chambre et de la formation inter chambres « Finances publiques » de la Cour, a permis de préciser le 21 juillet dernier le champ et l'approche de l'enquête sur *L'évolution des dépenses publiques pendant la crise sanitaire et le bilan opérationnel de leur utilisation* dont vous avez demandé la réalisation à la Cour, en application du 2^e de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Je vous confirme que la Cour mènera ce travail sur le champ de l'ensemble des administrations publiques avec pour perspective une remise du rapport en juillet 2021. Les travaux seront articulés avec ceux conduits dans le cadre d'autres rapports de la Cour, en particulier le rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale publié en octobre 2020, le deuxième cahier du rapport sur les finances publiques locales publié en novembre 2020, le rapport public annuel publié en mars 2021, le rapport sur le budget de l'État de 2020 disponible à la mi-avril 2021 et le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2021.

Le rapport présentera un bilan financier de la réponse de l'État, des collectivités territoriales et des administrations de sécurité sociale face à la crise ainsi qu'un premier bilan de la façon dont ces crédits sont utilisés. Il portera sur les dispositifs de soutien mis en place pour faire face à la crise sanitaire ainsi que ceux inclus dans le plan de relance en préparation, dès lors qu'ils ont un impact financier en 2020. Seront également analysées les moindres dépenses publiques induites par les mesures de confinement et les effets de la crise. Les moindres recettes ne seront pas abordées sous l'angle macro-économique, mais uniquement lorsqu'elles sont assimilables à des dépenses spécifiques de l'État, comme les compensations à un autre secteur des administrations publiques.

Monsieur Éric Woerth
Président de la Commission des
finances, de l'économie générale
et du contrôle budgétaire
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 PARIS SP 07

Le bilan opérationnel pourra porter sur les dépenses les plus significatives et celles pour lesquelles il est possible de tirer de premiers enseignements dans le délai de l'enquête. Il pourra faire l'objet d'approfondissements centrés sur certaines parties du territoire et des travaux seront menés à cet effet en liaison avec certaines chambres régionales des comptes. Là où c'est possible, une approche comparative avec les réponses à la crise apportées dans quelques grands pays de l'Union Européenne sera envisagée.

Je vous propose qu'un nouvel échange ait lieu avec les magistrats de la première chambre avant la fin de l'année pour faire un point d'étape de l'avancée des travaux sur le plan méthodologique, sachant que les chiffrages définitifs ne pourront être réalisés qu'au printemps 2020 une fois l'exercice clos.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Respectueusement,

Pierre Moscovici

Pierre Moscovici

Annexe n° 2 : l'articulation entre la comptabilité nationale et les autres comptabilités

1 - Le champ des dépenses de comptabilité nationale est variable selon les sous-secteurs institutionnels, ce qui impose de définir un périmètre spécifique pour le rapport

a) Les dépenses de l'État en comptabilité nationale sont bien supérieures aux dépenses retracées dans le budget de l'État en comptabilité de caisse

En 2020, alors que les dépenses budgétaires de l'État s'établissent à 389,7 Md€, un montant de 564,9 Md€ est enregistré en comptabilité nationale, soit plus de 175 Md€ avec la comptabilité de caisse.

Ces écarts résultent tout d'abord de l'enregistrement en dépenses par le comptable national de certains postes classés en moindres recettes en comptabilité budgétaire. C'est le cas des prélèvements sur recettes, mais également des crédits d'impôt, dont le montant de la créance fiscale est comptabilisée en dépense. En particulier, du fait du mode d'enregistrement du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), enregistré dans les comptes avec un an de décalage par rapport à la masse salariale qui le génère, les dépenses de comptabilité nationale liées aux crédits d'impôt diminuent nettement entre 2019 et 2020, dont - 18,5 Md€ résultant directement de la suppression du CICE.

Par ailleurs, certains traitements comptables diffèrent et sont source en 2020, de plus de 90 Md€ d'écarts entre comptabilité budgétaire et nationale : la reprise de dette de la SNCF Réseau en 2020 explique ainsi 25 Md€ de dépenses supplémentaires en comptabilité nationale. D'autres traitements (étalement des primes à l'émission, cotisations imputées, enregistrement en dépenses des impôts susceptibles de ne pas être recouvrés) induisent également des écarts, pour un montant total de 65,7 Md€.

La reprise de dette de la SNCF d'une part et la suppression du CICE d'autre part affectant tout particulièrement l'évolution des dépenses en comptabilité nationale par rapport aux dépenses budgétaires, il a été décidé de les neutraliser, afin d'assurer la cohérence entre les différents développements du rapport : ainsi, sans retraitements, les dépenses de comptabilité nationale augmentent de près de 62 Md€ entre 2019 et 2020, mais sur le périmètre retenu dans le rapport, l'augmentation n'est plus que de 55,2 Md€ soit un montant beaucoup plus proche de l'augmentation des dépenses en comptabilité budgétaire, de 52,3 Md€.

Tableau n° 20 : Décomposition des écarts entre comptabilité nationale et comptabilité budgétaire pour les dépenses de l'État

	2019	évolution 2019 - 2020	2020	évolution en %
BG	337,4	52,3	389,7	15,5%
CN	503,2	61,7	564,9	12,3%
écarts	165,8	9,4	175,2	5,7%
dont moindres recettes budgétaires enregistrées en dépenses de comptabilité nationale	99,5	-15	84,5	-15,1%
dont crédits d'impôts	37,6	-18,7	18,9	-49,7%
dont autres (prélèvements sur recettes UE et collectivités locales)	61,9	3,7	65,6	6,0%
dont traitements comptables différents	66,6	24,1	90,7	36,2%
dont reprise de dette SNCF Réseau	0	25	25	
dont autres (primes à l'émission, cotisations imputées, impôts susceptibles de ne pas être recouvrés...)	66,6	-0,9	65,7	-1,4%
CN retraitée pour le rapport	503,2	55,2	558,4	11,0%

Source : Cour des comptes

Certaines dépenses de crise font également l'objet, en comptabilité nationale, d'un traitement spécifique : ceci est particulièrement vrai pour certaines des dépenses supplémentaires de crise de l'État, parmi les plus significatives et les plus structurantes, qui sont appréciées de façon très différente selon qu'elles sont mesurées en comptabilité budgétaire ou en comptabilité nationale (voir encadré suivant).

Les principaux écarts relatifs aux dépenses de crise constatés entre les différentes comptabilités en 2020

Parmi les principales dépenses induites par la crise, certaines voient leur évaluation varier de façon significative selon la comptabilité retenue, pour différentes raisons :

- tout d'abord, le rattachement des dépenses entre les exercices peut varier. En comptabilité nationale, le coût du fonds de solidarité est supérieur de 4,5 Md€ à son coût en comptabilité budgétaire, car les demandes peuvent intervenir deux mois après les pertes d'activité, voire plus. Pour l'activité partielle, les délais peuvent aller jusqu'à un an. De même, le rattachement à l'année 2020 des exonérations et aides au paiement des prélèvements sociaux datant de 2020 mais qui ne seront compensées par l'État à la sécurité sociale qu'en 2021, conduit à dégrader le solde de l'État d'un montant estimatif de 4 Md€ en comptabilité nationale par rapport au solde de son budget ;

- la qualification de la nature de la dépense peut également varier. Ainsi, en comptabilité budgétaire, les sommes versées au titre des trois dispositifs précités sont classées en « aides aux entreprises », car il s'agit de versements ou de diminutions d'impôts destinés aux entreprises. En revanche, en comptabilité nationale, les dépenses relatives à l'activité partielle sont classées en « prestations sociales »¹⁸³ ;

- s'agissant des prêts garantis par l'État, le comptable national a estimé qu'il n'était pas possible d'évaluer dès 2020 la probabilité de défaut des entreprises. Comme en comptabilité budgétaire, la dépense ne sera prise en compte qu'au fur et à mesure des appels en garantie effectivement constatés. Sauf exception, ces prêts n'ont pas d'impact en 2020, ni en comptabilité budgétaire, ni en comptabilité nationale. En revanche, ils alourdiront dans une mesure indéterminée les dépenses des années à venir. Un montant estimatif de ce risque potentiel (106 Md€ au titre des prêts souscrits en 2020) est enregistré en engagements hors bilan dans les comptes nationaux ;

- enfin, le traitement des prises de participations de l'État diffère également. En comptabilité nationale, tant que l'État se comporte en « actionnaire avisé », ces prises de participation conduisent simplement à une réallocation des actifs au sein de son patrimoine et non à une diminution de richesse, comme c'est le cas en comptabilité budgétaire. Ainsi, les prises de participation de l'État dans les grandes entreprises françaises menacées par la crise (SNCF et Air France notamment) se matérialisant simplement par une modification de la structure du bilan de l'État, et non par une dépense.

b) Les comptes des autres sous-secteurs, établis d'emblée en droit constatés, appellent moins de retraitement.

Les administrations de sécurité sociale présentent un total de dépenses de 661,4 Md€ en 2020, soit une augmentation de 39,6 Md€ par rapport à 2019, et ces dépenses incluent le transfert de la CNAM à Santé publique France, d'un montant de 4,8 Md€. Or les achats de matériels par Santé publique France sont également enregistrés dans les comptes des organismes divers d'administration centrale. Pour éviter un double compte en totalisant les dépenses de comptabilité nationale, ce transfert a été retiré des dépenses des administrations de sécurité sociale dans le rapport.

¹⁸³ En effet, le dispositif bénéficie à la fois aux entreprises (classement en « subventions ») et aux ménages (enregistrement en « prestations sociales »). La comptabilité nationale s'intéressant au bénéficiaire final au sens « économique », c'est la seconde classification qui a été retenue.

Tableau n° 21 : Retraitements apportés aux dépenses des administrations de sécurité sociale

	2019	évolution 2019-2020	2020	évolution en %
Dépenses ASSO	621,7	39,7	661,4	6,4%
Dépenses ASSO du rapport (neutralisation du transfert de la CNAM à SPF)	621,7	34,9	656,5	5,6%

Source : Cour des comptes

Le champ des administrations publiques locales, dont la dépense en comptabilité nationale n'a pas été retraitée et diminuée de 2,3 Md€ entre 2019 et 2020, est plus large que le champ des collectivités territoriales puisque les administrations publiques locales couvrent notamment d'autres entités, comme la Société du Grand Paris classée dans les organismes divers d'administrations publiques locales.

Enfin, les comptes des organismes divers d'administrations centrale (Odac) ont également été intégrés sans être modifiés.

c) L'articulation entre différents chiffres qui décrivent la croissance des dépenses en comptabilité nationale

En 2020, les dépenses de l'ensemble des administrations publiques, appréciées en comptabilité nationale et consolidées en neutralisant les transferts entre administrations publiques, ont connu une très forte hausse, de + 73,6 Md€¹⁸⁴ soit + 5,5 %¹⁸⁵.

Hors crédits d'impôt¹⁸⁶ elles présentent une augmentation encore plus marquée, de 93 Md€, soit + 7,1 %.

Toutefois, dans l'analyse du présent rapport, et en cohérence avec les autres développements qui décrivent les dépenses de chacune des administrations publiques, les transferts entre administrations ne sont pas neutralisés. Par exception, trois dépenses, telles qu'enregistrées en comptabilité nationale, ont cependant été retraitées afin d'assurer la comparabilité des données en 2020 par rapport à 2019 : ces retraitements ont été explicités plus tôt dans l'annexe et dans le corps du rapport et concernent :

- le CICE qui est considéré en comptabilité nationale comme une dépense, mais celle-ci disparaît pour l'essentiel en 2020, afin de faciliter la comparaison entre les deux années 2019 et 2020, son impact a donc été neutralisé ;

¹⁸⁴ Hors impact des transferts entre administrations publiques.

¹⁸⁵ Chiffre mentionné notamment dans les publications de l'Insee, dans les documents budgétaires (Programme de stabilité notamment) ainsi que dans les rapports de la Cour (RSPFP 2021).

¹⁸⁶ Ce qui conduit notamment à retirer l'impact de - 18,5 Md€ sur les dépenses publiques en 2020 de la suppression du crédit d'impôt compétitivité et emploi CICE.

- la reprise de la dette de SNCF Réseau en 2020, qui a donné lieu à la comptabilisation, en comptabilité nationale, d'une dépense de 25 Md€ de l'État vers les Odac, dont il n'est pas tenu compte ici, car elle n'apparaît pas en comptabilité budgétaire ;
- enfin, les dépenses de Santé publique France, qui sont retracées en dépenses des Odac dans la comptabilité nationale : la dotation exceptionnelle de 4,8 Md€ de la Cnam à SPF est donc retirée des dépenses des Asso, afin d'éviter un double compte.

Tableau n° 22 : retraitements apportés dans le présent rapport

	2019	2020	évolution 2019-2020
Total dépenses des APU présentées par l'Insee*	1 349,3	1 422,9	73,6
Total dépenses des APU présentées par l'Insee, non consolidées- décomposition par sous-secteurs	1 485,9	1 593,7	107,8
Dont Etat (a)	503,2	564,9	61,7
Dont ODAC (b)	88,9	97,6	8,7
Dont APUL (c)	272,1	269,8	- 2,3
Dont ASSO (d)	621,7	661,4	39,7
Total dépenses des APU présentées par l'Insee, non consolidées - facteurs d'évolution	1 485,9	1 593,7	107,8
Dont crédits d'impôts	38,2	18,9	- 19,3
<i>dont CICE (e)</i>	20,4	1,9	- 18,5
Dont transferts	136,6	170,8	34,1
<i>dont SNCF Réseau (f)</i>	-	25,0	25,0
<i>dont transfert de la CNAM à SPF (g)</i>	-	4,8	4,8
<i>dont autres</i>	136,6	141,0	4,3
Total dépenses des APU dans le rapport**	1 465,5	1 562,0	96,4
Dont Etat (a') = (a) - (e) - (f)	482,8	538,0	55,2
Dont ODAC (b') = (b)	88,9	97,6	8,7
Dont APUL (c') = (c)	272,1	269,8	- 2,3
Dont ASSO (d') = (d) - (g)	621,7	656,6	34,9
Pour mémoire, total dépenses des APU présenté dans l'avis du HCFP relatif au PLFR 1 2021***	1 311,1	1 404,1	93,0

Source : Cour des comptes sur données Insee

Notes de lecture :

* L'Insee présente, dans ses publications, le total des dépenses des administrations publiques, en neutralisant l'ensemble des transferts entre administrations publiques. Mais les commentaires qui portent sur chaque sous-secteur s'appuient en revanche sur des chiffres y compris transferts, donc sur des chiffres beaucoup plus élevés.

** Le présent rapport, pour pouvoir comparer sous-secteur par sous-secteur, les données de comptabilité nationale aux données issues des autres comptabilités, ne neutralise pas les transferts entre APU, à deux exceptions près : la reprise de la dette de SNCF Réseau, qui est une opération purement comptable, et le transfert de la Cnam à Santé publique France, qui conduit à un double compte. L'extinction du CICE, propre à la comptabilité nationale, est aussi neutralisée.

*** L'avis n°HCFP-2021-3 relatif au premier projet de loi de finances rectificative pour 2021, qui s'appuie sur des données de la DG Trésor traite les crédits d'impôt en moindres recettes et ne présente que les chiffres consolidés hors crédits d'impôt et hors transferts entre administrations publiques.

2 - L'utilisation de la comptabilité nationale ne modifie pas l'analyse du rapport quant à la répartition entre dépenses liées à la crise et dépenses hors crise

a) Sur le champ de l'État, des mesures d'urgence dont le traitement diffère mais dont l'impact global est identique

En comptabilité budgétaire, l'impact en 2020 des mesures d'urgence portées par la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* est de 41,8 Md€. En comptabilité nationale, les sommes dédiées aux mesures d'urgence sont proches, de 42,4 Md€. Pour autant, cette proximité masque des écarts importants, à la hausse ou à la baisse, selon les dispositifs.

