

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2021

Tome 1

Sommaire

Sommaire du tome 1

Délibéré	11
Formations et rapporteurs.....	13
Introduction générale	19
Première partie La crise liée à l'épidémie de covid 19 : premiers enseignements	37
Faire face aux conséquences de la crise.....	39
L'aide au retour des Français retenus à l'étranger par la pandémie de covid 19 : des opérations efficaces au coût maîtrisé	41
<i>Réponses</i>	<i>61</i>
La contribution du service public du numérique éducatif à la continuité scolaire pendant la crise sanitaire	67
<i>Réponses</i>	<i>93</i>
L'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire du printemps 2020	109
<i>Réponses</i>	<i>135</i>
Réanimation et soins critiques en général : un modèle à repenser après la crise	149
<i>Réponses</i>	<i>175</i>
Les établissements de santé face à la première vague de covid 19 : exemples néo-aquitains et franc-comtois	177
<i>Réponses</i>	<i>205</i>

Gérer les conséquences de la crise	209
Le fonds de solidarité à destination des entreprises : une mise en œuvre rapide dans un contexte instable.....	211
<i>Réponses</i>	239
L'assurance chômage face à la crise sanitaire : un déficit historique, une trajectoire financière à définir.....	249
<i>Réponses</i>	275
La SNCF face à la crise sanitaire : une mobilisation réussie, un modèle économique fragilisé	285
<i>Réponses</i>	309
Une association culturelle à l'épreuve de la crise : le cas de l'Institut Lumière	321
<i>Réponses</i>	341

Sommaire du tome 2

Deuxième partie Les politiques et la gestion publiques	5
Les politiques publiques.....	7
Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement : des outils adaptés, une mise en œuvre à conforter	9
<i>Réponses</i>	33
L'innovation de défense, un outil d'indépendance stratégique et économique à renforcer	49
<i>Réponses</i>	69
L'action publique dans les territoires	75
La nécessaire optimisation de la gestion des éclairages publics : l'exemple de commune d'Auvergne- Rhône-Alpes.....	77
<i>Réponses</i>	99
La présence d'un casino sur un territoire : une rente de situation fragilisée par la crise sanitaire	109
<i>Réponses</i>	127
La Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne : un modèle économique à refonder.....	149
<i>Réponses</i>	169

La gestion publique	187
Les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers et de l'artisanat : des réseaux en mutation, un avenir à mieux définir.....	189
<i>Réponses</i>	211
Le réseau des chambres d'agriculture : une restructuration à achever pour plus d'efficacité	227
<i>Réponses</i>	251
L'héritage de l'ex-agence du numérique : de grandes ambitions, une mise en ordre nécessaire	265
<i>Réponses</i>	283
L'Institut de recherche pour le développement : des choix stratégiques indispensables	295
<i>Réponses</i>	311
Les relations entre le ministère du travail et les acteurs associatifs : un pilotage à renforcer	327
<i>Réponses</i>	349
Les ordres des professions de santé et la sécurité des patients.....	359
<i>Réponses</i>	381

Missions, principes et méthodes

Les juridictions financières, c'est-à-dire la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes, ont pour mission fondamentale de s'assurer du bon emploi de l'argent public.

Créée en 1807, la Cour des comptes contribue ainsi à la mise en œuvre, d'une part, du droit reconnu à la société de demander « *compte à tout agent public de son administration* » et, d'autre part, du droit pour les citoyens « *de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* », conformément aux articles 15 et 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

Cette mission a été confortée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Depuis lors, l'article 47-2 de la Constitution dispose que « *la Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens* ».

Quant aux chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC), elles ont été créées par la loi du 2 mars 1982 et lors de la nouvelle classification juridique des collectivités territoriales d'outre-mer, dans le cadre de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. En contrepartie de l'autonomie financière accordée aux communes, départements, régions et collectivités d'outre-mer par le premier acte de la décentralisation, le législateur a prévu un contrôle *a posteriori* de leurs comptes et de leur gestion par les CRTC. Elles sont 13 en métropole et 10 en outre-mer réparties sur quatre sites.

Les juridictions financières ont ainsi pour missions essentielles : de s'assurer de la régularité des opérations réalisées avec les deniers publics ; de rapporter les résultats de l'action publique à ses objectifs et aux moyens consacrés pour les atteindre ; de mettre en lumière à la fois les situations de gaspillage et les pratiques efficaces de gestion ; de proposer des recommandations utiles aux décideurs et, d'une manière générale, d'informer le citoyen de l'usage qui est fait de l'argent public.

*
**

Les juridictions financières exercent leurs missions dans le cadre de règles et procédures qui garantissent l'indépendance et la crédibilité des constats et des recommandations qu'elles formulent. Trois principes fondamentaux gouvernent en effet la réalisation de leurs travaux.

D'abord, **l'indépendance**, qui se traduit, outre par l'inamovibilité statutaire des magistrats, par une triple liberté : liberté de programmation de leurs travaux et du choix de leurs contrôles et de leurs enquêtes ; liberté pour l'adoption de leurs observations et recommandations ; liberté éditoriale dans leurs publications.

Le programme des travaux de chaque juridiction financière est arrêté chaque année par son président, après avis du parquet. Il repose sur des priorités stratégiques librement déterminées par la juridiction, en fonction des risques et des enjeux qu'elle a identifiés : maîtrise des risques d'atteinte à la régularité et à la probité ; modernisation et performance de la gestion publique ; efficacité des politiques publiques.

Ensuite, **la collégialité** : une production des juridictions financières n'est jamais l'œuvre d'un seul magistrat mais toujours l'aboutissement d'un travail collectif de leurs membres. Tout contrôle, enquête ou évaluation est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale.

Par le croisement des points de vue qu'ils permettent, les délibérés garantissent l'objectivité et la neutralité des analyses, constats et propositions adoptés par les juridictions financières. Par ailleurs, à la Cour, l'un des magistrats membres de la collégialité assure le rôle de contre-rapporteur, chargé de veiller au respect des procédures d'instruction et des normes professionnelles, ainsi qu'à la qualité des travaux.

Enfin, **la contradiction** : toutes les constatations, appréciations et recommandations des juridictions financières sont soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives, puis le cas échéant publiées, qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'ils en formulent la demande, après audition des responsables.

La contradiction permet d'instituer un dialogue avec les organismes contrôlés et d'améliorer la pertinence des observations des juridictions financières. Véritable garantie, elle contribue à l'équité, à la qualité et à la régularité de leurs décisions.

Les chambres régionales et territoriales des comptes publient tous leurs rapports définitifs, après transmission aux responsables concernés et présentation aux assemblées délibérantes des collectivités et organismes contrôlés.

Quant à la Cour, sous réserve du respect des secrets protégés par la loi, elle peut rendre publiques toutes les observations définitives qui concluent ses travaux. Leur publication, sous forme de rapports ou de référés, ne préjuge pas des autres suites, publiées ou non, qu'elle est susceptible de leur réserver, notamment des saisines de la Cour de discipline budgétaire et financière ou des autorités judiciaires.

Le contenu des projets de rapports publics est défini par le comité du rapport public et des programmes, constitué du Premier président, du Procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un est le rapporteur général de ce comité. Les projets de rapports publics sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent, sous la présidence du Premier président et en présence du Procureur général, les présidents de chambre de la Cour, tout ou partie des conseillers maîtres et des conseillers maîtres en service extraordinaire.

Dans ce cadre, la Cour publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques. Le présent rapport est le rapport public annuel de l'année 2021.

Quoiqu'un nombre croissant de leurs travaux soient publiés, les rapports publics annuels demeurent un vecteur de communication privilégié pour faire connaître les résultats de contrôles, enquêtes et évaluations conduits par les chambres de la Cour, les chambres régionales et territoriales des comptes, ou encore par les formations interjuridictions.

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par La Documentation française.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, réunie en formation plénière, a adopté le présent *Rapport public annuel 2021*.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations, collectivités et organismes concernés et des réponses qu'ils ont adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite de chaque chapitre. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Pierre Moscovici, Premier président, M. Morin, Mme Pappalardo, MM. Andréani, Terrien, Mme Podeur, MM. Charpy, Gautier, présidents de chambre, M. Briet, Mme Moati, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Perrot, Barbé, Diricq, Lefebvre, Martin, Ténier, Lair, Mme Trupin, MM. Guibert, Guaino, Mme Carrère-Gée, MM. Guédon, Thornary, Antoine, Mousson, Guéroult, Mme Bouygard, MM. Feller, Viola, Mme Démier, MM. Frentz, Clément, Le Mer, Rousselot, Laboureix, Glimet, de Nicolay, Mmes Latare, Dardayrol, MM. Rabaté, de La Guéronnière, Brunner, Guillot, Potton, Valleraud, Mme de Coigny, MM. Saudubray, Rolland, Cabourdin, Chatelain, Mme Soussia, MM. Basset, Fulachier, Mme Faugère, MM. Belluteau, Appia, Mme Fontaine, M. Strassel, Mme Gravière-Troadec, MM. Homé, Dubois, Mmes Toraille, Latournerie-Willems, M. Giannesini, Mmes Hamayon, Mondoloni, M. Bouvard, Mme Riou-Canals, M. Levionnois, Mme Dokhélar, M. Lejeune, Mme Pilot-Bonnetat, MM. Feltesse, Carcagno, Advielle, Diringer, Sitbon, Montarnal, Boullanger, Seiller, Mme Mercereau, MM. Courson, Pezziardi, Michelet, Duguépéroux, Colin de Verdière, Bonnaud, Mmes Deletang, Lignot-Leloup, MM. Thomas, Le Goff, Tricaud, Lion, Berger, Burkel, Fourier, Delmas, Turenne conseillers maîtres, MM. Collin, Guégano, Guéné, Mme Prost, M. Richier, Mme Reynier, MM. Baert, Pelé, Aufran, Brottes, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en leur rapport, Mme Pappalardo, rapporteure générale, ou M. Diricq, conseiller maître, assistés, selon les textes examinés, de MM. Antoine, Rolland, Mme Riou-Canals, M. Barbé, Mmes Carrère-Gée, Hamayon, M. Diricq, Mmes Bouygard, Soussia, MM. Lejeune, Le Mer, Mmes Dokhélar, Bouygard, Fontaine, MM. Advielle, Pezziardi, Soubeyran, Mme Perin, M. Basset, Mme Mercereau, MM. Guibert, Bouvard, Rousselot, de La Guéronnière, conseillers maîtres,

Mme Marie Reynier, conseillère maître en service extraordinaire, MM. Caiani, Gout, conseillers référendaires, vice-présidents de chambre régionale des comptes, Mmes François, Manceau-Darrivière, Fau, MM. Jourdan, Fosseux, conseillers référendaires, MM. Honor, Launay, Ferru, Pagès, Barbaste, présidents de section de chambre régionale des comptes, M. Hébert, premier conseiller de chambre régionale des comptes, M. Malbrancke, auditeur, MM. Parneix, Sapène, Dupuis, Vandamme, rapporteurs extérieurs, M. Andrieux et Mme Fenech-Thouvenin, vérificateurs ;

- en ses observations orales, Mme Hirsch de Kersaon, Procureure générale, accompagnée de Mme Camby, Première avocate générale.

Les membres de la chambre du conseil dont les noms suivent n'ont pas pris part aux délibérations sur la totalité des textes : MM. Bertucci, Miller, Geoffroy, Mmes Pittet, Casas, Coudurier, Vergnet, conseillers maîtres.

Les membres de la chambre du conseil dont les noms suivent n'ont pas pris part aux délibérations sur les textes suivants :

- M. Saint-Paul, conseiller maître en service extraordinaire, pour le chapitre intitulé L'aide au retour des Français retenus à l'étranger par la pandémie de covid 19 : des opérations efficaces au coût maîtrisé ;
- Mme Pappalardo, rapporteure générale, M. Perrot, conseiller maître pour les chapitres intitulés La contribution du service public du numérique éducatif à la continuité scolaire pendant la crise sanitaire ; Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement : des outils adaptés, une mise en œuvre à conforter ; L'héritage de l'ex-agence du numérique : de grandes ambitions, une mise en ordre nécessaire ;
- MM. Guibert, Fourier, conseillers maîtres, pour le chapitre intitulé La SNCF face à la crise sanitaire : une mobilisation réussie, un modèle économique fragilisé ;
- M. Autran, conseiller maître en service extraordinaire, pour le chapitre intitulé L'innovation de défense, un outil d'indépendance stratégique et économique à renforcer ;
- Mme Reynier, conseillère maître en service extraordinaire, pour le chapitre intitulé L'Institut de recherche pour le développement : des choix stratégiques indispensables.