Ainsi, le rattachement des dépenses de comptabilité nationale à l'année durant laquelle l'activité économique qui génère la dépense a eu lieu conduit à rehausser, par rapport au budgétaire, de + 0,6 Md€ dépenses liées à l'activité partielle et de + 4,1 Md€ les dépenses liées au fonds de solidarité.

A contrario, les prises de participation, qui ont induit des versements budgétaires de 8,3 Md€ en 2020, n'ont pas d'impact en comptabilité nationale car elles sont traitées comme des réallocations d'actifs au sein du patrimoine de l'État.

Tableau n° 23 : écarts entre comptabilité nationale et comptabilité budgétaire pour les dépenses liées à la crise

	BG	CN	CN-BG
Total mission urgence	41,8	42,4	0,6
<i>dont AP</i>	<i>17,8</i>	<i>18,4</i>	<i>0,6</i>
<i>dont FDS</i>	<i>11,8</i>	<i>15,9</i>	<i>4,1</i>
<i>dont prises de participation</i>	<i>8,3</i>	<i>0</i>	<i>-8,3</i>
<i>dont exonérations et aide au paiement de prélèvements</i>	<i>3,9</i>	<i>7,9</i>	<i>4</i>
<i>dont autre</i>	<i>0</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>

Source : Cour des comptes

b) La comptabilité des autres sous-secteurs ne présente pas d'écart dans la comptabilisation des mesures d'urgence.

Le principal sous-secteur qui finance des mesures liées à la crise est le secteur des administrations de sécurité sociale, dont les comptes sont établis en comptabilité générale et reposent sur le principe des droits constatés. Comme la comptabilité nationale repose sur ce même principe, les écarts de comptabilisation sont réduits et dépendent essentiellement de l'estimation par les comptables du coût des mesures d'urgence, alors que les comptes de certaines entités ne sont pas totalement stabilisés.

Annexe n° 3 : des plans d'aide complémentaires couvrant un grand nombre de secteurs d'activité

Les aides des principaux dispositifs mis en place par l'État (fonds de solidarité, prêts garantis aux entreprises et reports et allègements de cotisations et contributions sociales, auxquels s'ajoute l'activité partielle traitée *infra*) ont globalement atteint leurs objectifs et amélioré la situation des entreprises et de l'emploi, notamment dans certains secteurs très fragilisés. En sus de ces dispositifs à caractère général, un grand nombre de secteurs ont bénéficié de plans d'aide additionnels très significatifs, notamment l'aéronautique, l'automobile, les transports collectifs ainsi que la culture et les médias.

1 - Des aides à l'aéronautique aux finalités et aux destinataires multiples

a) Des aides aux constructeurs aéronautiques centrées sur la recherche et les technologies d'avenir

Annoncé le 9 juin 2020, le plan de soutien aux constructeurs aéronautiques totalise un montant de 15 Md€ articulé autour de trois axes :

- soutien d'urgence aux entreprises en difficulté (pour plus de 12,5 Md€) ;
- investissement dans les PME et ETI (pour près de 1 Md€) ;
- soutien à la recherche et au développement de la filière (1,5 Md€).

Ce dernier volet, piloté et mis en œuvre par la DGAC vise à soutenir le développement de prochaines ruptures technologiques, notamment la réduction de la consommation en carburant, l'électrification des appareils ainsi que la transition vers des carburants neutres en carbone comme l'hydrogène. Ce volet devrait bénéficier d'une subvention totale de 1,5 Md€ sur 3 ans¹⁸⁷. Le financement sera réparti entre le programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables » de la mission *Recherche et enseignement supérieur* et la mission *Plan de relance*, avec une répartition variable selon les années. Pour l'exercice 2020, le programme 190 a bénéficié à ce titre de 85 M€ de CP.

La contribution des entreprises devant être équivalente à l'engagement de l'État, la répartition du montant des aides reflète celle des budgets privés de R&D au sein de la filière. Les premiers bénéficiaires sont donc les grands avionneurs, motoristes et systémiers de la filière (Airbus, Airbus Helicopters, Dassault, Safran, Thales). Toutefois, pour simplifier l'accès au Plan de Relance pour les PME de la filière, la DGAC, la DGE et le GIFAS¹⁸⁸ ont joint leurs actions de recensement des projets de la filière afin de les diriger efficacement et de mettre en œuvre le soutien le plus adapté. À la mi-décembre, 161 projets étaient recensés dont 91 ont été orientés vers le conseil pour la recherche aéronautique civile (Corac)¹⁸⁹ et la DGAC, les autres vers la DGE/Bpifrance. Les choix de soutien des projets sont basés notamment sur la

¹⁸⁷ 300 M€ d'AE en 2020 et 1,2 Md€ en 2021 et 2022 dont 1 Md€ mis à disposition en 2021.

¹⁸⁸ Groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales.

¹⁸⁹ le Corac est un organe de concertation créé en 2008 et présidé par le ministre des transports. Il rassemble des responsables d'industries et responsables d'administration pour aider à la mise en place du programme national de recherche de la filière.

contribution à l'objectif du volet R&D du plan de relance aéronautique (préparation d'aéronefs décarbonés compétitifs, de toutes tailles, entrant en service dès la fin de la décennie). La DGAC prend également en compte la maturité technique et financière du contenu proposé et s'assure de la bonne association des PME/ETI aux partenariats de R&D.

Ce plan a été complété le 17 septembre 2020 par un prêt garanti par l'État dit « PGE Aéro ». Il doit permettre à des plateformes dédiées d'acquérir les stocks excédentaires de matières ou de pièces détachées des entreprises du secteur pour réduire leur endettement, ou à certaines entreprises de porter elles-mêmes leurs stocks excédentaires en s'endettant. À cet effet, le plafond du PGE est porté à 25 % du chiffre d'affaires et au double de la moyenne des stocks sur les deux derniers exercices. Ainsi, Aerotrade, plateforme d'achat spécialisée dans l'aéronautique créée en 2010 par une dizaine d'acteurs du secteur, peut, grâce à un PGE Aéro de 50 M€, racheter aux entreprises qui le souhaitent tout ou partie de leur stock. Les entreprises trop endettées pour souscrire un nouveau PGE peuvent dégager des liquidités grâce à ces reventes de stock.

Enfin, les actions conduites par le ministère des armées pour soutenir la trésorerie de ses fournisseurs ont concerné plusieurs programmes aéronautiques comme les programmes Rafale et A 400 M. L'avancement de programmes d'armement a également alimenté le plan de charge de la filière aéronautique (acquisition d'appareils A 330 ayant vocation à être transformés en avions ravitailleurs, commande anticipée de huit hélicoptères Caracal).

b) Une aide destinée à renforcer le capital d'Air France

En avril 2021, la Commission européenne a approuvé le projet de la France d'accorder jusqu'à 4 milliards d'euros pour la recapitalisation d'Air France, à travers sa holding. La mesure a été autorisée en vertu de l'encadrement temporaire des aides d'État. La France a notifié à la Commission, au titre de l'encadrement temporaire, une recapitalisation d'un montant maximal de 4 milliards d'euros d'Air France et de sa holding. Cette aide a été financée par l'abondement par la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* vers le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*.

La recapitalisation par la France de la compagnie aérienne fait partie de la première étape du plan de recapitalisation du groupe. Elle comporte la conversion du prêt d'État de 3 Md€ déjà accordé par la France (approuvé par la Commission en mai 2020) en un instrument de capital hybride, ainsi qu'une injection de capital par l'État, par la souscription de nouvelles actions dans le cadre d'une augmentation de capital ouverte aux actionnaires et au marché, dans la limite d'un milliard d'euros.

La Commission a validé l'aide, sous différentes conditions, parmi lesquelles la limitation de l'augmentation du capital au minimum nécessaire pour garantir la viabilité d'Air France, une rémunération appropriée de l'État français pour son investissement, l'engagement de l'État français d'élaborer une stratégie de sortie crédible dans un délai de 12 mois et la mise à disposition par Air France de 18 créneaux horaires par jour à l'aéroport de Paris Orly à un transporteur concurrent.

c) Les aides au BACEA et aux exploitants d'aéroports

Compte tenu de l'impact de la crise affectant le transport aérien sur les recettes d'exploitation du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA), l'État a avancé 1 200 M€ au BACEA, depuis le compte de commerce *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics*, compensant quasiment intégralement la perte de recettes.

Le remboursement de ces avances doit débiter dès 2021 pour s'achever en 2030. Il doit également se combiner avec le remboursement de la dette préexistante (667 M€ en 2020). Sur la base de l'échéancier actuel, les remboursements annuels les plus importants (221 M€) interviendront entre 2021 et 2024, dans un contexte où le retour à la normale du trafic aérien reste incertain, alors que celui-ci génère l'essentiel des ressources du budget annexe.

Comme précédemment indiqué, des avances ont par ailleurs été consenties aux exploitants d'aéroports touchés par la crise. Elles ont été quasi-intégralement consommées (299,8 M€ sur une enveloppe totale de 300 M€).

Enfin, la crise a conduit à suspendre le projet de privatisation d'Aéroports de Paris, initialement prévu en 2020, ce qui a entraîné une perte de recettes pour le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* (annulation de 6 980 M€ de crédits en LFR 1).

2 - Le soutien au secteur automobile et à la conversion automobile

Le plan de soutien à la filière automobile (8 Md€) comporte trois objectifs. Il vise tout d'abord à renouveler le parc automobile en faveur des véhicules propres, par des mesures de bonus écologique et de prime à la conversion. Il a pour second objectif d'investir dans la production de nouveaux véhicules, grâce à un fonds d'avenir pour l'automobile (1 Md€) destiné à la modernisation et la numérisation des chaînes de production, à la transformation écologique de la filière automobile et à l'innovation. Enfin, il doit permettre de soutenir les entreprises en difficulté via un plan de développement de compétences et des mesures de réduction du coût de l'alternance.

Ce plan, intégré au plan de relance, fait intervenir différentes modalités de financement (fonds d'investissement, prêts, subventions, etc.) relevant de supports budgétaires variés (missions *Écologie* et *Investissements d'avenir*, mission *Plan de relance* à compter de 2021).

Sur la mission *Écologie*, les dépenses liées aux dispositifs de soutien à la demande en véhicules dits propres du « plan automobile » (bonus écologique et prime à la conversion) ont représenté 470 M€ en 2020, compris dans le plan de relance. Ces mesures s'appuient sur les dispositifs de bonus-malus automobile préexistants et sur la prime à la conversion, le montant des aides comme les publics éligibles ayant été élargis. En 2020, 117 000 personnes ont bénéficié d'un bonus écologique pour l'achat d'un véhicule électrique ou hybride et 167 000 d'une prime à la conversion.

3 - Les aides au secteur des transports collectifs

a) La consolidation du financement des infrastructures de transport

L'État a reçu ces dernières années de SNCF Mobilités¹⁹⁰ des dividendes sous forme de recettes en fonds de concours, qu'il réutilisait pour la modernisation du réseau (habituellement à hauteur de 600 à 700 M€ par an).

La crise sanitaire a eu d'importantes conséquences sur le groupe SNCF, dont les coûts fixes sont élevés. Sur l'année 2020, les conséquences de la crise sont estimées par l'entreprise à - 6,8 Md€ sur le chiffre d'affaires et à - 5,4 Md€ sur la marge opérationnelle (EBITDA). Dans ce contexte, l'État a souscrit, en décembre 2020, à une augmentation de capital réalisée par la SNCF pour un montant de 4,05 Md€ (financée par des crédits de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, transitant par le CAS *Participations financières de l'État*). Par la suite, la SNCF a reversé la même somme à l'État par le biais d'un fonds de concours.

In fine, l'augmentation de capital aura permis de soutenir les investissements de SNCF Réseau tournés vers la régénération du réseau ferré national (2,3 Md€), le renforcement de la sécurité et du développement durable de ses activités (1,5 Md€) et la rénovation de 14 lignes de desserte fine du territoire (250 M€).

En pratique, les 2,3 Md€ ont été utilisés pour compenser les pertes des autres activités du groupe qui risquaient de compromettre sa capacité à verser à l'État les dotations destinées à financer SNCF Réseau. En revanche, le complément de 1,5 Md€ destiné à des investissements de sécurisation du réseau n'apparaît pas motivé par des pertes de recettes liées à la crise sanitaire. Le soutien de l'État prend ainsi place dans une stratégie de long terme ou de soutien qui répond à des objectifs plus larges que l'urgence liée à la crise sanitaire.

b) Une prise en charge inégale des pertes de recettes de mobilité

Île-de-France Mobilités, établissement public gestionnaire des transports en Île-de-France, a bénéficié d'une dotation visant à compenser les pertes de versement mobilité sur la base de la différence entre le produit moyen perçu entre 2017 et 2019 et le produit 2020. Un acompte de 425 M€ a été versé et porté à 1 175 M€ au début de l'année 2021, en recette de son compte administratif 2020. Ce dispositif a été imputé sur le compte de concours financier *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics*.

Le dispositif de soutien à Île de France Mobilités n'a pas bénéficié aux autorités organisatrices de mobilité régionales, qui ne perçoivent pas de versement mobilité et dont les recettes tarifaires sont perçues directement par l'exploitant (SNCF). Un autre dispositif d'avances a donc été mis en place, doté de 750 M€, mais aucune avance n'a été versée en 2020, ce dispositif ayant été créé en décembre par la LFR4. Des avances ont été versées fin janvier 2021 à 84 autorités organisatrices de mobilités, pour un montant total de 575 M€.

Par ailleurs, dans le cadre de l'exercice de leur compétence de transport (TER, transports scolaire et interurbain), les régions ont recours à des opérateurs, à travers des conventions de délégation de service public, qui pourraient justifier l'attribution d'indemnités. Des discussions

¹⁹⁰ Désormais renommé SNCF Voyageurs.

sont en cours entre les régions et la SNCF sur l'abondement des subventions de fonctionnement relatives aux TER pour l'année 2020, qui sera, sauf exception, imputé à leurs budgets 2021.

4 - Des aides très larges au secteur de la culture, en sus des aides générales

La culture fait partie des secteurs les plus accompagnés au titre des mesures et des outils transversaux mis en place pour soutenir les entreprises : fonds de solidarité, activité partielle, prêt garanti par l'État (PGE), prêt direct de l'État, rééchelonnement des crédits, exonération et report de charges sociales. Fin décembre 2020, le montant global de ces mesures transversales était estimé à 5,1 Md€ pour ce secteur.

Au-delà, l'État a mis en place des dispositifs complémentaires propres au secteur culturel. Des dépenses supplémentaires spécifiques liées à la crise de 117 M€, partiellement financées par de moindres dépenses (30 M€), ont été enregistrées en 2020 sur la mission *Culture*. Les dépenses supplémentaires liées à la crise de la mission *Médias, livre et industries culturelles* représentent 600 M€ en 2020, soit 430 M€ pour les industries culturelles et 170 M€ pour des aides d'urgence visant non tant à répondre à l'impact de la crise sanitaire qu'à la crise préexistante du système de distribution de la presse. Enfin, l'« année blanche » prolongeant la durée d'indemnisation des intermittents du spectacle représente une charge de 840 M€ pour l'Unédic sur 2020 et 2021.

a) De larges dispositifs de soutien aux filières artistiques et culturelles

Une partie des dépenses supplémentaires constatées sur la mission *Culture* a servi à accompagner les acteurs des filières culturelles et artistiques privés d'activité du fait de la crise. Ainsi, un dispositif inédit de soutien aux acteurs professionnels du théâtre privé qui ont subi des pertes de billetterie a été mis en place à hauteur de 20 M€ et un fonds d'urgence pour le spectacle vivant privé a été abondé de 30 M€, versés à l'ASTP¹⁹¹.

De même, un fonds d'urgence spécifique de solidarité pour les artistes et les techniciens du spectacle (FUSSAT) a été créé et doté de 10 M€ pour les artistes et techniciens intermittents ne pouvant être couverts par le dispositif transversal de l'année blanche de l'intermittence (voir *infra*)¹⁹². Sa gestion a été confiée au groupe Audiens, groupe de protection sociale du monde de la culture. Les 6 700 artistes et techniciens concernés ont reçu une aide forfaitaire individuelle maximale de 1 500 € en une seule fois. Ce dispositif est reconduit en 2021.

Enfin, les étudiants boursiers de l'enseignement supérieur artistique ont bénéficié d'une aide ponctuelle, pour un total de 2 M€ versés aux CROUS, organismes payeurs habituels.

La mission *Culture* a également cofinancé le dispositif de « l'été culturel et apprenant » destiné aux jeunes élèves en difficulté ou en déscolarisation suite au confinement (voir *supra*).

¹⁹¹ ASTP : association pour le soutien du théâtre privé qui gère le Fonds d'Urgence pour le Spectacle Vivant privé qui a mis en place trois dispositifs successifs au cours de l'année 2020 pour un montant total de 30 M€ financés en LFR et par deux abondements de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (DDAI).

¹⁹² Artistes engagés dans la constitution de droits au moment du premier confinement, artistes en fin de droits, de retour de congés, travaillant à l'étranger, etc.

b) Un soutien à la trésorerie de grands opérateurs

Les monuments historiques ouverts au public ont connu une perte de recettes de billetterie, ce qui a affecté leur trésorerie, justifiant des subventions de 42 M€. Par exemple, l'Établissement public de Versailles prévoyait 60 M€ de recettes de billetterie en 2020. Le second budget rectificatif a conduit à les réduire à 14,5 M€ (soit - 76 %), du fait de la désertion des visiteurs étrangers qui représentent habituellement 80 % de sa fréquentation.

Tableau n° 24 : besoins de trésorerie des principaux opérateurs du patrimoine en situation critique dès la fin 2020 (LFR 3)

En M€	Trésorerie au 31/12/2019	Variation de trésorerie prévue au BI 2020	Impact crise Covid	Trésorerie prev. au 31/12/2020	Besoins additionnels en gestion 2020	Reconstitution d'un mois et demi de Trésorerie prudentielle. au 31/12/2020
	1	2	3	4 = 1 + 2 + 3		
<i>Versailles</i>	60,8	-14,3	-40	6,5	6	12,5
<i>Chambord</i>	4,3	-0,3	-4	0	2,7	2,7
<i>Orsay</i>	24,7	-6,7	-19,9	-1,9	10,2	8,3
<i>INRAP</i>	22	5,8	-22,5	5,2	14,5	19,7
<i>Centre Pompidou</i>	32,2	-9,9	-17,6	4,7	9	13,7
<i>Sous-total P175 Patrimoines</i>	143,9	-25,4	-133,6	14,5	42,4	56,9

Source : Direction du budget

De même, les grands opérateurs du spectacle vivant ont connu une chute de leur activité et ont été accompagnés par un soutien en trésorerie à hauteur de 13 M€. Le soutien le plus important concerne la Philharmonie de Paris. Dans le cadre des mesures d'urgence, les caisses de retraite de l'Opéra de Paris et de la Comédie française ont par ailleurs été abondées de près de 5 M€, sans que leurs besoins de financement ne soient liés à la crise sanitaire.

Tableau n° 25 : besoins de trésorerie des opérateurs du spectacle vivant et de la création fin 2020 (en LFR3)

En M€	Trésorerie au 31/12/2019	Variation de trésorerie prévue au BI 2020	Impact crise Covid	Trésorerie prev. au 31/12/2020	Besoins additionnels en gestion 2020	Reconstitution d'un mois et demi de Trésorerie prudentielle au 31/12/2020
	1	2	3	4 = 1 + 2 + 3		
<i>Opéra-Comique</i>	1,9	-0,9	-0,2	0,8	1,6	2,4
<i>Philharmonie de Paris</i>	14,5	-0,9	-8,7	4,9	6,1	11
<i>Palais de Tokyo</i>	3,8	-0,1	-3	0,6	1,6	2,2
<i>Caisse de retraite de la Comédie française</i>				0,3	0,5	0,8
<i>Caisse de retraite de l'Opéra de Paris</i>				0,5	3,2	3,8
<i>Sous-total P131 Création</i>	20,3	-2		7,2	13	20,2

Source : Direction du Budget

L'Opéra de Paris (hors caisse de retraite), qui avait abordé l'année 2020 dans un contexte de crise sociale suite au projet de réforme des retraites, ne sera accompagné qu'en 2021. Bien que l'effet des annulations de représentations en raison du mouvement social et de la crise sanitaire ait lourdement affecté ses recettes de billetterie en 2020 (estimées à 10 M€ dans le troisième budget rectificatif au lieu de 73 M€), la trésorerie nette de l'opérateur était suffisamment confortable pour qu'il n'ait besoin de solliciter l'aide de l'État qu'en 2021.

Enfin, dans le domaine du patrimoine, la crise a conduit à la suspension ou au report de travaux d'archéologie préventive (INRAP), au renchérissement du coût des travaux, et à des retards qui ont dû être indemnisés, justifiant une aide exceptionnelle de l'État de 16,9 M€.

c) Des aides conséquentes aux opérateurs du cinéma, de la musique et du livre

Les dépenses supplémentaires liées à la crise de la mission *Médias, livre et industries culturelles* représentent 600 M€ en 2020.

Dans le secteur des industries culturelles (programme 334 Livre et industries culturelles), la crise a conduit à ouvrir 430 M€ de crédits supplémentaires, dont la gestion a été confiée à quatre opérateurs.

Le Centre national de la musique a été doté de 152 M€, dont :

- 50 M€ pour compenser la baisse des recettes de la taxe sur la diffusion en vidéo physique et en ligne de contenus audiovisuels (TSV), financer une partie du fonds d'urgence destiné

aux TPE/PME entrepreneurs de spectacles de musique ou de variétés et alimenter un fonds de 16 M€ pour l'édition musicale et les entreprises du secteur de la musique enregistrée ;

- 42 M€ pour des dispositifs de compensation financière en faveur du secteur du spectacle vivant musical et des variétés (jauges réduites induites par les contraintes sanitaires) ;
- 60 M€ pour étendre et compléter les différents dispositifs d'aide à la filière musicale.

Le Centre national du cinéma a bénéficié de 157 M€ de crédits, soit :

- 50 M€ destinés au fonds d'indemnisation pour les tournages affectés par la crise sanitaire ;
- 50 M€ pour compenser les pertes de billetterie des exploitants de salles ;
- 30 M€ pour le financement des mesures de soutien à la filière cinématographique ;
- 27 M€ destinés à abonder le soutien d'urgence aux exploitants de salle et le soutien aux distributeurs et producteurs de films pour la fin d'année 2020.

Le Centre national du livre a bénéficié de 34 M€ de crédits supplémentaires pour financer des aides aux librairies et aux maisons d'édition, s'ajoutant aux 25 M€ prévus en LFI.

Enfin, 85 M€ ont été versés à l'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC) afin de financer ses différents fonds d'intervention, de soutenir le développement des entreprises culturelles et faciliter leur accès au financement bancaire.

Pour le secteur de la presse (programme 180 *Presse et médias*), les aides d'urgence ont visé à répondre non tant à l'impact de la crise sanitaire qu'à la crise préexistante du système de distribution de la presse vendue au numéro. En effet, ces aides (170 M€) ont essentiellement visé les dispositifs de soutien à la modernisation de la distribution de la presse quotidienne nationale, suite à la faillite de Presstalis.

d) Un soutien très large et coûteux aux intermittents du spectacle

Lors du premier confinement, les intermittents du spectacle¹⁹³ ont bénéficié de premières mesures conservatoires proches de celles de droit commun annoncées le 19 mars. En mai, à la demande des organisations représentatives des professions du spectacle, il a été décidé d'appliquer une « année blanche » à l'appréciation des droits des intermittents du spectacle, soit une prolongation de leur indemnisation jusqu'en août 2021 sans vérification de la condition d'affiliation de 507 heures. Cette mesure a par la suite été prolongée jusqu'à fin 2021.

Le coût de cette mesure pour l'Unédic est très élevé : 640 M€¹⁹⁴ pour 47 000 bénéficiaires, soit un montant plus élevé que la mesure générale de prolongation des droits pendant le premier confinement (680 M€), bénéficiant pour sa part à 360 000 personnes, soit un ratio sept fois plus élevé. Toutefois, cet écart s'est réduit compte tenu de la durée exceptionnelle de la prolongation des droits pour l'ensemble des chômeurs depuis le deuxième confinement¹⁹⁵.

Outre son coût, la mesure « année blanche » a pu provoquer des effets d'aubaine et désinciter certains bénéficiaires à rechercher une activité dans certains sous-secteurs de

¹⁹³ Qu'ils soient techniciens (annexe VIII à la convention d'assurance chômage) ou artistes (annexe X).

¹⁹⁴ Auxquels s'ajoutent 200 M€ au titre de la prolongation de la mesure jusqu'à fin 2021.

¹⁹⁵ Cette prolongation lors de la seconde période de restriction (à compter de novembre) a un coût estimé de 3 Md€ pour 830 000 bénéficiaires.

l'intermittence qui n'ont pas ou que peu été affectés (audiovisuel). Par ailleurs, elle permettait aux intermittents qui n'auraient pas atteint, même en l'absence de pandémie, le seuil de 507 heures entre août 2019 et août 2020, d'être encore indemnisés jusqu'en août 2021.

Le ministère du travail considère que les allocataires restent incités à effectuer un certain nombre d'heures pendant cette période pour pouvoir bénéficier d'une indemnisation au-delà de l'« année blanche ». Le 11 mai 2021, le Gouvernement a annoncé la prolongation de la mesure jusqu'à la fin de l'année et la mise en place de plusieurs mesures accompagnant la sortie de l'année blanche ».

Annexe n° 4 : Un début de mise en œuvre du plan de relance

En 2020, plusieurs dépenses ont été « labellisées » par le Gouvernement comme relevant du plan de relance. Il s'agit de 2,1 Md€ de crédits budgétaires portés par dix missions du budget général, et de 5,6 Md€ mobilisés *via* des comptes spéciaux ou des prélèvements sur recettes, soit 8,3 Md€ de dépenses ou de moindres recettes au total, correspondant pour partie à des dépenses déjà prévues, et incluant la recapitalisation de la SNCF pour 4,05 Md€.

Le plan de relance

Le Gouvernement a présenté le 3 septembre 2020, le plan « France Relance » qui vise à soutenir la reprise de l'activité économique, à moyen et long terme, au-delà des mesures d'urgence et de soutien engagées pour faire face à la crise sanitaire. Ce plan, qui doit être réparti sur trois ans, intègre toutefois un certain nombre de dispositifs déjà annoncés ou de dépenses déjà prévues, notamment en 2020.

Selon le Gouvernement, le plan mobilisera 100 Md€ sur plusieurs années, dont 86 Md€ financés par l'État. Au-delà de la baisse de 10 Md€ des impôts de production, déjà annoncée avant la crise, la part de l'État comprendrait 64 Md€ de crédits budgétaires, et 2 Md€ de garantie sur des prêts participatifs¹⁹⁶. Il est prévu que le reste du plan de relance (14 Md€) soit financé et mis en œuvre par les administrations de sécurité sociale, la Caisse des dépôts et consignations et Bpifrance.

En tenant compte par ailleurs de la majoration de 100 € de l'allocation de rentrée scolaire versée en août 2020, dépense de 0,5 Md€ prise en charge par la branche famille de la sécurité sociale, ayant pris effet avant même l'annonce du plan de relance, le plan de relance a été exécuté, selon la labellisation du gouvernement, à hauteur de 8,8 Md€ en 2020, dont 94 % pris en charge par l'État (voir tableau *infra*). Ce montant ne correspond pas à des moyens supplémentaires par rapport aux dépenses identifiées dans le présent rapport, mais à une « labellisation » attribuée par le gouvernement à certains types de dépenses. Il pouvait s'agir de crédits ouverts dès la LFI 2020 ou de crédits ouverts en cours d'année rattachés à la fois aux mesures d'urgence et au plan de relance. La labellisation pouvait également recouper des moyens des programmes d'investissements d'avenir¹⁹⁷ et du grand plan d'investissement.

La Cour a toutefois estimé¹⁹⁸ que l'impact sur le plan de relance de la recapitalisation de la SNCF (4,05 Md€) devait être pris en compte sur les exercices ultérieurs. En effet, le versement à la SNCF depuis le compte d'affectation spéciale Participations financières de l'État a été suivi d'un reversement de la SNCF à la mission *Écologie, développement et mobilité durables* du budget général, celle-ci devant financer les investissements de SNCF Réseau sur

¹⁹⁶ La mise en place de prêts participatifs et obligations « Relance », pour un montant de 20 Md€, visent à renforcer le bilan des entreprises. D'une durée de 8 ans, ils sont distribués ou souscrits par les banques puis seront revendus à des fonds d'investissement. Les banques conservent 10 % du risque et l'État garantit 30 % du principal. Un « Label Relance » est délivré aux fonds d'investissement qui s'engagent à mobiliser rapidement des ressources nouvelles pour soutenir les fonds propres et quasi-fonds propres des entreprises. Début mars 2021, 147 fonds avaient été labellisés pour un encours de 13 Md€.

¹⁹⁷ Des redéploiements auraient été réalisés sur la mission *Investissements d'avenir*, pour l'essentiel sur des moyens accordés en LFI 2020, pour un montant estimé à 315 M€ par le SGPI mais qui reste difficile à établir.

¹⁹⁸ *Rapport sur l'exécution du budget de l'État en 2020*, avril 2021.

les exercices 2021 à 2023. Dès lors, le montant des dépenses au titre du plan de relance s'élèverait à 4,8 Md€ en 2020.

Tableau n° 26 : dépenses 2020 labellisées au titre du plan de relance (CP)

Vecteur budgétaire	Crédits consommés en 2020 (en euros)
Missions du budget général	2 103 927 091
Défense	153 654 305
Économie	279 287 230
Écologie, développement et mobilité durable	468 838 751
Recherche et enseignement supérieur	105 000 000
Relation avec les collectivités territoriales	9 491 324
Enseignement scolaire	144 026
Sécurités	15 991 557
Sport, jeunesse et vie associative	24 800
Travail	921 495 098
Plan d'urgence face à la crise sanitaire	150 000 000
Comptes spéciaux	5 631 475 247
CAS Immobilier	11 475 247
CAS Participations financières de l'État	4 050 000 000
Compte d'avance aux collectivités locales	1 570 000 000
Prélèvement sur recettes	577 922 949
Prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales	577 922 949
TOTAL État – non corrigé	8 313 325 287
<i>Dont fonds de concours de la SNCF</i>	<i>4 050 000 000</i>
TOTAL État – corrigé	4 263 325 287
Autres administrations que l'État	530 000 000
Administrations de sécurité sociale (CNAF)	530 000 000
TOTAL administrations publiques (corrigé)	4 793 325 287

Source : Cour des comptes, à partir de données de la direction du budget

Note 1 : les montants sont exprimés en crédits de paiement.