M. Paul Serre, secrétaire général adjoint, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 2 mars 2021.

Formations et rapporteurs

La préparation des 20 chapitres rassemblés dans le présent rapport a été assurée, sous la coordination de la rapporteure générale du comité du rapport public et des programmes, par :

- les six chambres de la Cour des comptes, présidées par M. Morin, M. Andréani, M. Terrien, Mme Podeur, M. Charpy, M. Gautier, présidents de chambre ;
- les chambres régionales des comptes :
 - Auvergne-Rhône-Alpes, présidée par Mme Dokhélar ;
 - Hauts-de-France, présidée par M. Advielle ;
 - Occitanie, présidée par M. Pezziardi ;
- deux formations interjuridictions (communes à la Cour et aux chambres régionales et territoriales des comptes), présidées par M. Monteils, président de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine, et M. Soubeyran, conseiller maître.

Avant d'être soumis à la chambre du conseil, le projet de rapport a été examiné et approuvé par le comité du rapport public et des programmes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Morin, M. Andréani, M. Terrien, Mme Pappalardo, rapporteure générale du comité, Mme Podeur, M. Charpy, présidents de chambre, et Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, entendue en ses avis.

Les magistrats¹, rapporteurs extérieurs² et personnels de contrôle de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes dont les noms suivent ont contribué, en qualité de rapporteurs, au présent rapport³ :

PREMIÈRE PARTIE : LA CRISE LIÉE À L'ÉPIDÉMIE DE COVID 19 : PREMIERS ENSEIGNEMENTS	
Faire face aux conséquences de la crise	
L'aide au retour des Français retenus à l'étranger par la pandémie de covid 19 : des opérations efficaces au coût maîtrisé	Rapporteurs : Dominique Antoine, conseiller maître, Frédéric Andrieux, vérificateur Contre-rapporteur : Yves Rolland, conseiller maître, président de section
La contribution du service public du numérique éducatif à la continuité scolaire pendant la crise sanitaire	Rapporteuses : Mireille Riou-Canals, conseillère maître, Isabelle François, conseillère référendaire Contre-rapporteur : André Barbé, conseiller maître, président de section

¹ Les **magistrats de la Cour des comptes** comprennent les *auditeurs*, les *conseillers référendaires*, les *conseillers maîtres* et les *présidents de chambre*. Les *conseillers maîtres en service extraordinaire* rejoignent la Cour pour cinq ans afin d'y exercer les fonctions de conseiller maître autres que juridictionnelles.

Les **magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes** comprennent les *conseillers de chambre régionale*, les *premiers conseillers de chambre régionale*, les *présidents de section de chambre régionale* et les *présidents de chambre régionale*. Statutairement, les présidents et vice-présidents appartiennent au corps des magistrats de la Cour des comptes.

² Détachés temporairement à la Cour des comptes pour y exercer les fonctions de rapporteur, les **rapporteurs extérieurs** (dénomination fixée par le code des juridictions financières) sont soit des magistrats de l'ordre judiciaire, soit des fonctionnaires des fonctions publiques de l'État, territoriale et hospitalière, soit des fonctionnaires des assemblées parlementaires, soit des agents de direction ou des agents comptables des organismes de sécurité sociale.

Dans les chambres régionales, les fonctions de rapporteur peuvent aussi être exercées par des fonctionnaires des trois fonctions publiques ou des assemblées parlementaires. Ils sont alors détachés dans le corps des magistrats des chambres régionales.

³ Les rapporteurs ont contribué au présent rapport en effectuant les contrôles, les enquêtes et les évaluations sur lesquels la Cour a fondé ses observations et recommandations ou en élaborant les chapitres du présent rapport, qui synthétisent les résultats de ces travaux. Les contre-rapporteurs sont chargés notamment de veiller à la qualité des travaux.

<p>L'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire du printemps 2020</p>	<p>Rapporteurs : François Kruger, conseiller maître, Pascale Fenech-Thouvenin, vérificatrice Contre-rapporteuse : Marie Reynier, conseillère maître en service extraordinaire</p>
<p>Réanimation et soins critiques en général : un modèle à repenser après la crise</p>	<p>Rapporteurs : Marie-Claire Carrère-Gée, conseillère maître, Véronique Hamayon, conseillère maître, présidente de section, Nicolas Parneix, rapporteur extérieur Contre-rapporteur : Noel Diricq, conseiller maître</p>
<p>Les établissements de santé face à la première vague de covid 19 : exemples néo-aquitains et franc-comtois</p>	<p>Président de la formation commune : Jean-François Monteils, conseiller maître, président de la CRC Nouvelle-Aquitaine Rapporteur : Philippe Honor, président de section de CRC</p>
<p>Gérer les conséquences de la crise</p>	
<p>Le fonds de solidarité à destination des entreprises : une mise en œuvre rapide dans un contexte instable</p>	<p>Rapporteurs : Cécile Fontaine, conseillère maître, Emilie Manceau-Darrivière, conseillère référendaire, Victor Cluzel, rapporteur extérieur Contre-rapporteuse : Françoise Bouygar, conseillère maître, présidente de section</p>
<p>L'assurance chômage face à la crise sanitaire : un déficit historique, une trajectoire financière à définir</p>	<p>Rapporteuse : Laure Fau, conseillère référendaire, Contre-rapporteuse : Corinne Soussia, conseillère maître, présidente de section</p>
<p>La SNCF face à la crise sanitaire : une mobilisation réussie, un modèle économique fragilisé</p>	<p>Rapporteurs : Bernard Lejeune, conseiller maître, David Guilbaud, conseiller référendaire Contre-rapporteur : André Le Mer, conseiller maître</p>
<p>Une association culturelle à l'épreuve de la crise : le cas de l'Institut Lumière</p>	<p>Présidente : Marie-Christine Dokhélar, conseillère maître, présidente de la CRC Auvergne-Rhône-Alpes Rapporteurs : Patrick Caiani, conseiller référendaire, vice-président de CRC, Martin Launay, président de section de CRC, Lucile Lejeune, première conseillère de CRC</p>

DEUXIÈME PARTIE : LES POLITIQUES ET LA GESTION PUBLIQUES	
Les politiques publiques	
Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement : des outils adaptés, une mise en œuvre à conforter	Rapporteurs : Jonathan Sapène, rapporteur extérieur, Benoit Malbrancke, auditeur Contre-rapporteuse : Françoise Bouygard conseillère maître, présidente de section
L'innovation de défense, un outil d'indépendance stratégique et économique à renforcer	Rapporteurs : Jean de Gaulle, conseiller maître, Stéphane Jourdan, conseiller référendaire, Flavien Dupuis, rapporteur extérieur Contre-rapporteur : Michel Jau, conseiller maître en service extraordinaire
L'action publique dans les territoires	
La nécessaire optimisation de la gestion des éclairages publics : l'exemple de communes d'Auvergne-Rhône-Alpes	Présidente : Marie-Christine Dokhélar, conseillère maître, présidente de la CRC Auvergne-Rhône-Alpes Rapporteurs : Patrick Caiani, conseiller référendaire, vice-président de CRC, Nicolas Ferru, président de section de CRC
La présence d'un casino sur un territoire : une rente de situation fragilisée par la crise sanitaire	Président: Frédéric Advielle, conseiller maître, président de la CRC Hauts-de-France, Rapporteurs : Patrick Barbaste, président de section de CRC, Arnaud Dezitter, Olivier Freel, premiers conseillers de CRC
La Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne : un modèle économique à refonder	Président: André Pezziardi, conseiller maître, président de la CRC Occitanie, Rapporteurs : Olivier Pagès, président de section de CRC, Jérémy Hébert, premier conseiller de CRC

La gestion publique	
Les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers et de l'artisanat : des réseaux en mutation, un avenir à mieux définir	Président de la formation commune : Denis Soubeyran, conseiller maître Rapporteur : Marc Fosseux, conseiller référendaire Contre-rapporteuse : Françoise Bouygard, conseillère maître, présidente de section
Le réseau des chambres d'agriculture : une restructuration à achever pour plus d'efficacité	Rapporteur : Jacques Basset, conseiller maître Contre-rapporteuse : Catherine Périn, conseillère maître, présidente de section
L'héritage de l'ex-agence du numérique : de grandes ambitions, une mise en ordre nécessaire	Rapporteurs : Inès-Claire Mercereau, conseillère maître, Guillaume Valette-Valla, conseiller référendaire Contre-rapporteuse : Françoise Bouygard, conseillère maître, présidente de section
L'Institut de recherche pour le développement : des choix stratégiques indispensables	Rapporteurs : Géraud Guibert, Michel Bouvard, conseillers maîtres Contre-rapporteur : Philippe Rousselot, conseiller maître, président de section
Les relations entre le ministère du travail et les acteurs associatifs : un pilotage à renforcer	Rapporteur : Baptiste Le Nocher, Axel Vandamme, rapporteurs extérieurs, Dominique Doignon, vérificateur Contre-rapporteuse : Corinne Soussia, conseillère maître, présidente de section
Les ordres des professions de santé et la sécurité des patients	Rapporteuse : Véronique Hamayon, conseillère maître Contre-rapporteur : François de la Gueronnière, conseiller maître, président de section

Introduction générale

En 2020, la pandémie de covid 19, qui a profondément perturbé la vie de nos concitoyens et provoqué une crise économique majeure, a bien entendu aussi affecté le fonctionnement et les travaux des juridictions financières, qui se sont adaptées à ce nouveau contexte, en gardant une activité de publication soutenue (I). Le présent rapport public annuel est le reflet de l'activité de cette année particulière, avec la présentation de premières analyses des conséquences de la crise (II).

I - L'adaptation des juridictions financières aux conséquences de la covid 19

Comme pour toutes les entités, publiques ou privées, l'épidémie a eu en 2020 des conséquences sans précédent pour les juridictions financières. Celles-ci ont été conduites à adapter leurs manières de travailler pour pouvoir maintenir un niveau d'activité élevé (A) et, surtout, faire évoluer leurs programmes d'enquêtes et de contrôles afin de tirer, le plus rapidement possible, des enseignements des évolutions provoquées par la crise liée à la pandémie de covid 19 (B).

En effet, le très fort impact de cette crise sur les finances publiques renforce la responsabilité particulière de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) d'éclairer, par leurs constats précis, objectifs et contredits, ainsi que par leurs analyses et leurs recommandations, les citoyens et les décideurs sur la qualité de la réponse qui a été apportée à la pandémie et sur ses conséquences pour l'avenir.

Des méthodes et des calendriers qui ont été adaptés aux contraintes de la crise

Plusieurs éléments ont eu des conséquences significatives sur les méthodes de travail et les capacités de contrôle des juridictions financières, et donc sur leur activité.

Le télétravail n'a pas posé de difficulté particulière grâce à des outils numériques déjà très utilisés avant la crise et à l'usage de la visioconférence, fréquemment pratiquée dans les échanges entre la Cour et les CRTC.

En revanche, le **confinement et la mobilisation des contrôlés** ont souvent ralenti l'instruction des rapports et a allongé la phase de contradiction de certains contrôles.

Les juridictions financières ont été très attentives à **ne pas perturber l'activité des acteurs** qui étaient en train de gérer la crise et ses conséquences, notamment dans le domaine sanitaire, ce qui a eu également un effet sur la durée de certains contrôles et sur le choix des thèmes à traiter.

Enfin, le **report de la date du second tour des élections municipales** au 28 juin 2020 a sensiblement prolongé la période de réserve pendant laquelle la Cour et les CRTC doivent limiter la publication de certains de leurs travaux, ce qui a aussi perturbé le calendrier des publications pour les CRTC et les formations interjuridictions.

A - L'activité de production est restée élevée en 2020

1 - Les obligations de publication ont été respectées

Malgré la nécessité de s'adapter à un contexte qui perturbait leurs conditions de travail, l'activité des juridictions financières a été maintenue à un niveau élevé, ce qui leur a permis de respecter leurs obligations, y compris en termes de délais de publication de leurs rapports annuels dits « récurrents » et dont les dates de publication sont souvent prévues dans les textes : rapport sur le budget de l'État, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, rapport sur les lois de financement de la sécurité sociale, rapport sur les finances publiques locales, rapport sur les comptes et la gestion des services de la présidence de la République, certification des comptes de l'État, de la sécurité sociale et de chacune des deux chambres du Parlement.

Toutefois, la date de remise des rapports demandés par le Parlement a dû dans certains cas être retardée, notamment parce que les délais de contradiction étaient plus longs qu'habituellement. Ainsi, sur les 17 rapports demandés par le Parlement et devant lui être remis en 2020, quatre ont été remis avant la date initialement prévue, trois dans les temps ou avec un retard de moins d'une semaine, et 10 avec un retard de plus d'une semaine, dont un a vu sa remise décalée à janvier 2021⁴. Pour des raisons compréhensibles, ces retards ont plus spécifiquement affecté les rapports dans le secteur de la santé.

2 - Les rapports thématiques ont été nombreux

Au total, le nombre des publications de la Cour (59) a été inférieur à celui de l'année précédente (82), qui était particulièrement élevé, et il est un peu en deçà de la moyenne annuelle du nombre de publications depuis cinq ans (69). Pour autant, la Cour n'a jamais publié autant de rapports publics thématiques (14) et a publié un nombre de rapports demandés par le Parlement (15) légèrement supérieur à la moyenne (14).

Tableau n° 1 : évolution du nombre des publications depuis 2016

Type de rapport	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne 2016-2020
Référés	26	29	27	31	13	25,2
Entreprises publiques	12	6	0	6	4	5,6
Rapports publics thématiques	10	8	6	11	14	9,8
Publications annuelles	11	11	11	13	12	11,6
Générosité publique	4	1	4	3	1	2,6
Demandes du Parlement	17	9	12	17	15	14
Demandes du Gouvernement	0	1	0	1	0	0,4
Total	80	65	60	82	59	69,2

Source : Cour des comptes

En revanche, la Cour a adressé beaucoup moins de référés aux ministres (13 au lieu de 25 en moyenne depuis 2016), notamment en raison de la crise sanitaire et de l'intérim du Premier président, période pendant laquelle l'envoi des référés aux ministres a été très limité. On note toutefois un nombre important de publications de référés lors des deux premiers mois de l'année 2021 (six contre quatre en 2019).

⁴ Au total, 15 rapports demandés par le Parlement ont été remis et publiés en 2020 ; un rapport a été remis en décembre 2020 mais publié en janvier 2021, à l'issue de l'audition organisée pour sa présentation ; enfin, un dernier rapport a été remis et publié en janvier 2021.

3 - Les publications sont restées en cohérence avec les orientations de juridictions financières

Trois domaines regroupent près de 40 % des 47 publications non récurrentes : la solidarité et la protection sociale (7) ; le logement, l'urbanisme et l'aménagement du territoire (6) ; l'économie, le commerce et les finances publiques (5). Les autres travaux se répartissent entre de nombreux domaines, ce qui illustre la diversité des travaux des juridictions financières : éducation et jeunesse (4) ; enseignement supérieur (4) ; travail et emploi (3) ; environnement (3) ; énergie (3) ; justice et sécurité (3) ; etc.

Ces publications sont tout à fait cohérentes avec les lignes éditoriales des juridictions financières.

a) Le bon usage des finances publiques et la qualité de la gestion des acteurs publics

La préoccupation récurrente pour le bon usage des finances publiques est bien entendu très présente dans **les publications annuelles** qui portent en grande partie sur ce sujet (RBDE⁵, RSPFP⁶, RALFSS⁷, finances publiques locales, certifications diverses). En outre, l'année a été particulièrement marquée par la publication du **rapport sur la fraude aux prestations sociales**, qui complétait le rapport de 2019 sur la fraude aux prélèvements obligatoires mais aussi par des réflexions plus structurantes sur la **gouvernance des finances publiques**, dans le cadre des réflexions parlementaires sur ce sujet.

Quant à la fonction publique, élément majeur de la bonne gestion et de la performance des acteurs publics, elle a notamment ont donné lieu à la publication de deux rapports sur **les heures supplémentaires** et sur **les contractuels**.

Enfin, plusieurs rapports ont porté sur l'organisation et le fonctionnement des services publics, comme ceux sur **la douane**, sur le **bilan de la transformation de l'inspection du travail** ou sur le **bilan de la gestion de Pôle emploi, dix ans après sa création** ainsi que le rapport remis au Parlement sur **les grands projets numériques de l'État**, qui complétait le thème transversal du rapport public 2019 consacré à la transformation numérique de la gestion publique.

⁵ Rapport sur le budget de l'État.

⁶ Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques.

⁷ Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

Par ailleurs, comme elle s'y était engagée après l'annonce le 16 avril 2019 par le Président de la République du lancement d'une souscription nationale pour **la reconstruction de la cathédrale Notre-Dame de Paris**, la Cour a rempli sa mission de contrôle en la matière. Elle a publié un premier rapport en septembre 2020 sur la collecte et l'emploi des dons versés, afin de renforcer la confiance des donateurs, indispensable à la concrétisation de leurs promesses de dons.

b) Les préoccupations quotidiennes des Français

Les publications de l'année 2020 illustrent également l'attention portée aux préoccupations quotidiennes des Français. Dans le secteur du logement et de l'urbanisme, des travaux ont été par exemple publiés sur le lien entre **la politique du logement et l'amélioration de l'emploi** ou sur le **logement dans les départements et régions d'outre-mer**. On note également la publication de deux rapports concernant la politique de la ville, l'un sur **l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et la mise en œuvre des programmes de renouvellement urbain**, l'autre sous la forme d'une **évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires de la politique de la ville**.

En matière d'éducation et d'enseignement supérieur, les rapports sur **le premier bilan de la loi** relative à l'orientation et à la réussite des étudiants, **dite loi ORE (Parcoursup)**, **la santé scolaire** ou le référé sur le **lycée professionnel** correspondent aussi à des sujets d'intérêt pour nos concitoyens.

La justice et la sécurité ont également permis d'aborder des points d'actualité, comme les **polices municipales** ou les **moyens de lutte contre le terrorisme**.

En matière d'environnement, deux sujets sensibles, la **lutte contre la pollution de l'air** et **l'utilisation des produits phytosanitaires**, ont donné lieu respectivement à un rapport au Sénat et à un référé. De même, dans le domaine de l'énergie, le rapport **sur l'arrêt et le démantèlement des installations nucléaires** comme celui sur la **filière EPR** ont traité deux sujets qui animent régulièrement le débat public.

c) La qualité des services rendus

Le thème de la solidarité et de la protection sociale ont donné lieu à plusieurs publications s'intéressant à la qualité des services rendus par les acteurs et les politiques publiques. C'est notamment le cas des publications concernant la **protection de l'enfance** (un rapport et un référé) et la **prise en charge des mineurs non accompagnés** (un référé), du rapport sur **l'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères** ou du référé sur **l'action de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative**.

d) La prise en compte des spécificités territoriales

Plusieurs publications de la Cour ou de formations interjuridictions ont plus spécialement cherché à tenir compte des spécificités territoriales, en particulier **l'évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires de la politique de la ville**, avec ses huit cahiers territoriaux ; les travaux sur **la protection de l'enfance** ; le rapport sur **les villes moyennes en Occitanie** ; la publication sur le **système éducatif dans les académies d'outre-mer**.

4 - L'évolution des méthodes de contrôle s'est poursuivie

Malgré le contexte qui compliquait la réalisation de leurs rapports, les juridictions financières, et en particulier la Cour, ont continué à faire évoluer leurs méthodes de contrôle.

Certaines enquêtes ont reposé en partie sur l'analyse des données de **fichiers numériques**, celle des algorithmes qui les sous-tendent ainsi que sur le croisement de fichiers, apportant ainsi de nouvelles informations pour l'étude des politiques publiques. C'est le cas, par exemple, du rapport sur **les agents contractuels dans la fonction publique** et de celui sur **l'accès à l'enseignement supérieur**, faisant un bilan du dispositif Parcoursup.

Par ailleurs, plusieurs rapports reposent sur l'analyse des réponses à des **questionnaires envoyés à de très nombreux interlocuteurs**, permettant de consolider les constats faits sur le terrain. On peut citer notamment les rapports sur **les polices municipales** ou sur **les médecins et les personnels de santé scolaire**. D'autres ont eu recours à la **technique du sondage**, comme le rapport sur Parcoursup.

Certaines enquêtes, souvent menées en association entre la Cour des comptes et les chambres régionales, reposent sur des **études de cas** (rapport sur les **dispositifs de l'État en faveur des entreprises en difficulté**) ou des **monographies territoriales** (rapport sur **l'évaluation de l'attractivité de la politique de la ville**).

Quant au rapport sur la **protection de l'enfance**, il a été l'occasion pour les juridictions financières d'asseoir encore davantage leurs nouvelles compétences à l'endroit des acteurs sociaux et médicosociaux privés, sur la base d'un échantillon parmi les plus robustes des enquêtes conduites ces dernières années.

Enfin, de plus en plus souvent, les enquêtes sont menées en associant, au sein d'un **comité d'accompagnement**, une diversité d'experts et de parties prenantes, ce qui permet d'éclairer les juridictions sur les différentes facettes des sujets traités, notamment sur l'avis des utilisateurs et des usagers. On peut citer, sur ce point, les rapports sur **la lutte contre les contrefaçons**, les **grands projets informatiques de l'État** ou **l'évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires de la politique de la ville**.

B - Le programme de travail a été ajusté pour répondre à la crise

Si la crise a nécessité une adaptation des méthodes de travail des juridictions financières afin de leur permettre de continuer à assurer leurs missions dans ce contexte perturbé, elle a aussi conduit à modifier en profondeur leurs programmes de contrôles.

Des évolutions majeures ont affecté les finances publiques de l'État comme des administrations de sécurité sociale et des collectivités locales. La gestion de la crise par les différents services publics et les mesures prises pour soutenir l'économie puis pour en assurer la relance sont autant de sujets sur lesquels l'analyse des juridictions financières est attendue ; elle doit permettre à la fois d'éclairer les observateurs et de tirer rapidement des enseignements utiles.

En particulier, la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes ont modifié dès le deuxième trimestre 2020 leurs programmes annuels initiaux respectifs pour pouvoir traiter les différents aspects de la crise, sans perdre de temps et au fil de leurs travaux, en utilisant les différents vecteurs de communication à leur disposition.

1 - L'impact de la crise sur les finances publiques de l'État, de la sécurité sociale et des collectivités locales a été analysé dès 2020

Cette réactivité permet aux juridictions financières de consacrer de nombreux chapitres de ce **rapport public annuel** à la crise de la covid 19, thématique devenue prioritaire. Le sujet a commencé à être traité dès les publications de 2020. Ainsi, le **rapport sur le budget de l'État (RBDE), en avril 2020**, évoquait les premières conséquences de la crise sur les finances publiques. Le **rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (RSPFP), en juin**, a été l'occasion de faire de premières recommandations, notamment sur la nécessité de tracer rapidement une nouvelle trajectoire à moyen terme pour les finances publiques et la dette. **En octobre**, le **rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (RALFSS)** brossait un premier tableau des conséquences majeures de la crise sur les finances de la sécurité sociale.

En ce qui concerne le **rapport sur les finances publiques locales**, après un premier fascicule paru en juin 2020, qui dressait un bilan de la situation financière des collectivités au 31 décembre 2019, la publication d'un deuxième fascicule a été volontairement retardée jusqu'**en décembre 2020** afin de présenter l'impact de la crise sur les

finances locales à cette date⁸. Cette première appréciation nationale sur ce sujet a été rendue possible par un travail très spécifique conduit tout au long de l'été par la Cour et les chambres régionales, qui ont notamment interrogé l'ensemble des 322 collectivités soumises aux contrats dits « de Cahors ».

2 - Les enquêtes thématiques sur la crise ont été lancées dès l'été 2020

Parallèlement à ces travaux sur l'état des finances publiques, des enquêtes ont été rapidement lancées sur certaines politiques publiques ou sur les effets de la crise sur différents opérateurs. Les premiers résultats de ces travaux sont présentés dans la **première partie du présent rapport public annuel**, à travers une dizaine de chapitres qui portent essentiellement sur les premières phases de la crise, c'est-à-dire les premiers confinement, déconfinement et couvre-feu, de mars à octobre 2020. En effet, les procédures des juridictions financières qui assurent la fiabilité et la qualité de leurs travaux passent par un travail d'instruction en profondeur, ainsi que par un temps de contradiction avec les services concernés, ce qui nécessite un peu de recul.

Tout au long de l'année 2021, les rapports obligatoires (rapport sur le budget de l'État, travaux de certification, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, notamment) vont permettre d'approfondir ces premiers constats et de préciser les recommandations de la Cour.

Par ailleurs, **plusieurs rapports publics thématiques** seront consacrés à différents aspects de la crise, par exemple au **soutien au spectacle vivant**, à la **gouvernance du mouvement sportif au lendemain de la crise sanitaire** ou aux **mesures d'urgence et de soutien prises par le ministère du travail** pour faire face aux conséquences de l'épidémie.

Ils seront complétés par des **rapports demandés par le Parlement**, en particulier celui consacré à la continuité de l'activité du ministère de la Justice et celui relatif à **l'évolution des dépenses publiques pendant la crise sanitaire et au bilan opérationnel de leur utilisation**, tous les deux destinés à la commission des finances de l'Assemblée nationale. Quant au **programme de relance**, il fera l'objet d'un rapport présenté en début d'année 2022 à la commission des finances du Sénat.

Enfin, le **prochain rapport public annuel, début 2022**, devrait être pour l'essentiel consacré à un bilan de la crise et de ses conséquences.

⁸ Il était accompagné d'un troisième fascicule consacré au bilan de la mise en place des métropoles.

Ainsi, grâce à une réorientation rapide de leurs travaux, la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) veillent à alimenter régulièrement les débats sur les conséquences financières globales, mais aussi sectorielles, de la covid 19 ainsi que sur ses effets à moyen terme.

II - La covid 19 au cœur du rapport public annuel 2021

Le présent rapport public annuel est le reflet de l'activité des juridictions financières pendant cette année 2020, puisque la crise sanitaire y est très présente, même si d'autres sujets y sont aussi traités.