Note 2 : la correction appliquée a trait à l'opération de recapitalisation de la SNCF. Si 4,05 Md€ ont bien été versés par le CAS PFE dans le cadre d'une opération de recapitalisation de la SNCF, celle-ci a ensuite effectué un versement à l'État par voie de fonds de concours pour le même montant sur la mission Écologie, développement et mobilité durables. Les versements réels de cette mission vers SNCF Réseau devraient être exécutés entre 2021 et 2023.

Source : Cour des comptes, Rapport sur le budget de l'État en 2020

Les mesures de soutien aux filières automobile et aéronautique illustrent les recoupements possibles entre plan d'urgence, plan de relance et plans sectoriels. Ces plans sectoriels sont en effet financés comme des mesures d'urgence face à la crise, mais sont également pris en compte dans les enveloppes labellisées « plan de relance ». Ces mesures ont été financées par exemple, par des moyens ouverts dans les LFR 3 et 4 sur la mission *Économie*, pour un total de 312 M€, complétés par un montant de 82 M€ d'AE de 2021 engagées par anticipation¹⁹⁹. Par ailleurs, la moitié des dépenses supplémentaires de la mission *Écologie* en 2020 (470 M€) au titre de l'évolution du dispositif de soutien à la demande en véhicules propres, est labellisée au titre du plan de relance, rattaché lui-même au « plan automobile ».

¹⁹⁹ La mise en œuvre a reposé sur un appel à projets opéré par Bpifrance Financement. Le 8 décembre 2020, 287 projets lauréats ont été retenus, représentant un investissement d'environ 605 M€.

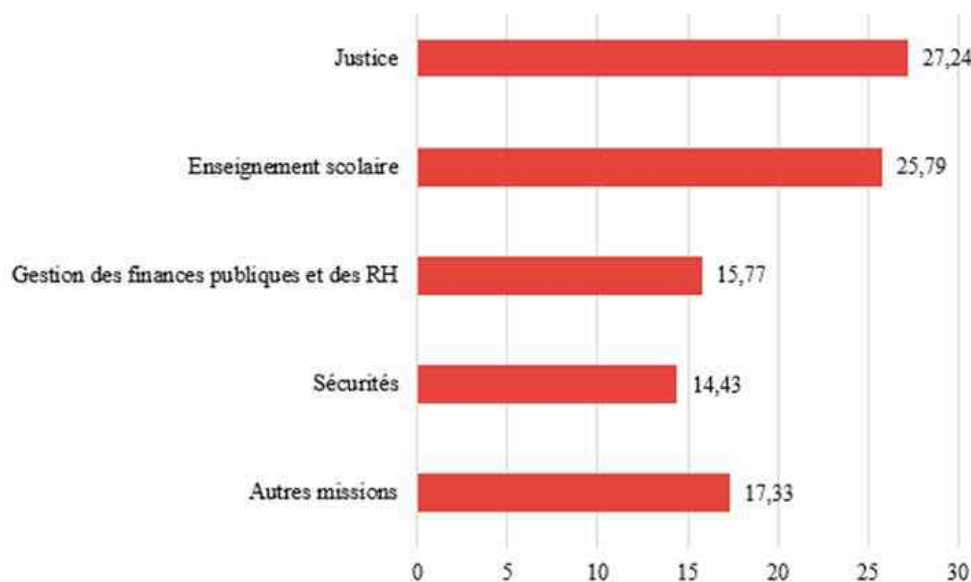
Annexe n° 5 : la prime COVID

Les principaux surcoûts de masse salariale directement liées à la crise correspondent, dans les trois catégories d'administration, au versement d'une prime exceptionnelle dite « prime Covid » aux fonctionnaires, contractuels et agents de droit privé d'établissements publics des trois fonctions publiques qui ont été soumis, en présentiel ou en télétravail, à un surcroît de travail significatif pour assurer la continuité des services publics durant l'épidémie.

Cette prime, définie par deux décrets du 14 mai 2020, a été versée en une seule fois. Défiscalisée et exonérée de prélèvements sociaux, son montant unitaire est forfaitaire, et varie selon la fonction publique d'appartenance : pour l'État, elle est comprise entre 330 € et 1 000 €, selon la durée de la mobilisation des agents. Pour les agents des collectivités territoriales, son montant est fixé par l'autorité territoriale concernée, dans la limite de 1 000 €. Enfin, pour la fonction publique hospitalière, elle est de 1 500 €, réduite à 500 € pour une partie des personnels n'exerçant pas dans les départements les plus touchés par l'épidémie.

Pour l'État, cette prime a été versée à 171 704 agents civils, représentant des dépenses de 100,6 M€ en 2020, soit un montant moyen de 586 € par prime. Plus de 80 % des dépenses relève de quatre missions budgétaires : les missions *Justice* (27 M€, dont 22 M€ pour l'administration pénitentiaire), *Enseignement scolaire* (26 M€, dont 15 M€ pour l'enseignement scolaire public du premier degré), *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* (16 M€ dont 13 M€ pour la DGFIP et 3 M€ pour la Douane) et *Sécurités* (14 M€ pour la Police).

Graphique n° 27 : répartition de la « Prime Covid » versée aux agents civils de l'État (en M€)



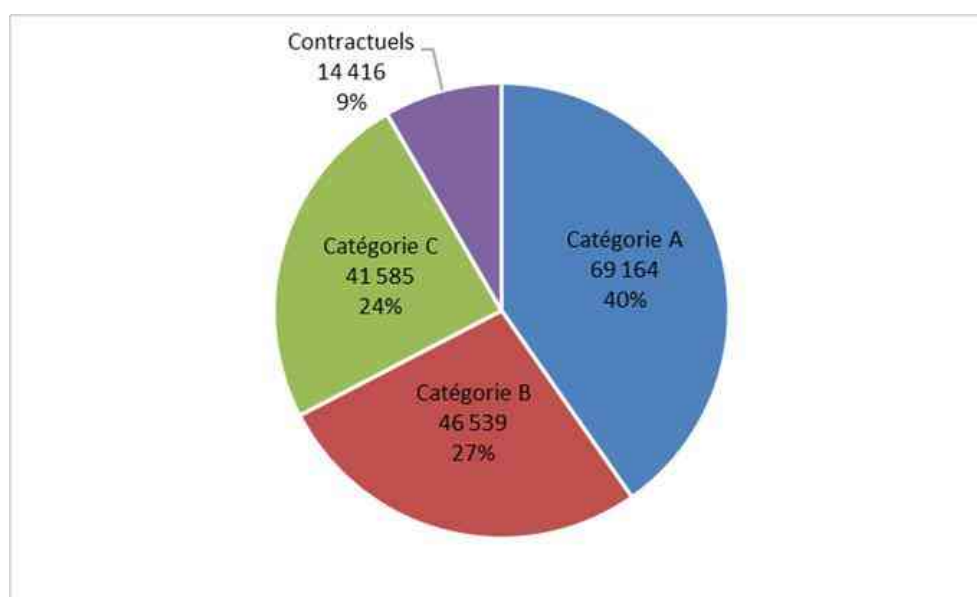
Source : Cour des comptes d'après fichiers PAY de la DGFIP

Outre ces quatre missions, des primes ont été versées à certains agents civils du ministère des armées (4 M€), de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* (3 M€), ou encore du ministère de l'agriculture (2 M€ de primes pour les agents ayant contribué à garantir

la continuité de l'approvisionnement alimentaire), et au total au sein de 18 missions du budget général. Aux 100 M€ versés aux agents civils de l'État s'ajoutent les primes des militaires impliqués dans la gestion de la crise (gendarmerie – ministère de l'intérieur - pour 12 M€, militaires du ministère des armées).

Au sein de l'État, les agents de catégorie A sont les plus représentés parmi les bénéficiaires de la prime Covid (69 194, soit 40 % des bénéficiaires). Cette situation reflète le nombre important d'enseignants parmi les bénéficiaires, la mission *Enseignement scolaire* représentant 60 % du personnel de catégorie A concerné par la prime Covid en 2020.

Graphique n° 28 : répartition par catégorie des agents bénéficiaires de la prime Covid



Source : Cour des comptes d'après fichiers PAY de la DGFIP

Dans le secteur de la santé, les personnels des établissements de santé (ES) et des ESMS qui ont travaillé entre le 1^{er} mars et le 30 avril ont bénéficié de la prime. Celle-ci comportait deux montants : pour les ES, le taux de base était de 500 €, pour les ESMS de 1 000 €. Le taux « maximal » de 1500 € a été appliqué dans les 40 départements considérés comme les plus touchés par l'épidémie au moment de l'adoption de la mesure. Une dérogation existe pour certains établissements de la première catégorie, où la mise en œuvre a été laissée à l'appréciation des chefs d'établissement dans la limite de 40 % des effectifs. Pour les gestionnaires de droit privé, ces critères de répartition étaient indicatifs. Les critères de versement aux professionnels concernés devaient être déterminés par les structures par accord d'entreprise ou d'établissement ou par décision unilatérale de l'employeur.

Dans les établissements de santé, la prime a bénéficié à 889 214 agents de la fonction publique hospitalière, soit les trois quarts des agents des hôpitaux et à 299 397 salariés des établissements de santé privés. Deux-tiers ont perçu la prime de 1 500 € et un tiers celle de 500 €. Le montant payé au titre de la prime Covid s'élèverait à 1,25 Md€ au total, dont 990 M€ dans les établissements publics et privés non lucratifs et 260 M€ dans les établissements privés.

lucratifs. Dans les ESMS, 765 M€ ont été engagés par les ARS, dont 69 % pour le champ des personnes âgées et 31 % pour celui des personnes handicapées.

Dans les administrations locales, la prime a été notamment attribuée aux personnels des services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) et aux agents du bloc communal dont les conditions de travail avaient été impactées par la crise.

Pour les personnels des SAAD, la CNSA a versé une aide exceptionnelle aux départements pour les inciter à leur verser une prime exceptionnelle de 1 000 €. Cette aide de l'État, d'un montant de 80 M€, a été répartie par la CNSA dans la limite de la moitié du montant financé par chacun des conseils départementaux. Au 31 décembre 2020, tous départements (à l'exception de l'Allier et de l'Ariège) ont décidé de cofinancer la prime, avec des modalités d'application et des assiettes différenciées. 13 départements ont écarté de l'assiette de calcul de la prime les heures réalisées par les aides à domicile auprès de bénéficiaires qui n'étaient pas allocataires de l'APA ou de la PCH, ce qui induit une forte réduction de la prime, voire une exclusion totale pour les aides ne travaillant que pour des personnes modérément dépendantes.

Au sein du bloc communal, des réorganisations internes ont permis de mobiliser des agents dont la mission était soit suspendue soit réduite en raison de la crise sanitaire. Elles ont pu être réalisées de manière très diverse dans les collectivités, en fonction des besoins identifiés et des compétences mobilisables. Ces réorganisations internes ne sont pas visibles dans les comptes des collectivités, mais elles ont évité de recourir à des recrutements d'agents contractuels (ou à des prestations externes), permettant au bloc communal de maîtriser ses dépenses de personnel et de fonctionnement dans les secteurs prioritaires (devant être maintenus, voire renforcés). Cet engagement des agents dans leurs missions traditionnelles ou dans le cadre d'un redéploiement a pu faire l'objet d'une gratification à travers la prime dite Covid. Pour les collectivités qui l'ont instaurée, l'impact sur les dépenses de personnel 2020 est resté modéré.

Annexe n° 6 : cas-types de la situation financière de petites entreprises

Afin d'affiner son appréciation de la situation financière des entreprises et de l'effet des différents dispositifs mis en place pendant la crise de la covid 19, la Cour a examiné plusieurs cas-types d'entreprises, TPE et PME, appartenant aux secteurs les plus touchés par la crise.

Un outil de simulation de la situation financière des entreprises

Cet outil consiste à dresser les profils d'entreprises-types, appartenant aux secteurs les plus affectés par la crise, en les caractérisant (chiffre d'affaires, charges fixes et variables y compris charges financières et dotations aux amortissements, salaires, impôts, niveau de dettes et de trésorerie avant crise) à partir des données macroéconomiques disponibles dans les dernières publications de l'Insee²⁰⁰ et de la Banque de France²⁰¹ ; puis à appliquer à leur chiffre d'affaires un choc d'activité sur moyenne période afin d'identifier les difficultés rencontrées à court et moyen terme. Dans un second temps, chaque mesure d'urgence est simulée individuellement à partir des paramètres des entreprises ce qui permet d'examiner son impact pendant la crise et la sortie de crise.

Plusieurs hypothèses de simplification sont faites dans la simulation : en particulier, les salaires sont supposés constants (alors qu'ils pourraient être partiellement ajustés) ; a contrario, l'ajustement des charges variables à la baisse du chiffre d'affaire est immédiat (alors qu'il pourrait être progressif en fonction de la visibilité des entreprises sur la situation économique), les impôts s'ajustent à l'activité, alors qu'une partie (assise sur le capital) peut être considérée comme constante.

Les secteurs choisis sont les secteurs des services (hébergement et restauration, arts, spectacles et activités récréatives), du commerce de gros fournisseur de restaurants et du secteur aéronautique.

Les cas-types analysés par la Cour ne peuvent et ne doivent pas être extrapolés pour en déduire des impacts macroéconomiques, mais sont complémentaires des travaux en cours par la direction générale du trésor [publication à paraître], qui a développé un outil de micro-simulation intégrant les données individuelles exhaustives observées sur l'année 2020 concernant le choc subi par les entreprises et les dispositifs de soutien dont elles ont bénéficié, ainsi que d'autres études microéconomiques récentes²⁰², s'appuyant sur les dernières données individuelles fiscales disponibles (2018).

Les secteurs étudiés sont ceux dont l'activité a été la plus touchée par la crise, en particulier dans des régions fortement affectées (Île-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur) : essentiellement les secteurs des services (hébergement et restauration, arts, spectacles et activités récréatives notamment), et dont le chiffre d'affaire plonge à chaque nouveau confinement imposant des fermetures administratives. Un cas type a également été simulé pour une PME du secteur aéronautique.

²⁰⁰ Insee Références Entreprises 2020, et plus particulièrement le dossier « La faiblesse des fonds propres des TPE accroît leur fragilité », Fiches sectorielles et fiches sur les PME et ETI ;

²⁰¹ Bulletin de la Banque de France Janvier-Février 2021 : « La situation financière des entreprises : forces et faiblesses à la veille de la crise sanitaire ».

²⁰² *Policy Brief* de l'OFCE- juin 2020 « Dynamique des défaillances d'entreprises en France et crise de la Covid-19 » ; Gourinchas et all. « Covid-19 et défaillances de PME », septembre 2020, FMI ; Billet d'A. Benassy-Quéré du 7 janvier 2021 « 2021, l'année des zombies ? » à partir de travaux de la direction générale du Trésor.