L'épidémie de covid 19, les restrictions d'activité qu'elle a entraînées et les mesures d'urgence et de soutien aux ménages et aux entreprises décidées par le Gouvernement ont eu des conséquences massives sur les finances publiques de la France (cf. encadré ci-dessous) et sur la plupart des secteurs d'activité.

C'est pourquoi la Cour a choisi de consacrer la première partie de ce rapport à différents thèmes directement liés à la crise (A). La seconde partie propose, plus classiquement, un échantillon représentatif des travaux, tant de la Cour que des CRTC (B).

En revanche, exceptionnellement, le présent rapport public annuel ne comprend pas de chapitre consacré au bilan des finances publiques. En effet, en application des dispositions de l'article L. 132-7 du code des juridictions financières, le Premier ministre a saisi la Cour des comptes le 17 février 2021 afin qu'elle lui remette début avril des recommandations sur la stratégie d'évolution des finances publiques dans l'après-crise. Il a été décidé en conséquence de réserver l'ensemble des analyses sur l'état des finances publiques au rapport demandé par le Premier ministre, qui sera publié en avril 2021 et pourra reposer sur les données les plus à jour.

L'impact majeur de la crise sanitaire sur les finances publiques

Selon les premières estimations de l'Insee, le **PIB français a chuté de 8,3 % en 2020**, soit un repli inédit depuis 1945. Le premier confinement, de mi-mars à mi-mai, a conduit à une chute d'activité allant jusqu'à plus de 30 %, en avril, par rapport à une situation « normale » (estimée en pratique par le niveau d'activité d'avant-crise). Le confinement de l'automne aurait, pour sa part, conduit à un recul de l'ordre de 10 % en novembre.

L'année 2020 a, dès lors, été marquée par l'adoption de quatre lois de finances rectificatives. Elles ont chacune conduit à réviser drastiquement les prévisions d'activité et à revoir à la hausse le déficit public. Selon la dernière loi de finances rectificative, **le déficit public devait atteindre près de 250 Md€**, sous l'effet d'une double évolution : une diminution attendue des recettes publiques de plus de 7 %, conséquence de la contraction de l'activité et de mesures de baisse des prélèvements obligatoires ; une augmentation de 100 Md€ des dépenses publiques, en raison principalement des mesures adoptées dans le cadre du plan d'urgence et de soutien. En conséquence, **le niveau de dette était estimé fin 2020 à près de 120 points de PIB.**

Les chiffres de déficit et de dettes seront connus fin mars, lors de la première estimation publiée par l'Insee. Ils pourraient être un peu moins dégradés, du fait de recettes légèrement moins mauvaises qu'attendu et du coût quelque peu inférieur aux anticipations des dispositifs de soutien.

Dans un contexte de fortes incertitudes, les pouvoirs publics ont choisi de maintenir **en 2021** un niveau très élevé de soutien public à l'économie et aux revenus, par le prolongement de certains dispositifs de crise, la montée en charge d'un plan de relance et la poursuite d'une politique de baisse des prélèvements obligatoires.

Selon les prévisions de la loi de finances initiale (LFI) pour 2021, la dépense publique progresserait ainsi en valeur de près de 11 Md€ en 2021, soit +0,8 %, en dépit d'un très net recul anticipé du coût des mesures d'urgence et de soutien. Les dépenses au titre du plan de relance (65 Md€ d'ici à 2025) monteraient en charge pour atteindre 27 Md€ en 2021. Les autres dépenses publiques, hors dispositifs d'urgence et de soutien et plan de relance, augmenteraient fortement en 2021, de 44 Md€, soit le double de la progression attendue en 2020 sur le même champ.

Du fait du rebond seulement partiel des recettes et d'une dépense publique toujours en hausse, **le déficit public** resterait très élevé en 2021. Il s'établirait selon la LFI à **près de 200 Md€**, soit 8,5 points de PIB. Pour sa part, **la dette publique progresserait de plus de 225 Md€** en 2021, une hausse du même ordre de grandeur que celle attendue en 2020.

La Cour aura l'occasion de revenir sur ces éléments dans son rapport au Premier ministre en avril prochain. Dans ce document, elle s'attachera à consolider son diagnostic des finances publiques de la France et à éclairer, sur la base de prévisions économiques réalistes, les trajectoires possibles pour un retour progressif à l'équilibre structurel des finances publiques.

A - Les premiers enseignements sur la gestion de la crise

Les chapitres de la première partie du rapport public annuel ne pouvaient pas traiter l'ensemble de la crise et de ses conséquences sectorielles. Il a donc été nécessaire de faire un choix des travaux à mener en priorité pour qu'ils soient prêts pour ce rapport (1) et pour qu'ils permettent de tirer de premiers enseignements sur la manière dont la crise a été gérée (2).

1 - Les critères de choix des thèmes à traiter

Les sujets présentés dans ces différents chapitres de la première partie ont été instruits dans un temps particulièrement court en comparaison des travaux habituels de la Cour et des CRTC. En effet, leur instruction a commencé, pour la plupart, à l'été 2020 et ils ont malgré tout fait l'objet d'une contradiction avec les organismes contrôlés et d'une approbation collégiale par les formations en charge de leur élaboration puis par la chambre du conseil.

Malgré ces délais très contraints, l'instruction de ces chapitres a fait l'objet de travaux approfondis, certains ayant même nécessité l'utilisation d'outils spécifiques (sondages, contrôles de dossiers sur pièces, etc.) ; c'est le cas notamment de ceux consacrés au **fonds de solidarité aux entreprises** et au **logement des personnes sans domicile**.

Comme pour tous les rapports publics annuels, les thèmes traités devaient aussi permettre d'examiner diverses facettes du sujet, pour donner des éclairages à la fois sur la gestion de la crise elle-même, par les administrations ou les organismes concernés, sur les mesures prises pour gérer ses conséquences économiques et sociales, ou sur ses effets sur différents types d'acteurs.

Dans ce cadre, le choix a été fait de traiter des sujets majeurs tant par leur importance opérationnelle (**la contribution du numérique à la continuité scolaire** par exemple) que par les masses financières qu'ils représentent (**le fonds de solidarité aux entreprises, l'assurance chômage**). Par ailleurs, les délais contraints ont conduit à revenir sur des sujets que la Cour connaissait bien parce qu'elle les avait contrôlés récemment (**la contribution du numérique à la continuité scolaire, le logement des personnes sans domicile, la SNCF**) ou parce qu'ils étaient déjà en cours de contrôle (**l'Institut Lumière**), ce qui permettait de gagner du temps pour l'instruction des sujets par les équipes en charge des enquêtes.

Dans le domaine de la santé, où les enquêtes étaient difficiles à mener dans le contexte sanitaire créé par la covid 19, les juridictions financières se sont attachées à traiter le sujet particulièrement structurant des soins critiques, notamment de la réanimation, à la fois dans sa dimension globale, par la Cour, et dans sa dimension territoriale, par les CRC de Nouvelle-Aquitaine et de Bourgogne-Franche-Comté.

Les deux chapitres qui en résultent (**la réanimation et les soins critiques en général et la gestion de la crise par les établissements de santé de Nouvelle-Aquitaine et de Bourgogne-Franche-Comté**) permettent de mieux comprendre dans quelles conditions les décisions opérationnelles de terrain, dans les hôpitaux et les cliniques, ont permis de réagir à l'épidémie mais également d'en mesurer les conséquences pratiques. Pour ces deux chapitres consacrés au domaine de la santé, les procédures ont été adaptées pour permettre des instructions approfondies et contredites malgré les contraintes des établissements concernés.

Tableau n° 2 : domaines et catégories d'acteurs concernés par les différents chapitres

Domaine	Chapitres de la 1 ^{ère} partie du RPA	Statut des principaux acteurs concernés
Sanitaire	- Réanimation et soins critiques - Les établissements de santé de Nouvelle-Aquitaine et de Bourgogne-Franche-Comté	Administration Établissements publics
Économique	- Fonds de solidarité aux entreprises	Administration
Social	- Assurance chômage - Le logement des personnes sans domicile	Administration Associations
Éducation	- La contribution du numérique à la continuité scolaire	Administration
Culture	- L'institut Lumière	Association Collectivités locales
Régalien	- L'aide au retour des Français retenus à l'étranger	Administration
Services publics	- Le secteur ferroviaire	Opérateurs publics

Source : Cour des comptes

Enfin, dans la tradition du rapport public annuel, l'objectif est aussi d'aborder le plus de domaines possibles et d'examiner la situation d'acteurs de toutes tailles et de statuts divers, comme le montre le tableau n° 2.

2 - Les premiers enseignements

Bien entendu, cette dizaine de chapitres ne permet pas de dresser un bilan d'ensemble de la gestion de la crise et de ses conséquences, ni de ses effets à terme sur l'activité économique ou sur la situation sanitaire et sociale, ce qui nécessitera plus de temps et surtout que la crise sanitaire soit terminée. Ils permettent toutefois de tirer quelques enseignements que les futures publications des juridictions financières viendront progressivement enrichir.

a) Une faible anticipation de la crise

Dans la plupart des cas, les dispositifs d'anticipation de crise n'étaient pas au rendez-vous : pas de plan de continuité dans les établissements scolaires, pas de plan adapté non plus dans **les services de réanimation** ni à **la SNCF** ; de même en matière de logement des personnes sans domicile, il n'y avait pas de dispositif prévu à la hauteur des besoins.

Ces exemples illustrent le fait que les acteurs publics n'accordent pas suffisamment d'attention à la gestion des risques, à leur préparation, quelle que soit leur nature, et à l'amélioration de leur capacité de résilience.

Toutefois, la **gestion de l'aide au retour des Français** retenus à l'étranger par la pandémie montre que l'administration peut aussi apprendre de ses expériences et être très réactive.

b) Une forte capacité de mobilisation des acteurs, qui a permis l'adaptation au contexte créé par la crise

En revanche, la mobilisation des acteurs a permis, dans la plupart des cas examinés, après un temps relativement limité de désorganisation, une reprise de l'activité et de la continuité du service, parfois sur un mode dégradé, comme à la SNCF, le trafic ayant chuté, d'autres fois, au contraire, avec un niveau d'activité particulièrement intense, comme dans les services de réanimation.

Cela a aussi été le cas des services en charge des mesures de soutien à l'économie, la DGFIP, pour le **fonds de solidarité aux entreprises**, ou **l'Unédic**, pour les mesures concernant l'adaptation du financement du régime aux besoins créés par l'évolution des règles d'indemnisation du chômage, l'augmentation du nombre de chômeurs et le cofinancement du chômage partiel.

c) Des capacités de réaction et d'innovation dans la recherche de solutions, même si elles ne sont pas toujours couronnées de succès

Les actions mises en œuvre ont souvent reposé sur des solutions ou des dispositifs nouveaux, comme le **fonds de solidarité pour les entreprises**.

Pour faire face aux conséquences de la crise, il a aussi été nécessaire d'innover, ce qu'ont su faire certains, notamment en matière d'enseignement, sous des formes très diverses, même si cela n'a pas été assez pour pallier l'insuffisance du **service numérique éducatif** qui n'a pas été conçu pour répondre à la fermeture des écoles. En matière de **logement des personnes sans domicile**, certaines solutions proposées, comme les centres d'hébergement de stabilisation (CHS), ont été des échecs.

Dans le cadre de la gestion des **réanimations**, les acteurs de terrain ont su aussi rapidement améliorer leurs capacités et leurs méthodes de traitement pour faire face à l'afflux de malades, avec l'aide de la SNCF quand il s'est agi de les transporter dans des hôpitaux de régions moins affectées.

d) Un coût financier élevé et la remise en cause de certains modèles de financement

Dans tous les cas, les mesures mises en œuvre ont un coût qui fait l'objet d'un premier chiffrage dans les différents chapitres, au moins pour la période de mars à octobre 2020. Ces travaux permettent de mieux comprendre, avec des exemples concrets, l'évolution des finances publiques en 2020 et 2021.

Dans certains cas, comme dans celui de **l'aide au retour des Français à l'étranger**, ce coût est resté limité et bien maîtrisé. Dans d'autres, l'efficacité de certaines dépenses est plus discutable et des recommandations sont faites pour restreindre les coûts à l'avenir dans ce type de circonstances (**logement pour les personnes sans domicile**, par exemple).

Des recommandations portent également sur la nécessité de mieux contrôler certains dispositifs, notamment dans le cas des évolutions du **fonds de solidarité pour les entreprises**.

Enfin, plusieurs chapitres conduisent à s'interroger sur l'évolution à court et moyen termes du financement de certains services publics, comme le dispositif de tarification des **soins critiques** ou le modèle de financement des **services ferroviaires**.

B - De nombreux chapitres illustrant la diversité des travaux des juridictions financières

Malgré leur importance, les travaux consacrés à la crise ne représentent qu'une partie des chapitres du rapport public annuel, l'année 2020 ayant vu arriver à leur terme de nombreuses enquêtes dont certaines sont publiées dans le présent rapport.

1 - Une grande diversité de sujets et d'objets de contrôle

Ainsi, les 11 chapitres de la seconde partie présentent les caractéristiques habituelles du rapport public annuel :

- **diversité des domaines d'enquête** : finances, économie, défense, recherche, santé, agriculture, travail, numérique, services publics de l'eau, de l'énergie ;

- **diversité des acteurs contrôlés** : l'État et ses opérateurs, les collectivités locales, les chambres professionnelles, les ordres professionnels, les associations ;
- **diversité des enjeux financiers**, des moins importants (les **recettes des casinos**, les **dépenses d'éclairage public des collectivités locales**, etc.) aux plus significatifs (les dépenses du **ministère du travail** ou les dépenses **d'investissements dans les réseaux numériques**), tout en sachant que la valeur absolue de ces montants est moins significative que la part qu'ils représentent dans les ressources ou les dépenses des organismes concernés.

Ces chapitres correspondent aussi aux orientations éditoriales qui ont été définies l'année dernière, sur la base, notamment, des enseignements tirés du Grand débat national de 2019.

2 - L'intérêt pour l'action et les politiques territoriales

Ainsi, une attention particulière est apportée à la **dimension territoriale** de l'action publique. Trois chapitres sont le résultat des travaux des CRC ; ils portent sur **l'éclairage public des communes d'Auvergne-Rhône-Alpes, les casinos et la compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne** ; avec les deux chapitres de CRC de la première partie (sur **l'Institut Lumière** et sur des exemples d'**établissements de santé de Nouvelle-Aquitaine et de Bourgogne-Franche-Comté face à la crise**), un quart des chapitres du rapport public annuel traite cette année de sujets territoriaux, qui ont un intérêt général et portent souvent sur des services publics de proximité.

3 - Des chapitres de synthèse

De manière plus nouvelle, plusieurs chapitres sont en fait des synthèses de travaux réalisés par les juridictions financières, qui utilisent le rapport public annuel pour présenter leurs conclusions et leurs recommandations d'ensemble sur un thème ou un secteur :

- c'est le cas notamment du chapitre sur **l'innovation de défense**, qui fait la synthèse de très nombreux travaux de la 4^{ème} chambre de la Cour, ayant souvent fait l'objet de rapports confidentiels, et dont la présentation d'ensemble, moins « sensible », est particulièrement utile pour l'information des citoyens sur ces sujets ;
- le chapitre sur le **pilotage des acteurs associatifs par le ministère du travail** est aussi le résultat de nombreuses enquêtes menées par la 5^{ème} chambre depuis plusieurs années, complété par un travail d'instruction mené en 2020 ;
- quant au chapitre sur **les ordres des professions de santé**, il clôt un cycle de contrôles sur ces organismes, qui ont donné lieu à plusieurs publications mais dont le rapprochement permet d'avoir une vue d'ensemble du rôle des ordres en matière de sécurité des patients ;

- les deux chapitres sur **les chambres de commerce et d'industrie (CCI) et les chambres de métiers et de l'artisanat (CMA)**, d'une part, et sur **les chambres d'agriculture**, d'autre part, permettent à la fois de synthétiser les travaux de la Cour et des CRC sur ces organismes mais aussi de mesurer leurs différences, leurs forces et leurs faiblesses respectives. En effet, si la structuration des réseaux des CCI et des CMA semble plus aboutie, le rôle de leur tête de réseau étant sensiblement plus marqué que celui de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), en revanche, le positionnement des chambres d'agriculture est mieux identifié et reconnu. De même, le modèle de financement du réseau agricole semble plus stable que celui des CCI, qui présente des faiblesses structurelles ;
- enfin, les travaux des CRC sur **l'éclairage des espaces publics** et sur **les casinos** sont aussi des synthèses de plusieurs travaux faits par la CRC Auvergne-Rhône-Alpes, dans le premier cas, d'enquêtes réalisées par plusieurs CRC et assemblées par la CRC Hauts-de-France, dans le second.

4 - Le suivi des recommandations

Comme cela avait été souligné dans le rapport public annuel de l'année dernière, l'objectif de ces chapitres n'est pas uniquement de montrer seulement les défauts, les erreurs ou les défaillances de l'action publique, mais tout autant de souligner, lorsque cela est possible, les bons résultats, les progrès et les **bonnes pratiques**, dans une **présentation équilibrée** des constats.

C'est particulièrement le cas lorsque les sujets étudiés ont déjà fait l'objet d'un contrôle, et donc de recommandations de la Cour :

- ainsi, dans le cas de **l'inclusion bancaire**, la Cour note des progrès qui sont bien en phase avec ses recommandations précédentes, même s'il reste encore des efforts à faire ;
- le chapitre sur **les casinos** fait suite à un chapitre du rapport public de 2001. Peu d'améliorations ont été constatées par rapport à la situation antérieure. La crise sanitaire et économique survenue en 2020 fait ressortir les conséquences de cette situation et rend encore plus urgente la mise en œuvre des recommandations ;
- le chapitre sur les **chambres de commerce et d'industrie et les chambres des métiers** comme celui sur **les chambres d'agriculture** s'inscrivent dans la continuité de nombreux travaux déjà effectués par les juridictions financières mettant notamment en lumière le besoin de structuration de ces réseaux et de mutualisation de leurs moyens. Si des efforts dans ce sens ont pu être constatés, les deux chapitres révèlent de fortes disparités en termes de rythme de transformation, tant entre ces différents réseaux qu'en leur sein, illustrant la nécessité de poursuivre et approfondir les réformes engagées ;

- le chapitre sur **les ordres des professions de santé** s'appuie sur les contrôles des ordres réalisés par la Cour entre 2016 et 2020. À la suite de son contrôle de l'ordre des chirurgiens-dentistes, deux ordonnances de 2017 puis plusieurs décrets ont introduit de profondes modifications visant à moderniser le fonctionnement de ces ordres. Si ces textes ont notamment permis un renouvellement de la gouvernance, les ordres assurent toujours de manière inégale leurs missions administratives, parfois au détriment de l'intérêt des patients, et la justice disciplinaire demeure largement perfectible ;
- enfin, le chapitre sur **l'Institut de recherche pour le développement (IRD)** fait suite à un référé du 7 juillet 2010, dans lequel la Cour déplorait l'insuffisante coordination des opérateurs de recherche dans les pays du Sud ; il constate que la situation ne s'est pas améliorée, l'IRD restant toujours très isolé.

Ces différents exemples montrent l'attention que les juridictions financières portent au suivi des recommandations antérieures pour chaque enquête.

Toutefois, du fait de la volonté de la Cour et des CRTC de ne pas perturber l'action des administrations, des opérateurs et des collectivités locales aux prises avec la gestion de la crise, le rapport public annuel ne présentera pas cette année le calcul des indicateurs de suivi des recommandations. En effet, cet exercice aurait nécessité des échanges avec les contrôlés au cours du printemps 2020, ce qui a été considéré comme inapproprié compte tenu de la situation dans laquelle ils se trouvaient. Par ailleurs, du fait du report des élections municipales, les exécutifs des communes n'étaient pas toujours en place pour répondre aux questionnaires, ni en situation de mettre en œuvre les recommandations des rapports les plus récents.

Le calcul des indicateurs de suivi des recommandations de 2020 sera réalisé et présenté avec celui des indicateurs de suivi de l'année 2021, dans le rapport public annuel qui sera publié en début d'année 2022.

*

**

Ainsi, ce rapport public 2021, tant dans sa première partie consacrée à la crise de la covid 19 que dans la seconde, qui illustre la diversité des sujets traités par les juridictions financières, montre comment ces dernières peuvent s'adapter à l'actualité, même si leurs procédures, gage de qualité et d'indépendance, nécessitent quelques délais avant de publier les résultats de leurs travaux.

Il permet également de s'adresser à la fois aux pouvoirs publics et à l'ensemble des citoyens, pour attirer leur attention sur des sujets nécessitant des évolutions, tout en mesurant, quand cela est possible, les progrès déjà réalisés ces dernières années, avec un souci constant de l'efficacité et de l'efficience de l'action publique.

Première partie

La crise liée à l'épidémie

de covid 19 :

premiers enseignements

Faire face aux conséquences de la crise

L'aide au retour des Français retenus à l'étranger par la pandémie de covid 19 : des opérations efficaces, au coût maîtrisé

La contribution du service public du numérique éducatif à la continuité scolaire pendant la crise sanitaire

L'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire du printemps 2020

Réanimation et soins critiques en général : un modèle à repenser après la crise

Les établissements de santé face à la première vague de covid 19 : exemples néo-aquitains et franc-comtois

L'aide au retour des Français retenus à l'étranger par la pandémie de covid 19 : des opérations efficaces au coût maîtrisé

PRÉSENTATION

À partir de mi-mars 2020, la propagation de l'épidémie de covid 19 a conduit les autorités de la majorité des pays du monde à prendre des mesures empêchant les déplacements de personnes, tant à l'intérieur de leurs frontières qu'à l'entrée et à la sortie de leurs territoires. Le trafic aérien a été très fortement réduit.

Dans ce contexte, conformément à la volonté politique exprimée au plus haut niveau de l'État, le centre de crise et de soutien (CDCS) du Quai d'Orsay a, avec l'ensemble du réseau diplomatique et consulaire, défini et mis en œuvre un plan d'aide au retour des Français qui étaient de passage à l'étranger pendant cette période et s'y étaient donc retrouvés bloqués.

Créé en 2009, le CDCS avait déjà eu à affronter des crises majeures comme le séisme de 2010 à Haïti ou l'épidémie d'Ebola en Afrique de l'Ouest en 2014-2015, ainsi que plusieurs catastrophes aériennes ; mais l'aide au retour des Français de passage à l'étranger dans le cadre de la pandémie de covid 19 constitue la plus importante opération de gestion de crise qu'ait eu à conduire le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE).

L'examen des conditions dans lesquelles se sont déroulées les opérations fait apparaître une difficulté initiale à évaluer des besoins qui ont été sans cesse croissants (I). Malgré un contexte particulièrement difficile, l'opération s'est néanmoins déroulée de façon globalement efficace, grâce au partenariat noué avec Air France, mais aussi à une adaptation de l'action du MEAE aux situations particulières rencontrées (II). La gestion administrative et financière de l'opération, dans l'ensemble rigoureuse, a su également s'adapter au caractère exceptionnel des circonstances (III).

I - Une appréciation évolutive des besoins

L'appréciation des besoins nécessaires pour porter assistance aux Français retenus à l'étranger par la pandémie de covid 19 et désireux de rentrer en France supposait une juste appréciation de leurs droits et de leurs obligations, ainsi qu'un dénombrement fiable.

A - Un cadre juridique peu contraignant

Le droit international ne crée pas d'obligation aux États en matière de protection consulaire. Le droit de l'Union prévoit un devoir de solidarité entre États. Le droit interne français repose sur la jurisprudence.

1 - Une absence d'obligation en droit international

Chaque État est libre, à travers ses missions diplomatiques et consulaires, de fournir secours et assistance à ses ressortissants et de choisir les moyens appropriés à cette mission. Son intervention, et notamment l'organisation de rapatriements, n'est qu'une simple faculté. Ni la coutume, ni la jurisprudence internationale ne déduisent une quelconque obligation des conventions de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques et de 1963 sur les relations consulaires.

2 - Un droit de l'Union qui crée une solidarité entre États membres

Lorsqu'un État membre de l'Union européenne n'est pas représenté dans un pays, ses ressortissants bénéficient automatiquement de la protection consulaire des autres États membres qui y disposent d'une représentation.

La solidarité au sein de l'Union se matérialise également par le « mécanisme de protection civile de l'Union » (MPCU), qui permet de partager le coût des opérations d'aide au retour entre, d'une part, l'État qui les organise et prend en charge des ressortissants européens non-nationaux, et, d'autre part, l'Union européenne (75 % du coût net pour l'UE, 25 % pour l'État membre décisionnaire).

3 - En droit interne, une base jurisprudentielle

En France, le contrôle des conditions d'exercice par les autorités françaises de la protection consulaire résulte de la jurisprudence administrative. Celle-ci apprécie au cas par cas l'adéquation des moyens choisis par l'État pour assurer la protection et l'assistance consulaires⁹.

Le tribunal administratif de Paris a précisé que « le rapatriement des ressortissants français ne constitue pas un droit mais une mesure gracieuse accordée à titre exceptionnel »¹⁰. Il peut s'agir de situations individuelles, liées à l'état de santé d'un ressortissant, ou d'opérations collectives, menées dans des contextes de guerre, comme en Côte d'Ivoire en 2004 ou au Liban en 2006.

Dans le cadre du dispositif mis en place à la suite de la pandémie de covid 19, il convient de distinguer, d'une part, les « rapatriements » effectués depuis Wuhan, d'autre part, « l'aide au retour » fournie ensuite aux Français désireux de regagner notre pays. Dans le premier cas, il s'agissait d'une évacuation collective, sans contrepartie financière pour les évacués. Dans tous les autres cas, une contribution a été demandée aux bénéficiaires de l'aide publique.