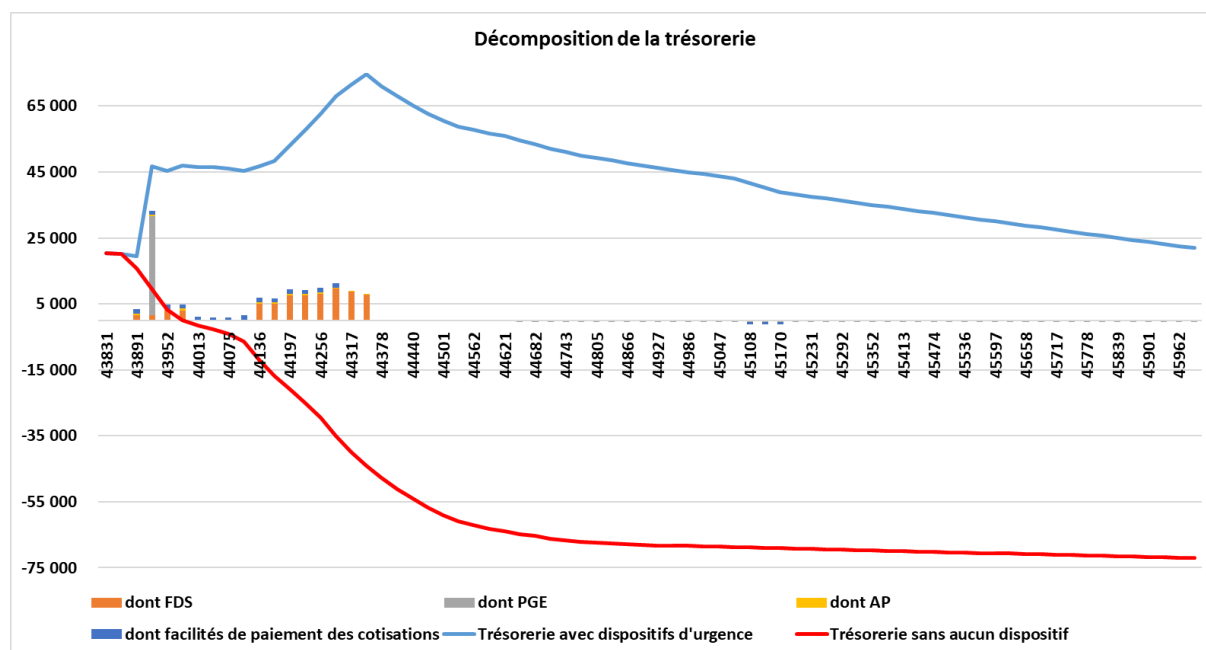
Cette simulation permet d'identifier plusieurs faits saillants utiles aux réflexions sur la sortie des dispositifs de crise.

1 - Les simulations concernant les très petites entreprises

La simulation confirme tout d'abord que les mécanismes d'urgence mis en œuvre ont considérablement allégé l'impact de la crise pour certaines très petites entreprises. En effet, bénéficiaires dès le début à la fois du dispositif d'activité partielle et des aides du fonds de solidarité, dont elles n'atteignent pas systématiquement le plafond du fait de leur chiffre d'affaires réduit, elles ont pu, en cas de perte majeure d'activité, accumuler des sommes non remboursables couvrant la quasi-totalité de leurs pertes. Les cas-types de TPE examinés présentent ainsi pendant la crise des flux de trésorerie négatifs mais bénéficient en contrepartie d'une aide mensuelle du fonds de solidarité d'un montant croissant au cours de l'année. À ces montants s'ajoute le bénéfice de l'activité partielle, qui couvre 70 % des salaires du personnel placé en activité partielle.

Le graphique suivant présente, pour une TPE du secteur hébergement et restauration qui aurait vu son chiffre d'affaires chuter de plus de 50 % en 2020 et 2021, l'impact de la crise avec et sans dispositifs d'urgence (à l'exception des exonérations de cotisations et de contributions patronales « covid »).

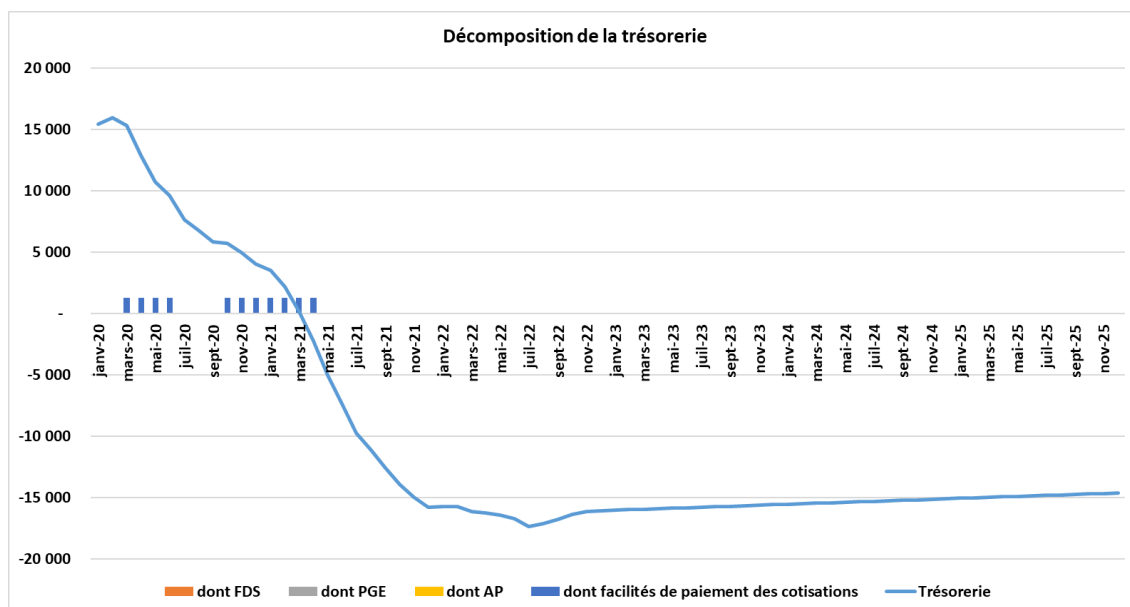
Graphique n° 29 : (cas type n° 1) - trésorerie d'une TPE du secteur HCR ayant subi une chute de plus de 50 % de son CA en 2020 et 2021, avec et sans dispositifs d'urgence



Source : Cour des comptes

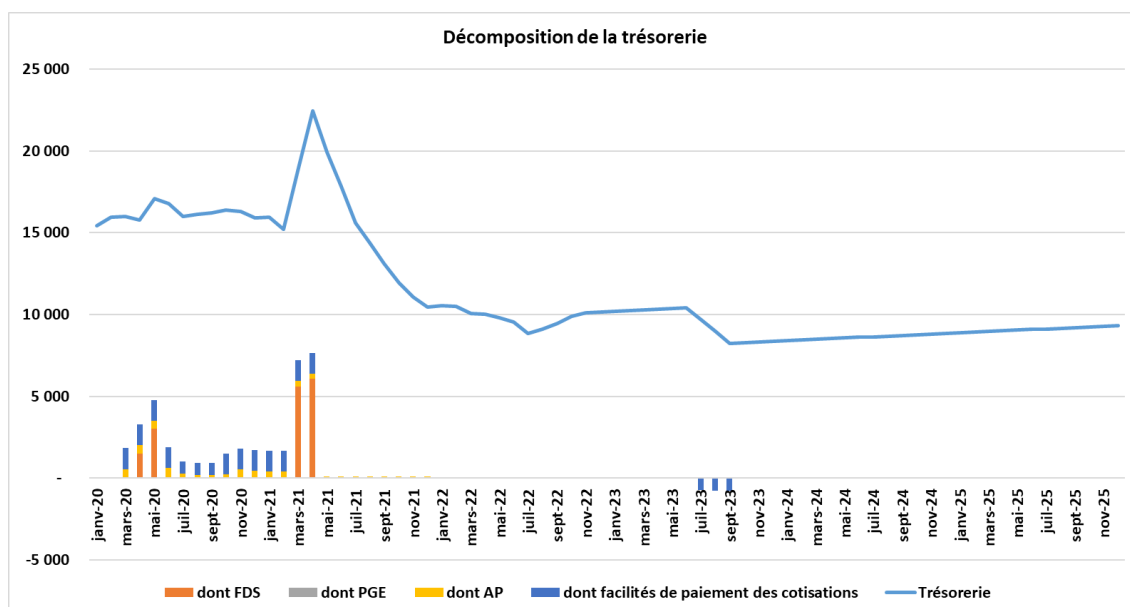
Note : Taux d'activité partielle moyens publié par la Dares (30 % en période de confinement, 10 % sinon, pour les secteurs les plus touchés). Il est fait l'hypothèse que l'entreprise bénéficie des montants maximums de fonds de solidarité et de PGE auxquels elle peut prétendre. FDS : fonds de solidarité ; PGE : prêt garanti par l'État ; AP : aide au paiement des cotisations et contributions patronales et salariales non exonérées.

Graphique n° 30 : (cas-type n°2)-1 : TPE du secteur des arts, spectacles et activités récréatives ayant vu son chiffre d'affaires baisser de 30 % en 2020 et 2021, sans dispositifs d'urgence²⁰³



Source : Cour des comptes

Graphique n° 31 : (cas-type n° 2-2) : avec dispositifs d'urgence (éligibilité au fonds de solidarité seulement certains mois, 30 % de la masse salariale en activité partielle)



Source : Cour des comptes

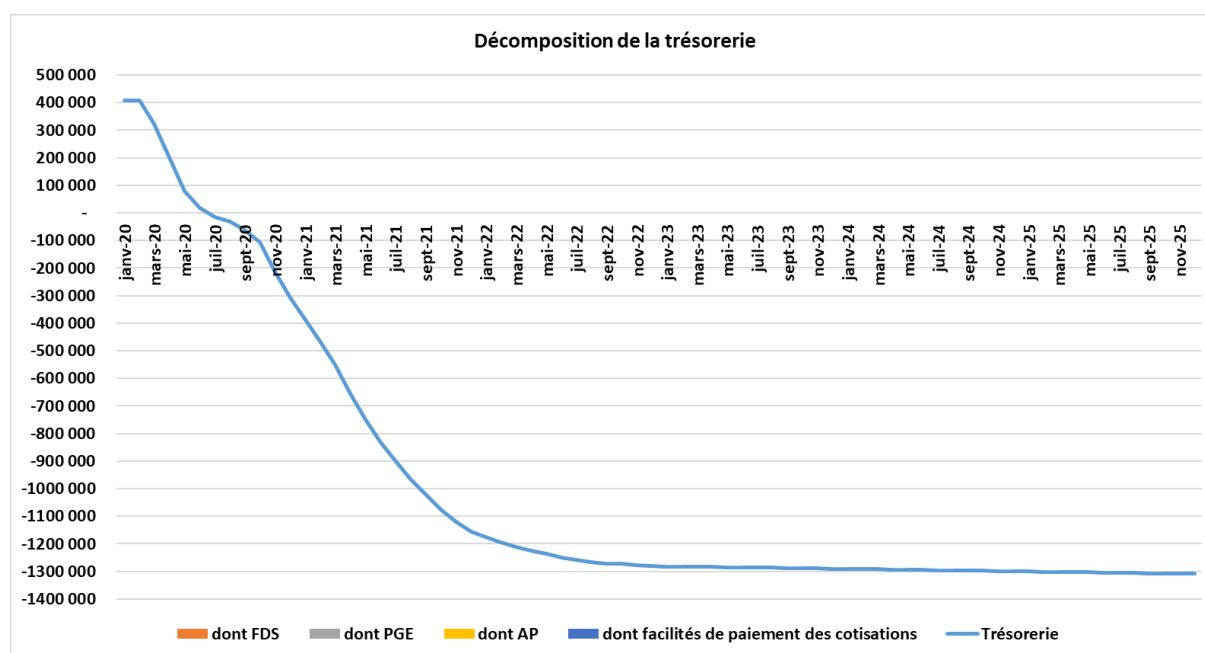
²⁰³ À l'exception des exonérations de droit de cotisations sociales pour les entreprises relevant du secteur S1 de février 2020 à mai 2020 puis de septembre à avril 2021.

2 - Les simulations concernant les petites et moyennes entreprises

La situation des PME semble beaucoup plus mitigée, en particulier parce que contrairement aux TPE, elles ne bénéficient pas d'une aide du fonds de solidarité couvrant l'intégralité de leurs pertes : cette aide leur est ouverte à l'automne 2020 et la plupart du temps, est plafonnée compte tenu de leur chiffre d'affaires. Les PME étudiées présentent ainsi pendant la crise des flux mensuels de trésorerie négatifs et bénéficient à partir de fin 2020 seulement d'aides du fonds de solidarité, et début 2021 pour la nouvelle aide sur les coûts fixes²⁰⁴.

L'activité partielle, dont 30 % d'entre elles ont bénéficié pour un taux de recours de 30 %, leur permet de compenser partiellement leurs pertes. Au final, les pertes sont très importantes pendant l'année 2020 et ne sont que partiellement réduites par le fonds de solidarité à partir de fin 2020. Les reports de cotisations sociales semblent avoir un impact limité sur le niveau des liquidités disponibles. La dette s'accroît donc fortement : sans mesures d'urgence, elle peut être multipliée par deux voire par trois. Dans ce contexte, le prêt garanti par l'État apporte des liquidités, mais reste marginal par rapport à l'endettement supplémentaire rendu nécessaire par la crise.

Graphique n° 32 : cas type n°3-1 : PME du secteur hébergement et restauration ayant vu son chiffre d'affaires chuter de plus de 50 % en 2020 et 2021 sans dispositif d'urgence

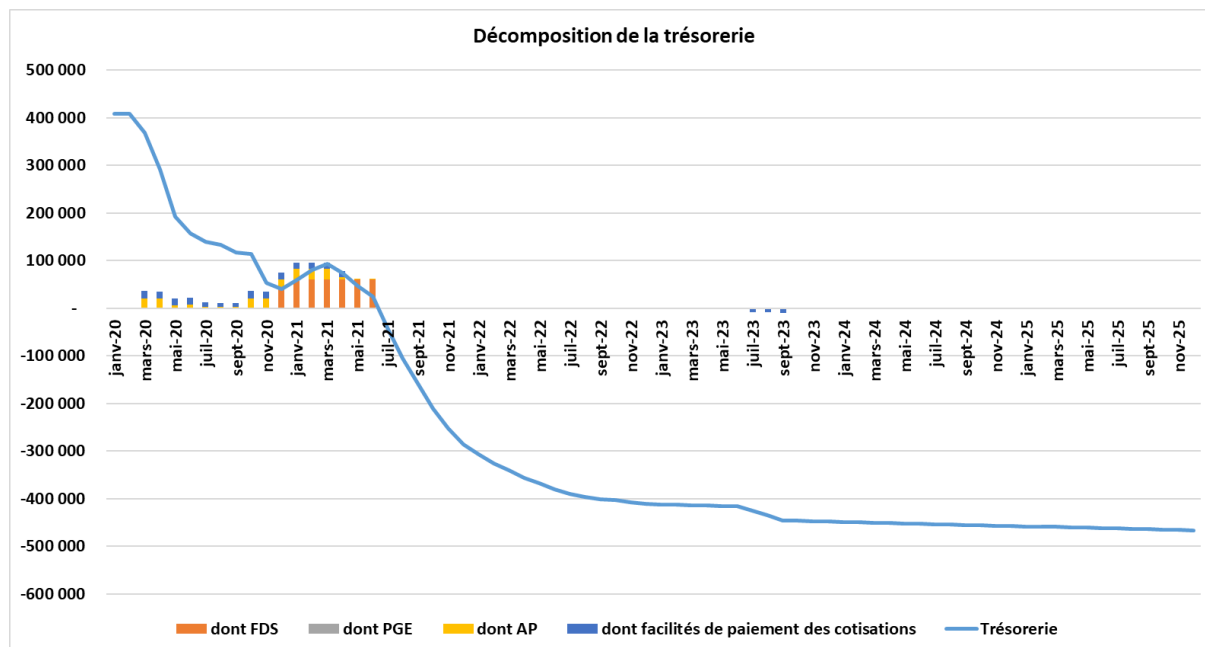


Source : Cour des comptes

Note : Taux d'activité partielle de 50 % pendant les deux confinements de 2020, de 10 % à l'été 2020 et de 30 % le reste du temps. Il est fait l'hypothèse que l'entreprise bénéficie des montants maximums de fonds de solidarité et de PGE auxquels elle peut prétendre.