B - Des effectifs à aider sans cesse revus à la hausse

Le dénombrement des compatriotes à aider à rentrer en France a été marqué par trois phases.

1 - L'alerte chinoise

Dès le 2 janvier 2020, les « conseils aux voyageurs » mis en ligne sur le site du MEAE lancent une alerte à propos de la découverte, à Wuhan, de cas de « pneumopathie pulmonaire d'origine probablement aviaire ». Le 23 janvier, le centre de crise et de soutien (CDCS) du Quai d'Orsay ouvre la première cellule de crise.

⁹ CE, 29 janvier 1993, Mme Boulliez.

¹⁰ TA de Paris, 21 mars 2017, n°1502825/6-2.

Après un blocus général déclenché sans préavis dans toute la ville, dans la nuit du 23 janvier au 24 janvier, et la déclaration le 30 janvier, par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), d'une « *urgence de santé publique internationale* », le consul général de France à Wuhan procède à un recensement de la population susceptible d'être rapatriée et prend contact avec elle. Entre le 31 janvier et le 21 février, 233 Français seront ramenés en France.

2 - La première estimation des besoins à l'échelle mondiale

À partir du 18 mars 2020, sur la base des comptes rendus des postes, le CDCS dresse chaque jour un tableau de synthèse, qu'il confronte aux opérations de retour, en cours ou programmées, de manière à procéder aux ajustements nécessaires.

Pour analyser les besoins, les postes diplomatiques et consulaires recueillent des renseignements auprès des autorités locales, des professionnels du tourisme ou du monde universitaire. Ils s'appuient aussi sur deux applications informatiques :

- *Ariane*, portail numérique sur lequel les ressortissants français qui effectuent des déplacements à l'étranger de courte durée sont invités à enregistrer leurs dates de séjour, leurs lieux de passage, leurs numéros de téléphone portable, le nom de leurs accompagnants ;
- *Crisenet*, qui permet aux agents du MEAE de saisir des fiches sur des personnes signalées « sans nouvelles » ou se signalant elles-mêmes en difficulté.

Ces deux outils ont permis d'envoyer aux voyageurs recommandations de sécurité et messages d'alerte, et de les aider à organiser leur retour en France. À la lumière de la crise, le MEAE doit poursuivre les efforts qu'il a entrepris pour augmenter les vitesses d'envoi d'*Ariane* et accroître sa capacité de ciblage et de suivi statistique. Il doit aussi développer la communication à propos de cette plateforme, afin que les voyageurs y aient plus systématiquement recours. Il convient enfin, s'agissant de *Crisenet*, d'éviter les doublons en améliorant le couplage entre la téléphonie et l'informatique, la gestion des signalements groupés, ainsi que des tableaux de bord.

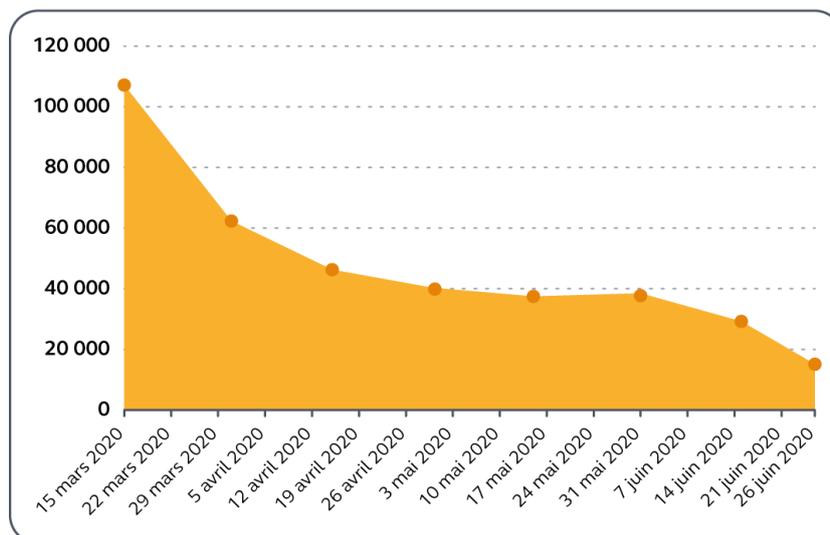
3 - La révélation d'attentes imprévues

Le premier recensement effectué par les postes, le 18 mars, conduit à estimer à 108 850 le nombre des compatriotes souhaitant rentrer en France. Dès les jours qui suivent, les prévisions commencent à évoluer à la hausse. Le 25 mars, le directeur du CDCS évoque le chiffre de 130 000, le ministre, le 8 avril, celui de 150 000.

Le 15 avril, les services du ministère estiment que l'essentiel de l'effort a été fait. Le format de la cellule de crise est réduit.

Mais pour des catégories entières de nos compatriotes, ni résidents, ni « de passage », se révèlent alors des besoins qui, sans avoir été ignorés, ont été largement sous-évalués, qu'il s'agisse des birésidents, qui partagent leur année entre la France et un autre pays, des étudiants partis pour de longues périodes à l'étranger ou des titulaires de « permis vacances-travail ». Le nombre de Français sans solution se maintient autour de 40 000 jusqu'à la fin de mois de mai, malgré la poursuite des opérations d'aide au retour.

Graphique n° 1 : évolution du nombre de ressortissants français en attente d'une solution de retour¹¹



Source : MEAE

La quantification des effectifs de ces catégories de Français était délicate, mais il est manifeste que le MEAE s'est laissé surprendre par l'étendue de l'aide à leur apporter pour regagner la France. À la lumière de l'expérience, une réflexion doit être engagée pour améliorer les instruments dont dispose le MEAE pour connaître la population française séjournant à l'étranger et anticiper ses besoins en cas de crise.

¹¹ Les données ont été transmises par les ambassades et les consulats par intervalles de 15 jours.

II - Un plan efficace déployé globalement

A - Des objectifs et des principes d'action clairs, assumés politiquement

Le 16 mars 2020, au cours d'une allocution télévisée, le Président de la République annonce le principe d'un plan d'aide au retour et invite les Français se trouvant à l'étranger et qui souhaitent rentrer à se rapprocher des ambassades et consulats. Le lendemain, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères établit une distinction entre les Français de passage, dont le retour a vocation à être facilité, et les Français résidant à l'étranger, qui sont invités à rester dans leur pays de résidence.

Le 25 mars, le directeur de cabinet du ministre détaille par écrit les instructions du ministre au centre de crise et de soutien (CDCS) :

- privilégier les lignes commerciales régulières quand c'est possible ;
- à défaut, susciter des vols commerciaux spéciaux, pris en charge par Air France ;
- lorsqu'aucune autre option n'existe, affréter des avions sur le budget du MEAE, en cherchant les solutions les moins coûteuses ; demander aux passagers de contribuer financièrement en s'engageant à rembourser une partie du prix du vol, fixé à l'avance ; faire appel au mécanisme de protection civile de l'Union européenne (MPCU), qui permet un cofinancement par l'Union européenne.

B - Un contexte particulièrement difficile pour l'aviation civile

L'aide au retour a été conduite dans le contexte d'une quasi-suspension de l'ensemble des vols commerciaux mondiaux. Durant la semaine du 29 mars au 4 avril, par exemple, le nombre de vols internationaux ayant un départ ou une arrivée en France, ou bien survolant le territoire national, est inférieur à 10 % de ce qu'il était la même semaine en 2019.

Parallèlement, les compagnies aériennes, dont le chiffre d'affaires a chuté des deux tiers en 2020, affrontent des crises de trésorerie sans précédent. Leur survie dépend dans de nombreux cas du soutien public.

C - Un partenariat privilégié avec Air France

Dès le 20 mars, un lien permanent est établi entre le centre de crise d'Air France et celui du MEAE, qui inclut Transavia, filiale d'Air France, laquelle correspond chaque fois que nécessaire avec le CDCS, ainsi qu'avec l'ambassade de France au Maroc, pays où elle est très active.

Air France a déployé des efforts considérables pour répondre aux demandes du MEAE, alors que les vols commerciaux spéciaux qu'elle accepte d'organiser lui créent des sujétions lourdes : les avions partent vides de Paris. Les listes de passagers à embarquer sont établies par les services diplomatiques et consulaires français dans les pays concernés, de sorte que la compagnie ne peut pas commercialiser ses places librement. Les algorithmes d'optimisation tarifaire, qui habituellement permettent une « gestion du rendement », ou *yield management*, sont mis de côté, afin que soient appliqués les tarifs pratiqués dans le cas d'opérations de secours, que la profession appelle les *rescue fares*. Enfin, à partir du lundi 11 mai, et jusqu'au 31 mai, l'exigence d'une distance d'au moins un mètre entre deux passagers réduit mécaniquement les possibilités de remplissage des cabines.

La coopération des États avec les compagnies aériennes à l'étranger

Au Royaume-Uni et en Allemagne, aucune compagnie n'a accepté une coopération avec les pouvoirs publics aussi étroite que celle d'Air France avec le MEAE. Lorsqu'ils avaient besoin de vols en dehors des programmes préexistants des compagnies, le *Foreign & Commonwealth Office* comme l'*Auswärtiges Amt* n'avaient pas d'autre choix que de passer une commande, à leurs frais. En Italie, une coopération importante a été obtenue d'*Alitalia*, dans le contexte de la décision annoncée en avril 2020, par le ministre de l'industrie, d'une nationalisation de la compagnie.

Plusieurs motifs ont permis cette attitude de la part d'une entreprise privée, dont l'État ne détenait que 14,3 % du capital et 20 % des droits de vote :

- une culture d'entreprise marquée par son histoire de compagnie nationale ;
- la volonté de contenir les coûts entraînés par l'activité partielle des personnels et l'immobilisation des avions ;
- le choix d'investir dans l'image internationale d'Air France.

Air France était très attentive, néanmoins, avant d'accepter d'organiser un vol commercial spécial, aux flux de trésorerie entrants et sortants. Elle estime que les recettes tirées de ces opérations ont permis de couvrir tous ses coûts directs variables et 64 % des autres coûts.

L'engagement d'Air France a eu pour conséquence de limiter à 48 le nombre des vols affrétés par l'État, alors que 260 vols ont été affrétés par le gouvernement allemand et 186 par celui du Royaume-Uni. Les tarifs pratiqués par le MEAE pour ces allers simples variaient entre 250 et 850 €. Ils étaient proches des tarifs appliqués en Allemagne et au Royaume-Uni, mais fixés au cas par cas, sans référence, à l'inverse des solutions adoptées dans ces deux pays, à un barème proportionnant les prix à la distance parcourue ou à la durée du vol. Comme l'avait déjà recommandé la Cour en 2013 à propos des rapatriements¹², il serait opportun que le MEAE engage une réflexion permettant l'établissement, en cas de nécessité d'affrètement de vols pour faciliter le retour de compatriotes, d'un cadre tarifaire de référence pour fixer les prix des billets.

Au total, le faible nombre des affrètements a permis de limiter leur coût, en France, à 21,1 M€, contre 93 M€ en Allemagne et 45,2 M€ au Royaume-Uni. Après l'encaissement des remboursements dus par l'Union européenne et par les passagers signataires de reconnaissances de dettes, la dépense publique nette d'un plan qui a permis à 243 000 compatriotes dispersés dans le monde entier de rentrer en France, dans les conditions très particulières qui ont été décrites, est de l'ordre de 8,5 M€, soit 35 € par Français aidé.

D - Une attention portée aux croisiéristes, camping-caristes et plaisanciers

Même si l'essentiel des opérations a été effectué par voie aérienne, certaines situations ont justifié l'intervention du MEAE pour faciliter également des retours par voie maritime. Ces interventions ont nécessité de grands efforts.

Un pôle « bateaux » a dû être créé au centre de crise pour venir en aide aux croisiéristes bloqués dans des navires de croisière du fait de mesures de confinement ou de refus d'accostage ou de débarquement. Des négociations parfois difficiles ont été conduites avec les compagnies maritimes et les autorités de certains pays.

¹² Cf. Cour des comptes, *L'évolution des missions et de l'organisation des consulats français à l'étranger*, communication à la commission de finances de l'Assemblée nationale, septembre 2013, recommandation n° 17.

Les cas du MS Zaandam et du MS Rotterdam (105 Français à bord)

À bord du MS Zaandam, qui croise dans l'océan Pacifique, plusieurs cas de covid 19 se déclarent, dont certains à l'issue fatale. La compagnie maritime propriétaire transfère les passagers asymptomatiques vers le MS Rotterdam. Les voyageurs contaminés, dont des compatriotes, restent sur le premier bateau. Les deux navires se rejoignent et font route commune.