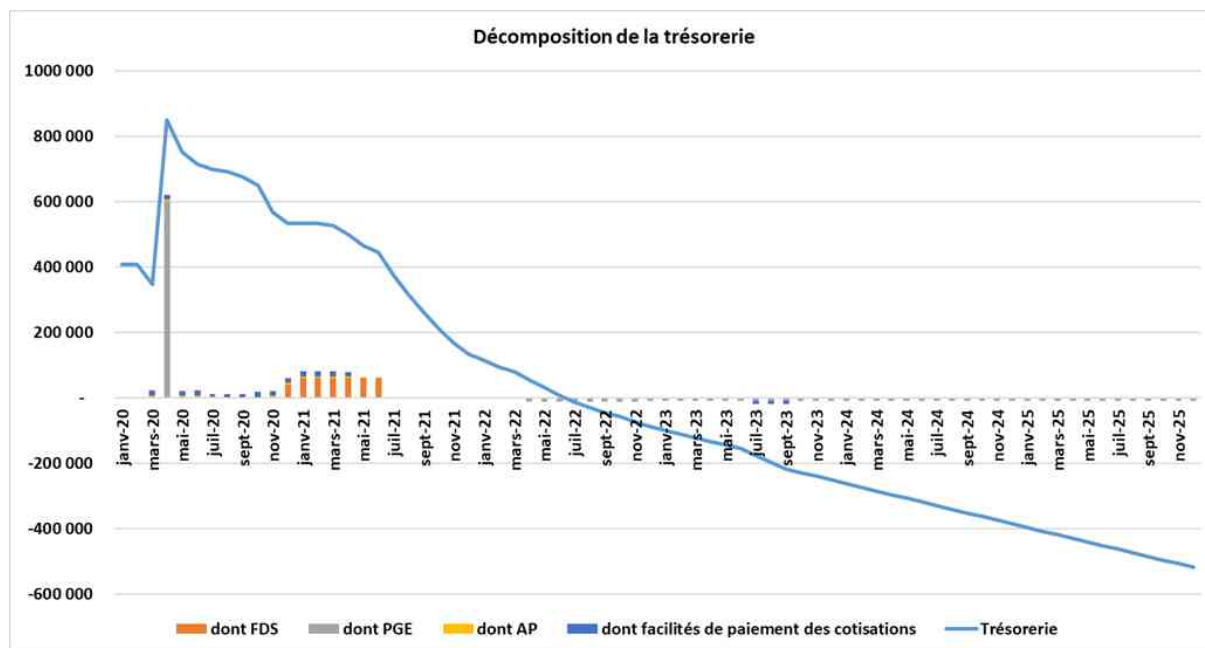
²⁰⁴ À fin juin 2021, cette aide, soumise à la production de justificatifs, reste très peu utilisée : les versements ne représentent que 143 M€ pour 1 175 entreprises.

Graphique n° 33 : cas n° 3-2 : avec dispositifs d'urgence (100 % chômage partiel lors des confinements)



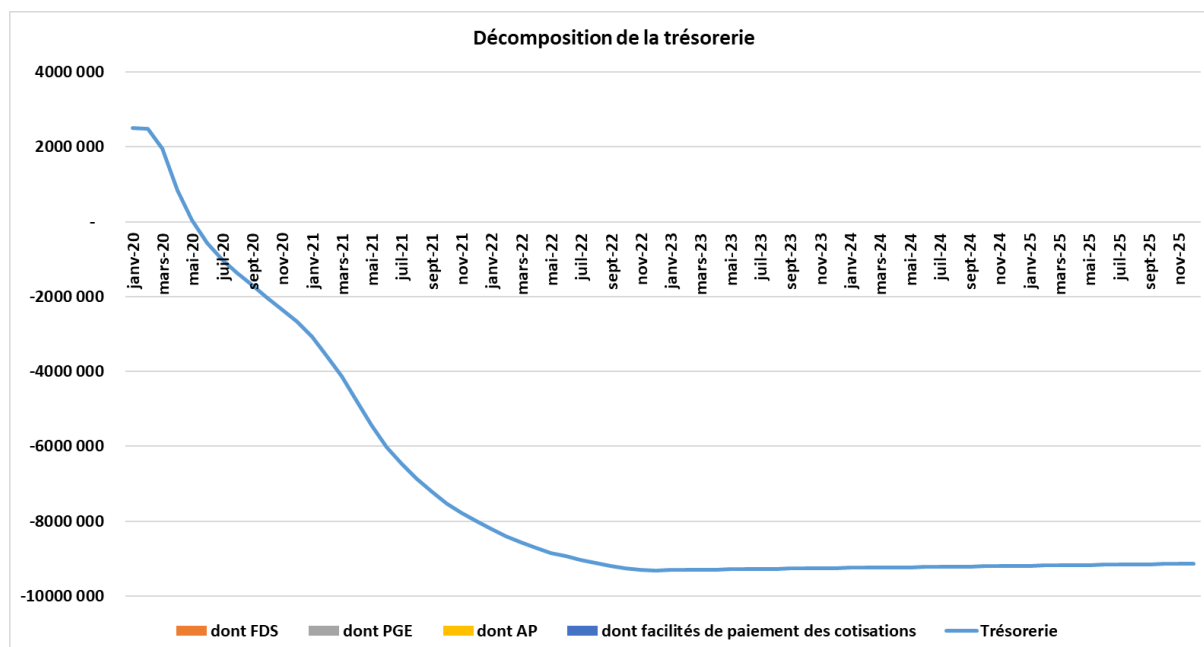
Source : Cour des comptes

Graphique n° 34 : cas-type n° 3-3 : avec dispositifs d'urgence et PGE



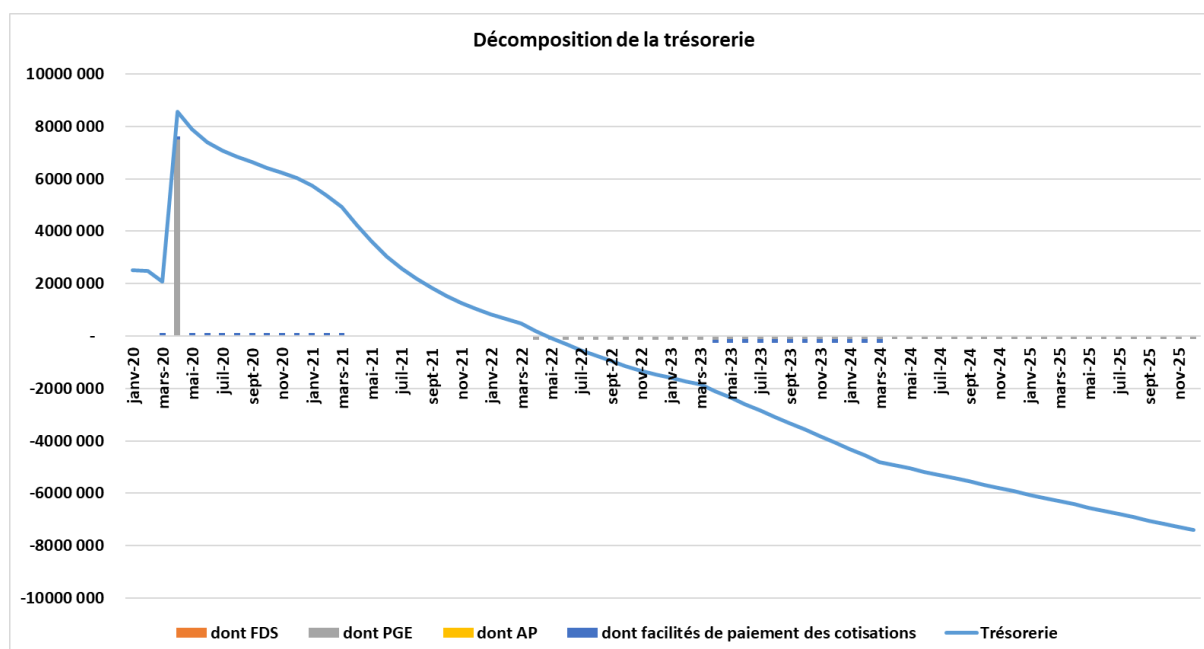
Source : Cour des comptes

Graphique n° 35 : cas-type n°4-1 : PME du secteur aéronautique (ni S1, ni S1 bis) ayant vu son CA chuter de 30 % en 2020 et 2021 et éligible ni au fonds de solidarité, ni à l'activité partielle : sans dispositifs d'urgence



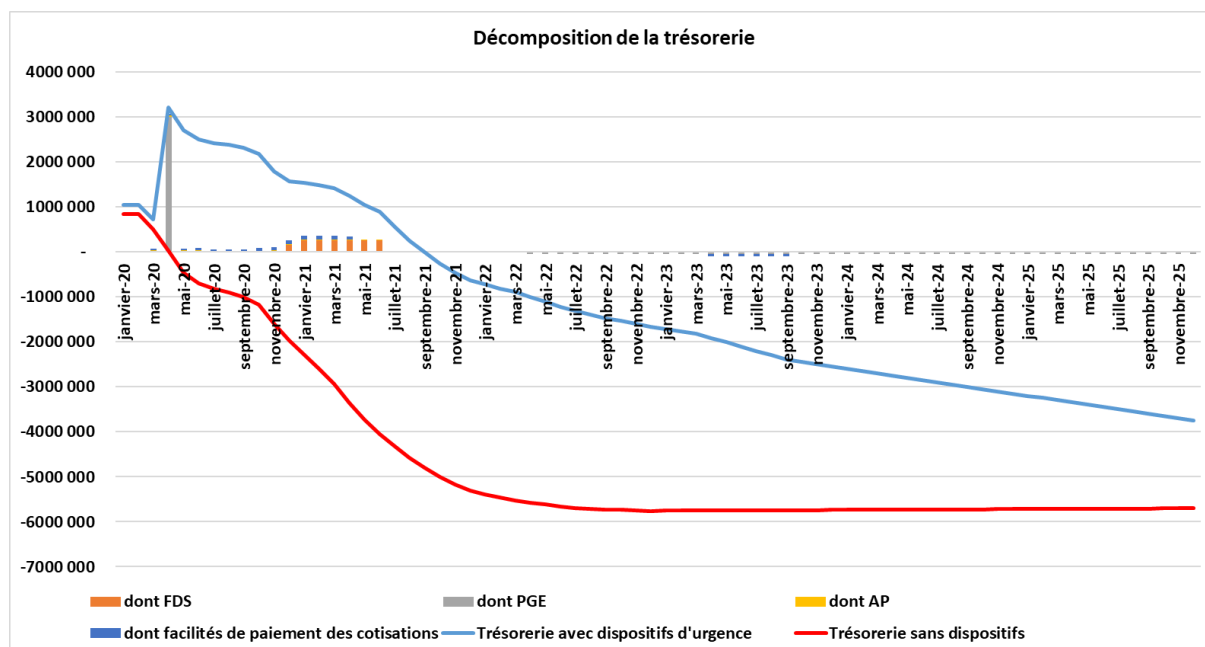
Source : Cour des comptes

Graphique n° 36 : cas-type n° 4-2 : avec PGE et reports de cotisations sociales



Source : Cour des comptes

Graphique n° 37 : cas-type n°5 : PME de commerce de gros (S1bis), fournisseur de restaurants en régions parisienne ayant vu son activité chuter de 50 % en 2020 et 2021 - avec et sans dispositifs d'urgence



Source : Cour des comptes

Annexe n° 7 : l'activité partielle de longue durée : une montée en puissance contrariée par la poursuite de la crise sanitaire

La loi du 17 juin 2020 a instauré l'activité partielle de longue durée (APLD), pour les entreprises dans lesquelles la réduction d'horaire atteint jusqu'à 40 % de la durée légale de travail. Dans ce cas, l'employeur perçoit le même montant que celui prévu au titre de l'activité partielle de crise (60 % du salaire brut dans la limite du plafond de 4,5 fois le Smic), et le salarié de même (70 % du salaire brut), pour une période de 6 mois renouvelable avec 24 mois au plus par période de 36 mois. Soumises à la conclusion d'accords de branche, les demandes doivent être formulées avant le 30 juin 2022.

Toutefois, alors que l'APLD devait procurer une indemnisation plus favorable aux entreprises, cet avantage comparatif n'a pu se matérialiser en 2020, la prolongation de la crise sanitaire conduisant au maintien de l'activité partielle de crise (voir supra). En outre, la multiplication des textes a rendu le dispositif très complexe, a fortiori pour les petites entreprises, d'autant que les textes repoussant les échéances ont parfois été publiés quelques jours seulement avant leur prise d'effet. Dans un objectif de cohérence, le taux de prise en charge des salaires au titre de l'APLD a été rehaussé de 60 % à 70 % dans les secteurs bénéficiant de l'activité partielle majorée à 70 %.

Les Direccte observaient fin 2020 que certaines entreprises, notamment dans les secteurs contraints à des fermetures administratives, escomptaient la poursuite dans les premiers mois de 2021 du régime favorable d'activité partielle dont elles bénéficiaient et étaient, de ce fait, peu enclines à conclure des accords d'APLD, et que d'autres qui s'étaient engagées dans le dispositif d'APLD cherchaient à s'en désengager.

En 2020, seuls 11 M€ ont été décaissés au titre de l'APLD, témoignant de son difficile démarrage. En mars 2021, selon la Dares, l'APLD ne concernait que 11 % des salariés en activité partielle et 5 % des heures chômées. Mais les perspectives se sont depuis améliorées.

Le nombre d'accords de branche a ainsi progressé pour atteindre 60 à la mi-juin 2021, dont 48 ont été étendus par le ministère, soit potentiellement 6,7 millions de salariés concernés. Au 8 avril, on dénombrait également 7 306 accords collectifs et 4 957 documents unilatéraux pris sur la base d'accords de branche. Ils s'appliquent au total à 8 466 entreprises et 683 952 salariés. Parmi ces derniers, 48 % relèvent du secteur des industries manufacturières. Le nombre de salariés du secteur de l'hébergement-restauration concerné était en revanche peu élevé (9 900 soit 1,4 % du total) compte tenu de la conclusion tardive (en mai 2021) d'un accord de branche valide.

Annexe n° 8 : le contrôle de l'activité partielle

3 - Un dispositif de contrôle *a posteriori* conçu pour compenser la diminution du nombre de contrôles *a priori*

a) La levée partielle des contrôles a priori pour accélérer le traitement des demandes d'activité partielle

En régime de croisière, des contrôles étaient effectués à différents niveaux avant le versement d'indemnités d'activité partielle. Afin de répondre à la volonté politique d'un traitement le plus rapide possible des dossiers déposés, une disposition du décret du n°2020-325 du 25 mars 2020 a réduit le délai d'instruction des déclarations d'autorisation préalable de placement en activité partielle de 15 jours à 48 heures et un objectif de paiement des demandes d'indemnisation en 10 jours a été annoncé. Un traitement de masse automatisé (dit « batch ») après 48 heures a rapidement été mis en place, la validation manuelle des dossiers devenant matériellement impossible compte tenu de leur nombre.

Dès lors, face à l'afflux de demandes, l'ASP a été contrainte d'envoyer aux entreprises des coordonnées de connexion de manière automatisée, en renvoyant au moment du versement de l'allocation le contrôle de l'existence du numéro SIRET du demandeur²⁰⁵.