Le pôle « bateaux » du CDCS recoupe les informations relatives au nombre de Français à bord et à leur état de santé, sur la base des indications données par l'armateur et de contacts pris avec les passagers. Confrontés au refus des autorités de plusieurs pays d'Amérique latine d'autoriser les navires à accoster, les centres de crise et les ambassades françaises et de plusieurs pays européens (Royaume-Uni, Allemagne, Pays-Bas) se coordonnent pour demander aux autorités panaméennes d'autoriser les deux navires à traverser le canal de Panama.

Une action conjointe est menée ensuite par l'ambassade de France à Washington et le consulat général à Miami, coordonnée à Paris avec les partenaires européens de la France, pour surmonter les réticences américaines. Elle ouvre la voie à un débarquement en Floride, où la plupart des passagers peuvent embarquer à bord d'un vol spécial Orlando-Paris-Francfort.

La voie maritime est également empruntée par de nombreux ressortissants français retenus au Maghreb. Début juin, quelque 7 l'Algérie et la Tunisie grâce à des liaisons maritimes commerciales. Entre le 29 avril et le 9 août, près de 4 000 camping-caristes français, qui jusque-là n'avaient pas manifesté l'intention de rentrer, ont pu regagner notre pays avec leurs véhicules depuis le Maroc, à bord de 22 ferries mis en place sous l'impulsion du MEAE. Ils ont ainsi été acheminés vers Sète, Marseille et l'Espagne.

Enfin, dans quelques cas, le réseau diplomatique et consulaire s'est mobilisé pour porter assistance à des Français circulant sur des bateaux de plaisance, notamment au Sri Lanka, en Espagne et en Amérique centrale.

E - Un bilan final positif

Les délais d'attente imposés à nos compatriotes à la recherche de solutions de retour ont exigé d'eux une grande patience, mais les services du MEAE ont réussi au total, malgré un contexte sanitaire et aérien particulièrement contraignant, à aider plus de 240 000 personnes à regagner le territoire national, dont les deux tiers dans le courant du premier mois de mise en œuvre de ces opérations.

1 - Deux tiers des retours accomplis dans le premier mois

De mi-mars à mi-avril, les opérations de retour sont menées selon un rythme très soutenu. Au cours de la deuxième quinzaine de mars, 150 000 compatriotes bénéficient de l'aide du MEAE pour regagner la France. Il s'agit principalement de touristes ayant prévu d'effectuer de courts séjours à l'étranger. De début avril à mi-avril, les retours se poursuivent, mais à un rythme inférieur et stable, ce qui permet d'entrevoir la possibilité d'une résolution proche.

À partir de mi-avril, la persistance à haut niveau d'une demande que l'on espérait voir s'éteindre oblige à poursuivre, dans la durée, les opérations engagées. La sociologie des candidats au retour évolue ; la pression se concentre sur les birésidents, au Maroc, en Algérie et dans les pays d'Afrique hors Maghreb.

Le 26 juin, le MEAE met fin au programme d'aide au retour, les ambassades et consulats demeurant disponibles pour suivre les dernières situations particulières. À cette date, les besoins résiduels étaient de l'ordre de 15 000 cas, dont près de la moitié au Maroc et un millier à Madagascar, mais les liaisons aériennes et maritimes régulières vers la France ont repris peu à peu à un rythme proche de la normale, ce qui justifiait l'arrêt du programme d'aide.

2 - Une aide directe apportée à 243 000 compatriotes

Le nombre des retours de Français effectivement réalisés entre le 13 mars et le 26 juin 2020 avec l'aide directe du MEAE est estimé par le ministère à 242 916. Ce chiffre correspond au total des flux acheminés :

- par Air France et Transavia, par des vols commerciaux programmés spéciaux ;
- sur des vols affrétés par le gouvernement français ou ceux d'autres États membres de l'Union européenne ;
- à bord de ferries traversant la Méditerranée ou de bateaux de croisière.

À ces effectifs s'ajoutent 127 005 Français rentrés par leurs propres moyens, en utilisant d'autres compagnies commerciales qu'Air France ou Transavia ou, dans très peu de cas, par voie routière. Même si les postes français ont pu intervenir auprès des autorités des pays concernés pour faciliter certains de ces vols commerciaux, leur contribution au retour de nos compatriotes qui les ont empruntés a été indirecte au plus, à la différence des cas précédents.

Tableau n° 1 : répartition des retours par mode de transport

Modes de transport	Nombre de Français rentrés	Part du total
Vols Air France	206 353	55,8 %
Vols Transavia	13 286	3,6 %
Vols affrétés Wuhan	233	0,1 %
Vols affrétés hors Wuhan	11 995	3,2 %
Vols militaires	341	0,1 %
Vols MPCU non français*	1 654	0,5 %
Croisières	1 616	0,4 %
Ferries	7 438	2,0 %
<i>Sous-total</i>	<i>242 916</i>	<i>65,7 %</i>
Autres moyens de transport	127 005	34,3 %
Total	369 921	100,0 %

* Certains compatriotes ont bénéficié, à l'initiative du MEAE, de places dans des vols affrétés par d'autres États membres de l'Union européenne que la France, au titre du mécanisme de protection civile de l'Union (MPCU). (Cf. partie III, § C2, *infra*).

Source : Estimations du MEAE

3 - Une action différenciée selon les pays

Le bilan positif des opérations tient, au moins en partie, à la capacité qu'a eue le MEAE à différencier son action en fonction des particularités des situations qu'il a eu à traiter. Car les difficultés à surmonter ont varié selon les pays. Tantôt la gestion a été fluide, comme au Sénégal et au Cambodge, malgré les délais inévitables, vu les circonstances, de mise en place des solutions de retour. Tantôt les opérations ont, au contraire, été complexes, comme au Pérou ou aux Philippines, où des préacheminements ont dû être organisés vers la capitale avant l'embarquement pour Paris.

Le cas du Cambodge

Dès le 17 mars au matin, quelques heures après l'allocution du Président de la République, de nombreux Français se sont présentés à l'ambassade de France, à Phnom Penh, où une cellule de crise a été ouverte.

L'ambassade a d'abord encouragé ces Français à écouter leur séjour et à prendre les derniers vols commerciaux disponibles. Certains, pour suivre ce conseil, ont dû accepter la perte d'un, voire de deux billets déjà payés. D'autres n'ont pas pu faire ce choix. Les jours passant, les touristes français bloqués sont devenus revendicatifs et la situation s'est tendue.

L'annonce de l'organisation d'un vol affrété par la France a apporté un apaisement. Le 26 mars, 413 passagers ont pu embarquer à bord de ce vol, en s'engageant à rembourser ultérieurement le prix du billet, fixé à 450 €. Parallèlement, 100 places ont été négociées à un tarif modéré sur un vol *Qatar Airways*, qui a décollé de Phnom Penh le 28 mars. Le 4 avril, un deuxième vol affrété par le CDCS a pris en charge 416 passagers, dont plusieurs ressortissants d'autres pays européens. Enfin, l'ambassade a fait connaître les possibilités de départ qui se sont déclarées sur deux vols commerciaux programmés de façon imprévue, les 10 et 11 avril.

Le cas du Pérou

À la suspension des vols internationaux programmés s'est ajoutée, au Pérou, la dispersion des Français sur un territoire grand comme deux fois celui de la France, soit autour de lieux touristiques importants comme Cusco et Arequipa, soit dans des lieux isolés et éloignés de la capitale, en Amazonie, dans les Andes et sur la côte Pacifique. Le contexte était celui d'un état d'urgence imposant un couvre-feu de 18h à 5h et l'interdiction de tout déplacement dans le pays.

L'un des premiers enjeux était donc de localiser la présence des Français et d'identifier, parmi eux, les personnes vulnérables. Une base de 2 700 noms a pu être établie, alimentée par les données Ariane, ainsi que les courriels et appels téléphoniques reçus. Il a fallu, parallèlement, obtenir l'octroi de centaines d'autorisations de déplacement exceptionnel. Les acheminements vers Lima ont été effectués dans des cars, et parfois des avions, affrétés par la France. L'ambassade a assuré le suivi de ces touristes à leur arrivée à Lima, veillant à leur hébergement lorsqu'ils devaient passer une ou plusieurs nuits à l'hôtel, avant d'assurer, au moyen de nouveaux bus spéciaux, le transfert vers l'aéroport militaire.

2 200 Français ont ainsi pu rentrer, dans huit avions d'*Air France* et un appareil d'*Air Europa*, entre le 22 mars et le 20 mai.

III - Une gestion administrative et financière qui s'est adaptée à des circonstances exceptionnelles

L'engagement et la capacité d'adaptation des services de l'État ont largement contribué au succès des opérations d'aide au retour. Celles-ci ont été conduites dans des conditions administratives et financières satisfaisantes, compte tenu des circonstances.

A - Un engagement fort des services de l'État

1 - Une mobilisation soutenue du Quai d'Orsay, des ambassades et des consulats

a) Une adaptation temporaire de l'organisation

Sans anticiper totalement la crise de la covid 19, le CDCS s'était préparé de longue date à la gestion de crises de grande ampleur comme celle-ci. Une note de service de son directeur, datée du 5 novembre 2018 et appliquée depuis le 7 janvier 2019, détaille ce que doivent être l'organisation et les procédures de mobilisation du CDCS lorsque celui-ci fait face à une crise à l'étranger. Dans un langage clair et opérationnel, la note passe en revue les dispositions à prendre dans la phase d'alerte, puis pour activer et conduire une cellule de crise, mettre en place la réponse téléphonique et organiser l'astreinte des personnels du CDCS.

Entre le 23 janvier et le 21 février, trois cellules de crise ont été successivement constituées pour organiser le retour des Français bloqués à Wuhan. Une autre cellule de crise a été ouverte du 14 mars au 9 avril pour traiter les conséquences de la pandémie à l'échelle mondiale. À compter du 10 avril, le format de la cellule a été réduit. Par ailleurs, une cellule de réponse téléphonique a été active du 28 février au 11 avril, sollicitant de 20 à 35 personnes en permanence.

Le réseau diplomatique et consulaire s'est mobilisé, alors même que de nombreux ambassades et consulats étaient soumis à des plans de continuité d'activité. Préparés depuis quatre ans par un programme de formation à la gestion de crise, tous les postes affectés par les conséquences de l'épidémie ont mis en place un dispositif miroir de celui du Quai d'Orsay, constitué d'une cellule de crise et d'une cellule de réponse téléphonique.

b) Des moyens humains renforcés

Doté de 92 agents en 2019, représentant 80 équivalents temps pleins (ETP), le centre de crise et de soutien a bénéficié de renforts apportés par les directions géographiques, le pôle comptabilité et la direction des affaires financières (DAF). Il a également fait appel à des volontaires, au sein du Quai d'Orsay, pour compléter ses effectifs. La réponse téléphonique a bénéficié, en outre, du concours de bénévoles de la Croix-Rouge Française (CRF).

Le régime du temps de travail des agents a été adapté. Un mécanisme d'astreintes, conçu avant la crise, a été déployé. Un système d'heures supplémentaires et de compensations a permis de rétribuer le temps travaillé au-delà de l'horaire de référence.

2 - Une coordination interministérielle permanente

Pendant toute la durée des opérations d'aide au retour, le MEAE a participé aux réunions quotidiennes de la cellule interministérielle de crise (CIC). Ont notamment été traités dans ce cadre :

- la quarantaine imposée aux bénéficiaires des rapatriements de Wuhan ;
- les difficultés rencontrées par les croisiéristes ;
- les exceptions individuelles à la fermeture des frontières françaises.

En outre, une coopération bilatérale étroite s'est instaurée entre le MEAE et le ministère chargé des transports ; au niveau ministériel, un point quotidien était réalisé au plus fort de la crise sur le déroulement des opérations et les situations qui leur étaient signalées. Cette implication de l'échelon politique a contribué à l'efficacité des équipes administratives. Ainsi, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères est intervenu lui-même à une trentaine de reprises auprès de ses homologues étrangers pour obtenir le règlement de situations délicates.

Avec le ministère chargé de la santé, sollicité sur un très grand nombre de sujets pendant la période, les occasions de collaboration ont été plus rares. La direction générale de la santé (DGS) est intervenue directement aux côtés du MEAE pour la mise en œuvre des rapatriements effectués depuis Wuhan. Ensuite, les mesures prises par les autorités de santé ne prévoyaient pas de restrictions sanitaires particulières pour les Français débarquant à l'aéroport Paris-Charles de Gaulle.