Compte tenu de ce contexte, il n'était plus possible, pour des Direccte par ailleurs mobilisées pour informer les usagers, de vérifier dans le délai de 48 heures pour tous les dossiers l'identité de l'entreprise et le bien-fondé de sa demande²⁰⁶. Dans ces conditions, les contrôles *a priori* ont été allégés dans les Direccte, de manière variable selon les conditions locales. Ils ont de toute façon été rendus impossibles dans les deux premières semaines du fait de difficultés d'accès au système d'information de l'activité partielle, qui était saturé.

Dans certaines Direccte (Île-de-France, où environ 15 % des demandes reçues pendant le confinement ont été contrôlées), en Corse, en Occitanie, un contrôle *a priori* a pu être en partie conservé, mais rarement documenté. Dans d'autres, il a été pratiquement abandonné (Bourgogne-Franche-Comté, Pays de la Loire).

C'est au cours du mois d'avril 2020 qu'a été conçue une campagne de contrôles *a posteriori* pour pallier cet allègement des contrôles *a priori*.

b) Un plan de 50 000 contrôles conçu dans l'urgence

L'instruction diffusée aux Direccte le 5 mai 2020 sur la politique de contrôle organise la répartition des tâches entre différentes entités au sein des Direccte. Le pôle 3E (entreprises, emploi et économie) est principalement chargé d'un premier contrôle sur pièces réalisé au sein des unités départementales avec l'appui de la mission régionale « mutations économiques ». Le pôle T (travail), constitué notamment des inspecteurs du travail dans les départements et des

²⁰⁵ Un contrôle automatisé en la matière a pu être réintroduit au stade de la création du compte à partir du 15 mai 2020.

²⁰⁶ À titre d'exemple, dans les Hauts-de-France, l'unité départementale de la Somme qui a examiné 71 demandes d'autorisation préalable sur mars-avril 2019 avec un agent en a reçu 8 493 sur mars-avril 2020 pour deux agents affectés. L'unité départementale Nord-Lille qui en avait traité 40 en avril 2019 en a reçu 25 000 en avril 2020.

unités régionales spécialisés dans la lutte contre le travail illégal (Uracti), est chargé des contrôles sur pièces approfondis et sur place dans les cas de fraude supposée, sur signalement du pôle 3E ou sur signalement externe (par des représentants du personnel ou des salariés par exemple).

Sur la base d'un objectif global de 50 000 contrôles correspondant à peu près à 5 % des dossiers, l'instruction définit la cible du nombre de contrôles à effectuer dans chaque région, calculée en fonction du nombre de demandes d'autorisation préalable de placement en activité partielle reçues début mai 2020 (ce qui se traduit par exemple par 1 600 contrôles attendus en Centre-Val de Loire, jusqu'à 10 200 en Île-de-France), à réaliser d'ici fin août. Dans le même temps, des renforts à hauteur d'environ 300 vacataires étaient annoncés. L'instruction fournit aussi dans son annexe n° 1 quelques types de fraude possibles.

En revanche, l'instruction est peu précise sur les modalités de ciblage des contrôles. Tout au plus mentionne-t-elle la nécessité de croiser une approche aléatoire et une approche par sélection du niveau de risque des dossiers, notamment au regard de secteurs tels que la construction et les activités de conseil.

De plus, les risques liés à l'usurpation d'identité, consécutifs à la levée partielle des contrôles a priori, qui auraient dû être anticipés, n'étaient pas mentionnés. Des acteurs tels que ceux mobilisés plus tardivement dans des contacts bilatéraux²⁰⁷, s'ils avaient été impliqués dès le mois d'avril, auraient peut-être permis de disposer de conseils appréciables, notamment de la part de l'Acos, des ministères économiques et financiers, et d'entités nationales de lutte contre la fraude organisée telles que l'OCLCTIC²⁰⁸.

4 - Une coordination réelle, une trop grande liberté de méthodes

a) La mise en place d'une indispensable coordination avec l'ASP et au-delà

Une instance de pilotage nationale des contrôles a été instituée, (regroupant la DGEFP, la DGT, l'Acos, l'ASP, l'Igas, et certaines Direccte) qui a tenu sa première réunion le 11 juin 2020 et s'est réunie ensuite mensuellement. Elle s'est accompagnée de multiples contacts bilatéraux. Cette coordination a été extrêmement utile d'emblée et tout au long de la déclinaison du plan de contrôle.

Les contours respectifs des contrôles relevant de l'ASP et des Direccte ont été cristallisés rapidement, dans des échanges en date du 12 mai et du 18 juin 2020. Schématiquement, il a été convenu que l'ASP se concentre sur le versement des allocations à un bénéficiaire légitime grâce à des contrôles relatifs aux coordonnées de paiement (auxquelles elle est seule à avoir

²⁰⁷ On peut mentionner entre autres une coopération de la DGT avec la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction nationale des enquêtes financières (DNEF) pour obtenir la liste d'entreprises ayant fraudé à la TVA dans le but d'un croisement éventuel, une autre coopération de la DGT avec la DGFIP pour croiser les établissements recourant intégralement à l'activité partielle et ayant fait sur la même période une déclaration de TVA - cette demande consensuelle dans son principe étant encore en janvier 2021 en cours de validation dans ses modalités -, ainsi que la volonté de constituer une base de données d'indemnités journalières avec la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam) et la Mutualité sociale agricole pour déjouer le cumul non autorisé entre indemnités journalières et activité partielle.

²⁰⁸ Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication.

accès), les Direccte contrôlant les autres aspects d'abus ou de fraude tenant à l'exactitude des données des déclarations.

Bien qu'étroite, la coordination n'a pas toujours été optimale. Ainsi, au moment où l'ASP a mis en place son propre plan de contrôle, celui-ci a conduit aux blocages de nombreux comptes à titre conservatoire. Les Direccte ont dû faire face aux interrogations des entreprises concernées, sans avoir les éléments pour leur répondre. Parallèlement, l'ASP indiquait aux Direccte qu'il leur appartenait de faire les diligences nécessaires pour lever les blocages, percutant ainsi leur propre plan de contrôle. Les échanges entre la DGEFP et les Direccte ont toutefois permis de construire les outils permettant de mutualiser l'information sur les contrôles menés des deux côtés et de résoudre ces difficultés, mais dans un délai jugé excessif sur le terrain.

b) Une trop grande latitude laissée au réseau par la DGEFP

À la DGEFP, un pôle d'animation du plan de contrôle a été constitué pour organiser la bonne mutualisation de l'information, notamment sur les types d'abus rencontrés, au moyen de messages et de conférences téléphoniques régulières, favoriser l'échange de bonnes pratiques et mettre à disposition des outils de formation et de visualisation des données et de ciblage.

Un pilotage réel a été déployé en ce qui concerne le suivi de l'avancée du plan, le partage d'information, la mise en place d'une gouvernance locale, mais il a été trop peu prescriptif en matière de méthodes et d'outils de ciblage. La cellule spécialisée a certes diffusé des kits de formation et coordonné la production d'outils informatiques perfectionnés de ciblage et de visualisation des données. Mais son positionnement s'est toutefois limité le plus souvent à celui d'une offre de services que les Direccte étaient libres ou non d'utiliser, en raison le cas échéant de la diversité des situations dans lesquelles sont placées les Direccte en termes d'effectif et de tissu local d'entreprises. Ceci a eu pour conséquence une grande hétérogénéité des pratiques.

c) Une organisation et des modalités de contrôle hétérogènes selon les Direccte

Dans l'ensemble, les équipes n'ont été au complet qu'en juillet 2020, pour une échéance de réalisation du plan de contrôle à fin août qui n'a pas été modifiée. Une mobilisation exceptionnelle des agents a eu lieu pour former les vacataires et les agents volontaires.

En termes d'organisation, la Direccte Île-de-France a privilégié une centralisation au niveau régional des tâches de premier niveau d'instruction, alors que les autres régions se sont principalement appuyées sur les unités départementales, souvent laissées très autonomes dans leurs méthodes.

Pour cibler les demandes à contrôler, certaines Direccte, par exemple en Occitanie, se sont reposées essentiellement sur des extractions transmises par la DGEFP recensant les dossiers dont l'enjeu financier était le plus important. D'autres ont développé leurs propres critères de sélection. Tel est le cas par exemple en Normandie, où la moitié des dossiers a été sélectionnée par application de sept critères permettant d'évaluer le niveau de risque des dossiers, ou dans les Hauts-de-France, où des extractions régionales ont été réalisées sur la base de six critères. Certaines Direccte ont procédé à des combinaisons de critères. En Normandie, les critères locaux de sélection ont été croisés avec l'enjeu financier des dossiers. En Nouvelle-Aquitaine, une moitié des contrôles initiés a été fondée sur les montants en jeu, une autre sur

un ciblage local au sein des entreprises dans différents secteurs (dont le BTP et l'industrie) ; une part variable de contrôles a été effectuée de manière aléatoire.

5 - Sur le terrain, des difficultés nombreuses

a) Des outils arrivés tardivement par rapport aux objectifs de contrôle

Les outils mis à disposition des Direccte par la DGEFP ont été dans un premier temps des extractions du SI APART réalisées informatiquement au niveau central. En effet, si les Direccte ont obtenu rapidement, via l'ASP, des possibilités de connexion à ce système permettant d'examiner la situation d'une entreprise donnée, elles n'avaient pas spontanément d'outils permettant de requêter selon divers critères le million de lignes que contient celle-ci.

La cellule de pilotage a également diffusé, à partir du 20 mai 2020, des relevés d'anomalies envoyées par l'ASP au regard de ses propres contrôles. Pour autant, les deux outils les plus importants sont arrivés tardivement par rapport au calendrier établi pour la conduite des contrôles. Ainsi, le 6 août a été mise à disposition une première version d'un outil de visualisation « Dataviz », permettant une extraction et une visualisation commode des données du SI APART, et le 14 août, l'envoi du fichier lié à l'outil Dataviz résultant de l'application de 11 tests d'anomalie réalisés avec la direction interministérielle du numérique (Dinum) et la direction ministérielle (DNUM).

Ce système permettait de détecter des entreprises présentant une anomalie au regard d'un ou plusieurs de ces critères prédéfinis. Mais il ne fournissait toujours pas de moyen ni de méthode pour « coter » les dossiers en fonction d'un niveau de risque, ce qui réduisait leur intérêt immédiat pour les Direccte.

À peu près au même moment, l'Acoss a remis à la DGT un fichier de 60 000 lignes de situations à risque identifiées par trois tests effectués sur les déclarations sociales nominatives effectuées chaque mois par les employeurs du secteur privé..

b) La question du croisement avec les données de la DSN

Quoique bienvenue, la coopération avec l'Acoss s'avère en-deçà de ce qui aurait pu être mis en œuvre. Il faut rappeler que les Direccte n'ont pas d'accès étendu à la base des DSN, ni, a fortiori, de facultés de croisement de données, mais disposent seulement d'un accès, pour certains agents, à des données d'effectifs pour une entreprise donnée.

Des coopérations régionales précoces ont bien eu lieu localement comme en Île-de-France où la Direccte a pu récupérer très largement des données issues de la DSN pour l'aider à réaliser un premier ciblage. Dans les Hauts-de-France, une coopération locale a également pu voir le jour. Mais il a été décidé, pour harmoniser les procédures, de suspendre ces initiatives et de réaliser une seule série commune de tests sur l'ensemble du territoire.

De l'avis de toutes les parties prenantes au contrôle sur le terrain rencontrées par la Cour, et de l'Acoss elle-même, un croisement du SI APART avec la base de données des DSN aurait été un outil incomparablement plus puissant pour cibler d'emblée les contrôles des pôles 3E et permettre aux pôles T de réaliser eux-mêmes certaines investigations. L'absence de développement rapide d'un tel projet ne semble pas résulter d'une difficulté juridique.

À titre d'exemple, d'après des travaux réalisés par France Stratégie pour la Cour, un nombre significatif d'entreprises a déclaré, de mars à mai 2020, un effectif en activité partielle supérieur à son effectif moyen des premier et second trimestre 2020, avec un écart de plus de 10 %. Il s'agit, selon les mois, de 3 à 4 % des déclarants, soit entre 40 000 et 70 000 entreprises entre mars et mai 2020. Un tel résultat montre l'intérêt de ce type de croisements et le champ encore ouvert pour approfondir les contrôles, même si ces écarts peuvent tenir, pour partie, à des différences de périmètre

D'autres pistes de recherche de situations à risque pourraient encore être exploitées. Par exemple, la législation impose qu'au moins douze jours de congés soient pris par les salariés en juillet ou en août, congés qui, pour des salariés en activité partielle, doivent être payés intégralement par l'employeur. Or, des extractions réalisées par la Cour montrent que sur les 70 000 entreprises qui, à mi-janvier 2021, avaient déposé des demandes d'indemnisation pour juin, juillet et août, 30 % d'entre elles avaient demandé un montant de prise en charge d'heures indemnisées inchangé d'un mois sur l'autre, ce qui est peu vraisemblable.

Quoi qu'il en soit, à la date d'arrivée de ces outils, compte tenu de l'échéance à fin août qui leur avaient été fixée, les équipes avaient en réalité déjà choisi la plupart de leurs cibles de contrôle selon les modalités souvent plus frustes évoquées ci-dessus. Ainsi, au 10 août 2020, près de 44 000 contrôles avaient déjà été ouverts, soit 88 % de l'objectif. S'il n'était guère possible d'accélérer la mise à disposition des outils, le calendrier des contrôles à réaliser aurait dû être décalé en conséquence.

En ce qui concerne l'ASP, outre la question de l'accès à la DSN, l'absence de fondement légal permettant un accès aux données de Ficoba, fichier national qui liste tous les comptes bancaires ouverts en France, a empêché la mise en place rapide d'un outil approprié à la lutte contre les fraudes à l'usurpation d'identité dans le délai rapide qui aurait été nécessaire. Certes, l'accès à ce fichier de la Banque de France n'est pas anodin et réclame une intervention de niveau législatif. Mais il a fallu attendre une réunion de niveau ministériel en septembre, dans un contexte de pression médiatique sur le sujet, pour prévoir que l'ASP dispose de ces données (sans que celle-ci ne soit en cause dans ce délai). Ceci n'a été concrétisé que dans le projet de loi de finances pour 2021.

La date d'obtention de certains outils aurait aussi pu être plus précoce si la survenue inévitable de schémas d'escroquerie avait été mieux anticipée.

6 - Une déclinaison des contrôles perturbée par la découverte de schémas d'escroquerie

a) Des escroqueries à grande échelle

À partir de la mi-juin 2020, les modalités de contrôle a posteriori qui commençaient tout juste à se cristalliser avec l'arrivée des renforts, ont été percutées par la découverte d'un schéma de fraude récurrent, à grande échelle. La Direccte Occitanie, qui continuait à réaliser en parallèle des contrôles a priori, a, la première, détecté que des adresses électroniques d'entreprises nouvellement créées et demandant à bénéficier de l'activité partielle revenaient de manière répétée, avec une extension de type « @courrier-professionnel.com » (d'autres extensions suspectes ont été identifiées par la suite). Les enquêtes ont permis de constater qu'il

s'agissait d'entreprises créées avec pour seul but de bénéficier de versements au titre de l'activité partielle sur la base d'une fausse déclaration d'horaires et d'effectifs.

Le mode opératoire s'est répété de manière systématique avec des adresses électroniques similaires. Une variante de ce schéma a consisté dans l'usurpation d'identité d'entreprises existantes. Des réseaux d'escrocs très organisés, bénéficiant parfois d'entreprises coquilles « dormantes », les ont réactivées.

La DGEFP a immédiatement réagi, mutualisé l'information dans les Direccte et avec l'ASP, et organisé une riposte qui a consisté en bonne partie à réintroduire du contrôle a priori dans l'examen des demandes d'autorisation préalable dans les Direccte. En effet, le contrôle a posteriori ne permettrait le plus souvent pas de récupérer les fonds, rapidement transférés à l'étranger dans des juridictions peu coopératives.

Une coordination entre les Direccte, l'ASP et le Parquet a été mise sur pied pour centraliser les signalements liés à ce type de fraudes dans la mesure où ils pouvaient être jugés connexes. Plusieurs centaines de signalements ont été effectués au Procureur de la République au titre de l'article 40 du code de procédure pénale, par l'ASP ou par les Direccte, dont une cinquantaine pour la seule Direccte Île-de-France.

b) Une situation non anticipée qui a désorganisé les services

Si cette réactivité initiale doit être soulignée, une certaine collision des priorités s'est ainsi propagée durant l'été, les Direccte devant simultanément déployer le plan de contrôle a posteriori prévu, et réintroduire temporairement un contrôle a priori sans nécessairement disposer davantage d'outils pour le cibler ni de délais accrus pour le mener²⁰⁹.

Cependant, en cohérence avec sa spécialisation sur les contrôles liés à la bonne identification du bénéficiaire, l'ASP a progressivement centralisé ces nouveaux contrôles fondés sur la recherche de coordonnées professionnelles suspectes, là où des effectifs mobilisés à la hâte dans les Direccte s'épuisaient. Différentes directions régionales de l'ASP ainsi que le siège ont été mobilisés, sans renfort autre que 10 ETP arrivés en septembre 2020.

Mais l'ASP a dû pour l'essentiel reporter à l'automne le déploiement de ses contrôles a posteriori, qui n'ont dès lors pas été inclus dans l'objectif de 50 000 contrôles comme prévu initialement. Deux premières vagues de dossiers ont été affectées aux directions régionales pour contrôle approfondi, les 24 juillet et 9 novembre 2020, mais la recherche ciblée des cas suspects par scoring sur la base d'un « puits de données » n'a été rendue opérationnelle que mi-octobre 2020.

²⁰⁹ C'est dans ce contexte que, ponctuellement, les agents de certaines Direccte ont entrepris de contrôler les demandes d'indemnisation avec l'idée que certaines demandes d'autorisation préalable frauduleuses avaient déjà été acceptées sans contrôle, et que dès lors le seul moyen d'empêcher le versement puis la disparition des fonds était de lancer un contrôle des demandes d'indemnisation. L'absence d'outils de ciblage et le grand nombre des demandes d'indemnisation rendait cette tâche impossible, conduisant certains agents à s'ouvrir de leur désarroi aux responsables syndicaux qui l'ont relayé dans la presse.

c) Des mesures correctives tardives et limitées

Ce n'est que le 22 septembre qu'un courrier du DGEFP aux Direccte a annoncé, à compter du 1er octobre, le retour à un délai de 15 jours pour l'examen a priori des demandes par modification du décret concerné. Par ailleurs, les paiements afférents à des comptes créés tardivement, à partir du 22 juin 2020 (fin de l'état d'urgence sanitaire), et jusqu'au 4 septembre 2020, seraient bloqués et ne seraient levés qu'après investigation.

Or, cette mesure aurait pu être prise de manière plus précoce, passée la première vague d'immatriculations et de traitement. Le délai de contrôle a priori aurait dû être rallongé, par exemple dès le déconfinement, et en tout état de cause dès la découverte de fraudes organisées, même si, compte tenu d'un flux toujours soutenu de demandes, une revue exhaustive des dossiers n'aurait pas été possible.

7 - Le contrôle du taux de prise en charge, un risque d'erreur généralisé

Plusieurs handicaps affectent le contrôle du taux d'indemnisation de l'activité partielle, modulé depuis le 1er juin 2020 entre 60 % dans le cas général et 70 % pour certains secteurs et entreprises vulnérables. D'une part, ce taux est choisi par les entreprises sans faire l'objet d'une vérification a priori. D'autre part, pour les entreprises qui n'ont droit à l'activité partielle au taux de 70 % que si elles respectent une condition de baisse de chiffre d'affaires, cette information n'est pas renseignée dans les systèmes d'information.

Certaines données laissent pourtant supposer un taux élevé d'erreurs ou de fraude sur le niveau de ce taux. Selon les travaux de la Cour, par exemple, dans le secteur de la construction, 23 % des entreprises ont demandé à bénéficier du taux de 70 %, pour un montant versé de 25 M€, alors que, a priori, aucune entreprise du secteur n'est éligible. De même, dans le secteur MN « activités scientifiques et techniques », 33 % des entreprises ont fait de même, pour un montant de 150 M€.

Cette difficulté a aussi été identifiée par des travaux de la Dares. La DGEFP a donc demandé au réseau des Direccte de contrôler plus particulièrement a posteriori le niveau de ce taux dans certains secteurs où il ne peut en principe être de 70 %. Un échantillon d'entreprises suspectées de fraude ou d'erreur dans les secteurs non éligibles de la construction, des activités financières et d'assurance, de l'administration publique et de la santé /action sociale, a ainsi été réalisé et distribué dans les Direccte.

Au 11 janvier 2021 et après consolidation des résultats des contrôles de onze Direccte portant sur 1 090 demandes d'indemnisation, il est ressorti que 87 % des entreprises contrôlées avaient fait un usage erroné du taux d'allocation.

8 - L'impossible contrôle du cumul entre télétravail et activité partielle

Un contrôle dans ce domaine était indispensable pour assurer la légitimité du dispositif dans l'opinion, au regard de cas d'abus potentiel largement médiatisés, mais il a eu des résultats limités malgré les moyens engagés. Tous les responsables opérationnels rencontrés ont fait part des difficultés pratiquement insurmontables à mettre en œuvre de tels contrôles, qui ne peuvent

être réalisés que par l'inspection du travail, car ils exigent des pouvoirs étendus de communication de données, tels que les logs informatiques des postes de travail des salariés.

Si les Direccte ont bien réalisé un certain nombre de contrôles dans ce domaine, sur signalement le plus souvent (des organisations syndicales notamment), avec l'aide de guides volumineux réalisés et mis à jour par la DGT, et avec l'aide de la DNUM, elles se sont heurtées à différents obstacles.

Dans certaines Direccte, la culture du contrôle est peu portée sur la recherche d'une fraude à une indemnité, mais plutôt sur la défense du salarié. Plus fondamentalement, accéder aux preuves permettant d'établir les faits se révèle très difficile. Certes, un salarié en activité partielle, travaillant de chez lui à distance pour son entreprise, en laissera la trace sur des applicatifs de l'entreprise ou sur sa messagerie électronique. Mais celles-ci sont d'autant plus difficiles à collecter que l'entreprise n'a pas l'obligation de conserver ces données, que le salarié peut être en activité partielle seulement pour une partie de son temps, et donc utiliser les outils électroniques de l'entreprise en toute légalité pendant certaines heures, et qu'il peut utiliser sa messagerie personnelle, voire son ordinateur personnel pour communiquer avec ses contacts professionnels.

Ainsi, en Île-de-France, l'Uracti qui a conduit 1 740 contrôles au total, n'a pu en réaliser que 30 dans ce domaine, avec des résultats hétérogènes, quoique parfois importants. Dans un premier groupe de grande taille du secteur des télécommunications, l'enquête a concerné 827 salariés. In fine, une auto-régularisation a été opérée pour 30 salariés portant sur un montant de 162 000 €. Dans un second groupe, du secteur de la construction, juste après le début du contrôle, la société a procédé, en date du 6 août 2020, à une régularisation spontanée d'un montant de plus de 900 000 € au total.

9 - Des résultats partiels, difficiles à extrapoler

a) Les résultats des contrôles dans les Direccte

Si l'on se réfère à l'objectif qui avait été fixé de 50 000 contrôles a posteriori à fin août, les données montrent qu'à cette date, ce chiffre était tout juste atteint au niveau global. Quelques écarts étaient perceptibles entre Direccte, mais la plupart avait atteint près de 90 % de la cible de contrôle a posteriori qui leur avait été assignée.

Or, il s'agit en réalité du nombre de contrôles ouverts à cette date, et non des contrôles réalisés. Au 31 août 2020, seuls 37 % des contrôles avaient été clôturés, ce qui est peu compatible avec la communication ministérielle sur le sujet²¹⁰. Le tableau ci-dessous décrit le déploiement du plan de contrôle et ses principales suites à la date du 4 janvier 2021.

²¹⁰ L'instruction était peu précise en la matière, mais la communication ministérielle suggère abusivement une cible atteinte en matière de contrôles achevés : « À ce jour, plus de 220 000 contrôles ont été menés *a priori* et plus de 50 000 contrôles menés *a posteriori* (après le versement de l'indemnisation) » (communiqué de presse conjoint de E. Borne et O. Dussopt en date du 17 septembre 2020).

Tableau n° 27 : bilan des contrôles au 4 janvier 2021

<i>Contrôles réalisés et suites données</i>	Données au 4 janvier 2021	Proportion
<i>Contrôles a posteriori</i>	60 360	
<i>Contrôles en cours initiés depuis le 25 mai</i>	23 684	
<i>dont contrôles sur la base de signalements</i>	1 616	
<i>Conclusion des contrôles a posteriori</i>	37 379	100 %
<i>Nombre de cas corrects</i>	24 524	65,6 %
<i>Recouvrement d'un trop perçu</i>	9 167	24,5 %
<i>Versement complémentaire</i>	1 814	4,8 %
<i>Suspicion de fraude</i>	1 874	5,0 %
<i>dont procédures pénales engagées</i>	988	4 %
<i>dont sanctions administratives</i>	42	0,2 %
<i>Contrôles a priori sur de nouvelles demandes [avenant à DAP, nouvelle DI]</i>	489 340	
<i>Contrôles a priori depuis le 25 mai 2020/21</i>	489 340	100 %
<i>dont suspicion d'escroquerie</i>	11 905	2,4 %
<i>dont signalement article 40</i>	1 512	0,3 %
<i>Contrôles a priori donnant lieu à correction</i>	100 425	20,5 %
<i>correction favorable à l'entreprise</i>	13 828	2,8 %
<i>correction défavorable à l'entreprise</i>	86 597	17,7 %

Source : DGEFP

Au 4 janvier 2021, seuls 62 % des contrôles avaient été clôturés, avec de fortes disparités entre régions. Ainsi, au 30 novembre 2020, seuls 22 % des contrôles ouverts en Île-de-France étaient clôturés.

Par ailleurs, selon le tableau ci-dessus, sur environ 25 000 contrôles réalisés (soit environ 2,5 % des entreprises), un reversement était à opérer dans environ un cas sur quatre et une fraude était suspectée dans 5 % des cas. S'agissant des contrôles a priori, le taux de correction défavorable aux entreprises approche 18 %.

Ces ratios varient évidemment d'une Direccte à l'autre en fonction de la qualité du ciblage et de la prévalence des erreurs et fraudes dans chaque région. Selon des données directement

²¹¹ Comme indiqué ci-dessus, si les contrôles *a posteriori* ont concrètement démarré autour du 25 mai dans les Direccte, des contrôles *a priori* avaient été réalisés avant cette date dans le délai de 48 heures, dans des proportions variables et qui n'ont pas fait l'objet d'un reporting.

recueillies auprès des Direccte par la Cour, à la dernière date connue, à l'issue des contrôles a posteriori, la part de corrections en défaveur de l'entreprise a pu osciller entre un niveau voisin de 15 % (Corse, Normandie) à 33 % (Nouvelle-Aquitaine), voire 50 % (Île-de-France). Le taux de fraude suspectée variait quant à lui de 1-2 % (Grand Est, Hauts-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur) à plus de 10 % (Centre-Val de Loire, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie). Pour les contrôles a priori, les écarts étaient encore plus flagrants : en Île-de-France et en Occitanie, les contrôles conduisent à identifier un trop-versé dans plus de 80 % des cas, mais seulement dans moins de 10 % des cas en Corse, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Pays de la Loire, Nouvelle-Aquitaine et Grand Est.

Ces écarts montrent à quel point une mise en œuvre coordonnée des meilleurs outils de ciblage aurait permis de maximiser l'efficacité des contrôles.

De plus, dans la plupart des Direccte, seule l'information sur le nombre de contrôles réalisés a été suivie, et non celle sur les montants contrôlés. De ce fait, et compte tenu par ailleurs des différences dans les méthodes de ciblage des Direccte, exposées ci-dessus, les données ne permettent aucune extrapolation des résultats de nature à estimer le montant de la fraude. En Île-de-France, les investigations menées à la demande de la Cour tendent à montrer qu'elle est au moins de l'ordre de 2 % des montants versés.

Au moment des constats de la Cour, la DGEFP déclinait une nouvelle stratégie de contrôle qui prendra le relais du premier plan. Le ministère du travail bénéficie de 300 ETP d'agents contractuels en 2021, mais seule une partie d'entre eux pourra être affectée à la poursuite des contrôles sur l'activité partielle.

Cette stratégie devra veiller à réexaminer les aides accordées lors de la première vague, période critique en termes de volume et de risque, en exploitant les sources considérables d'anomalies déjà repérées, (telles que les 60 000 entreprises identifiées dans les tests de l'Acoss), les pistes mentionnées dans le présent rapport, et celles qui résulteraient de l'interfaçage étroit des données, provenant non seulement de l'Acoss, mais aussi de la MSA et de la Cnam (indemnités journalières, qui ne peuvent être cumulées avec les indemnités d'activité partielle pour un même salarié) ainsi que de la DGFIP (TVA). Si cette stratégie devra prendre en compte des spécificités locales, elle ne saurait laisser aux Dreetts autant de latitude que lors du premier plan de contrôle en ce qui concerne le ciblage des dossiers à risque.

b) Les résultats encore partiels des contrôles de l'ASP

Le travail considérable fourni sur les dossiers de suspicion de fraude à l'usurpation d'identité a permis de bloquer en paiement des sommes importantes, sans toutefois éviter des pertes significatives. Des plaintes pour fraude ont été déposées en différentes vagues pour près de 5 600 SIRET représentant près de 113 M€ dont 33 M€ payés et 80 M€ bloqués avant paiement. Pour autant, en ne consacrant que 10 ETP au contrôle, permettant de contrôler 3 000 dossiers, l'ASP ne semble pas avoir pris toute la mesure de cet enjeu. Bien que la lutte contre la fraude ait été portée par le ministère du travail dès le mois de juin, l'importance du sujet n'aurait été réellement perçue, selon le président-directeur général de l'ASP, qu'après la tenue des arbitrages en matière d'effectifs, intervenus en septembre 2020.

S'agissant du déploiement de son plan de contrôle *a posteriori*, l'ASP indique que les 3 000 dossiers les plus suspects identifiés à la date du 16 janvier 2021 représentent 133 M€ demandés par les établissements, dont 71 M€ ont été payés. Au 13 janvier 2021, 333 dossiers étaient clos, parmi lesquels près de la moitié (163) étaient réputés non conformes, ce qui démontre une bonne qualité du ciblage des contrôles, mais souligne la nécessité d'élargir leur périmètre. Dès lors, de même qu'à la DGEFP, un nouveau plan de contrôle devra prendre le relais du premier. Là encore, bien que plus systématique, la méthode de ciblage retenue ne permet pas aisément d'extrapoler l'ampleur de la fraude.

Il n'est pas sans intérêt de préciser qu'en Allemagne, l'administration chargée de verser l'indemnité de chômage partiel a été elle aussi conduite à lever certains contrôles *a priori*, renvoyant les vérifications au moment de la sortie du dispositif. La Cour des comptes allemande a alerté sur les risques d'abus et de fraude, et appelé à accélérer le déploiement d'un plan de contrôle *a posteriori*.