B - Des capacités insuffisantes de réponses aux appels et aux courriels

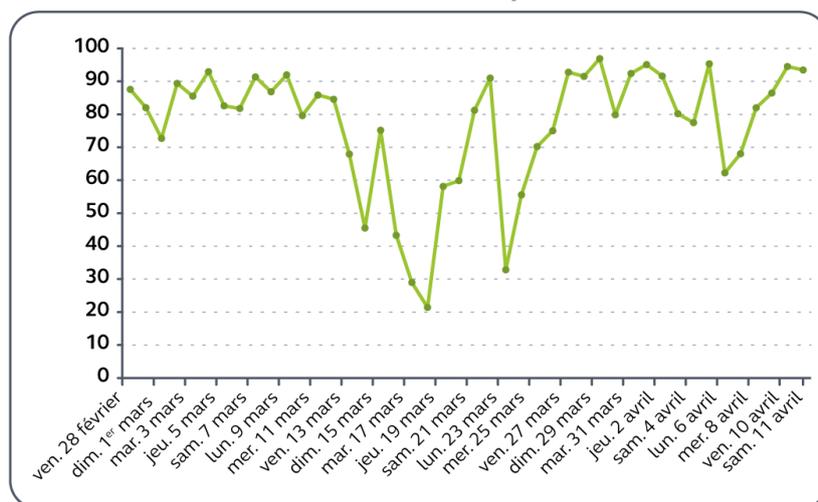
Le MEAE, tant à Paris que dans les postes, a reçu des dizaines de milliers d'appels téléphoniques et de courriels sollicitant des informations, des conseils ou des interventions de sa part.

1 - La réponse aux appels téléphoniques

Lorsqu'un événement survient à l'étranger, de nature à susciter des appels téléphoniques de compatriotes concernés, ou bien de proches inquiets, le Quart Veille du CDCS traite ces appels lui-même tant que leur volume le permet. Dès que ce n'est plus possible, une cellule de réponse téléphonique (RT) est armée, à l'aide de personnels du CDCS, de volontaires du Quai d'Orsay et de volontaires de la Croix-Rouge Française. La cellule de réponse téléphonique traite les appels qui lui sont transmis par le standard général du Quai d'Orsay et par le serveur vocal interactif du CDCS, qui l'un et l'autre opèrent un premier filtrage.

Le bilan statistique retraçant l'activité de la réponse téléphonique met en évidence, sur l'ensemble de la période, un taux de traitement moyen des appels de 60 %. Ainsi deux appels sur cinq ne recevaient pas de réponse, ce qui n'est pas satisfaisant.

**Graphique n° 2 : taux de réponse aux appels téléphoniques reçus
par la cellule du MEAE du 28 février au 11 avril 2020 (%
traités/entrants)**



Source : MEAE

Pour l'avenir, une réflexion devrait s'engager sur l'opportunité de prévoir, dans les crises majeures et de longue durée du type de celle de la covid 19, un renforcement de la cellule téléphonique du Quai d'Orsay, au moyen, par exemple, d'une externalisation partielle. On pourrait attendre d'un tel dispositif une réactivité plus grande et un accroissement de la capacité de traitement des appels. Les mêmes questions se posent à propos des postes diplomatiques et consulaires, qui ont été, pour beaucoup d'entre eux, submergés par une vague sans précédent de sollicitations téléphoniques face à laquelle ils ne disposaient pas des moyens nécessaires pour répondre.

2 - La réponse aux courriels

Entre le 16 mars et le 26 juin 2020, le MEAE signale avoir reçu, à Paris, 32 400 courriels. Il fait état d'un taux de réponse de 92 %. Toutefois il s'agissait de réponses-types, supposées couvrir le plus de sujets possibles et être mises à jour régulièrement, sauf si une situation individuelle est évoquée dans le message, nécessitant un traitement personnalisé. Par ailleurs, 5 % des courriels ont été transférés à un poste, pour suite à donner. Ces chiffres font apparaître un solde de 3 % de non-réponses.

Certains postes ont été davantage sollicités encore que l'administration centrale. L'ambassade de France au Maroc a dénombré 156 000 courriels reçus, consulats inclus. Dans la majorité des cas, les réponses, dont le contenu évoluait avec la crise, étaient envoyées automatiquement. Seul un message sur dix aurait bénéficié d'un traitement personnalisé.

Dans ce domaine aussi, une étude pourrait être lancée par le MEAE sur le moyen de renforcer sa capacité de réponse, en évaluant les avantages et les inconvénients de solutions de sous-traitance, l'objectif étant d'adapter davantage les réponses à chaque situation particulière.

C - La mise en œuvre de moyens budgétaires et de procédures d'achat adéquats

Afin de faire face aux urgences, le CDCS a dû procéder à un ajustement budgétaire pour engager les crédits permettant de mettre en œuvre les opérations de retour des Français. Un dispositif de perception des recettes a été construit pour atténuer l'impact budgétaire de ses interventions. Des procédures de commande publique adaptées aux circonstances ont été mises sur pied.

1 - Un budget du CDCS qui a dû être abondé

Les crédits votés en loi de finances initiale 2020¹³, pour le CDCS, étaient de 3,5 M€ (hors crédits missions humanitaires et de stabilisation). Or, le montant de la dépense nécessaire pour réaliser les opérations envisagées était évalué à 20 M€.

Pour permettre au CDCS de disposer de suffisamment de crédits pour réaliser les actions prévues, des crédits disponibles au premier semestre, au titre de la contribution de la France aux opérations de maintien de la paix (OMP) des Nations-Unies, ont fait l'objet d'un transfert à destination du CDCS.

Concomitamment, pour ne pas compromettre le financement des appels à contributions des OMP sur la gestion 2020, le principe d'un dégel de la réserve de précaution à hauteur des dépenses engagées pour la crise sanitaire a été admis par le ministère chargé du budget, qui estime cependant que le montant de ce dégel pourra être réévalué à la baisse au regard des économies susceptibles d'être réalisées par ailleurs et des recettes perçues sur fonds de concours, le financement par redéploiement étant prioritaire à ses yeux.

2 - D'autres sources de financement ont permis d'atténuer l'effort budgétaire de l'État

En dehors des rapatriements de Wuhan, pris en charge par le budget du CDCS, les vols affrétés ont fait l'objet de demandes de participation financière aux passagers, soit par paiement direct auprès de la compagnie affrétée, soit sur la base d'un engagement sur l'honneur.

La participation demandée aux passagers a représenté en moyenne, sur l'ensemble des vols, 41 % du prix total du billet, le taux variant de 29 % à 76 % selon les vols. Un dispositif adapté, la convention de mandat¹⁴, permettant la perception directe auprès des passagers, par les compagnies aériennes qui l'acceptaient, du montant du billet et son reversement ultérieur au Trésor public a été mis en œuvre. Il s'est avéré efficace sur le plan de la gestion et a permis des économies dans le coût de traitement administratif.

¹³ Mission *Action extérieure de l'État*, programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde*.

¹⁴ Prévues par l'article 40-III de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives.

En ce qui concerne le recouvrement des recettes liées à l'engagement sur l'honneur à rembourser demandé aux passagers, la date limite d'engagement de paiement était fixée au 30 juin 2020. À compter du 1^{er} juillet, une procédure de recouvrement devait être enclenchée, par la demande de l'ordonnateur au comptable de l'émission d'un titre de perception. Toutefois, le ministère a poursuivi ses relances par courriels après cette échéance pour limiter le recours à une procédure de gestion administrative potentiellement coûteuse. Grâce à ces démarches, fin septembre 2020, le montant des recettes encaissées s'élevait à 5,3 M€ sur un total attendu de 7,6 M€, soit 70 % du total.

Le processus de relance devrait être poursuivi jusqu'au traitement de l'ensemble des engagements de paiement, ne serait-ce que par souci d'équité vis-à-vis des particuliers qui ont déjà effectué des remboursements. Comme le suggère le service du contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM), une stratégie adaptée devrait à cette fin être définie par l'ordonnateur, eu égard au coût de gestion *a priori* disproportionné par rapport aux recettes escomptées de la procédure d'émission de titres.

Par ailleurs, dès lors que les conditions étaient réunies, une demande de contribution a été effectuée auprès de la Commission européenne dans le cadre du mécanisme de protection civile de l'Union (MPCU).

Le mécanisme de protection civile de l'Union (MPCU)

Le MPCU permet de partager le coût des opérations entre l'État qui décide de solliciter un vol et le budget de la direction générale *Protection civile et opérations d'aide humanitaire européennes* : 75 % pour l'UE, 25 % pour l'État membre décisionnaire, pourcentages appliqués au reste à charge après encaissement de la contribution des passagers.

À partir de mi-mars, la France a facilité le retour de 2 635 ressortissants de 26 pays de l'UE et de plusieurs pays associés au mécanisme (Norvège, Suisse, Serbie, Monténégro, Islande, Turquie, Royaume-Uni). En sens inverse, 1 654 ressortissants français ont regagné le territoire national à bord d'avions affrétés par d'autres pays que la France. Au total, 441 vols ont été financés par le MPCU, permettant le retour de plus de 68 000 citoyens européens, entre mars et mai 2020.

La valeur ajoutée du MPCU réside à la fois dans l'importance du co-financement apporté et dans la coordination des opérations de retour. Dans les faits, le rôle opérationnel des mécanismes européens (MPCU, ERCC) se limite toutefois au partage de l'information, l'organisation pratique des vols (y compris la prise en compte des passagers européens, à travers l'établissement du manifeste des passagers), reposant sur les États-membres et leurs ambassades et consulats.

3 - Des procédures d'achat adaptées aux circonstances

Pour procéder aux achats d'affrètements, le CDCS, dans le respect des conditions applicables en matière de commande publique et compte tenu du contexte d'état d'urgence sanitaire en vigueur, a eu recours en premier lieu à son marché d'affrètement, dans le cadre d'une convention d'exécution de prestations d'agence de voyage et de services associés conclue avec l'UGAP. Dès lors que celle-ci n'avait pas été en mesure de répondre, le CDCS a fait appel, après mise en concurrence, à d'autres affréteurs ou compagnies aériennes assurant une liaison aérienne avec la France.

Le montant total brut des affrètements s'est élevé à un peu plus de 21,1 M€. Il représente un coût brut unitaire moyen par passager d'un vol affrété de 1 442 €¹⁵, montant qui reste raisonnable au regard des destinations desservies et qui doit être apprécié pour l'intégralité du trajet aller-retour, alors même que les passagers n'ont emprunté les vols que sur un trajet retour.

4 - Un circuit de la dépense réactif

Les opérations de rapatriement ont mobilisé l'ensemble des intervenants du circuit de la dépense au sein du MEAE, le CDCS et les postes du côté de l'ordonnateur et la direction spécialisée des finances publiques pour l'étranger (DSFIPE) du côté comptable. Elles se sont matérialisées par l'émission par la DSFIPE d'un total de 89 demandes de paiement. Deux circuits ont été utilisés, selon que la commande était passée en administration centrale ou dans les postes. Dans les deux cas, les opérations de dépenses ont pu être traitées de façon réactive, répondant ainsi aux exigences de la situation.

¹⁵ La dépense étant concentrée sur les seuls vols affrétés, dont le nombre a été minimisé, le montant net pour les finances publiques de l'aide apportée aux 243 000 Français directement bénéficiaires de l'action du MEAE n'a été que de 35 € par personne (cf. *supra*), la plupart de ces bénéficiaires ayant financé eux-mêmes leur retour.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Fruit d'une décision politique et non d'une obligation juridique, le plan d'aide au retour des Français dans le cadre de la pandémie de covid 19 a permis à plus de 240 000 personnes de regagner le territoire national dans une période où le confinement était la règle dans la plupart des pays du monde et où le trafic aérien civil connaissait une très forte réduction. Malgré une sous-estimation initiale des besoins et des délais d'attente jugés parfois longs par les bénéficiaires, des solutions d'acheminement ont été offertes, par avion comme par bateau, pour un coût net pour les finances publiques de l'ordre de 8,5 M€, soit 35 € par personne aidée, absorbé par le budget du MEAE.

Ce bon résultat s'explique par la capacité d'adaptation, à Paris et dans les postes, d'équipes du MEAE qui s'étaient préparées à la gestion de crise, et par l'engagement d'Air France, qui a permis de limiter le nombre des affrètements.

Des leçons devront être tirées de cette expérience, notamment pour mieux faire connaître à l'avenir les outils de communication entre les services diplomatiques et consulaires et les Français en difficulté à l'étranger, et pour renforcer la capacité de réponse aux appels téléphoniques et aux courriels. Mais dans la gestion de cette crise exceptionnelle, le MEAE a su déployer, globalement, une action de service public efficace à un coût maîtrisé.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. améliorer, en liaison avec le service d'information du Gouvernement, la stratégie de communication, pour parvenir à une utilisation plus systématique, par les Français qui partent pour de courts séjours à l'étranger, des conseils aux voyageurs diffusés par le MEAE, ainsi que de la plateforme Ariane (MEAE) ;*
- 2. améliorer les outils informatiques destinés à recenser les besoins d'assistance des Français séjournant à l'étranger en cas de crise (MEAE) ;*
- 3. renforcer la fonction d'accueil téléphonique et de réponse aux courriels, après avoir dressé un bilan de la réponse aux appels et courriels lors de la crise de la covid 19, en mettant à l'étude une externalisation totale ou partielle de cette fonction (MEAE).*

Réponses

Réponse du Premier ministre	63
Réponse de la directrice générale d'Air France.....	65

Destinataire n'ayant pas d'observation

Président-directeur général de l'Union des groupements d'achats publics (UGAP)
--

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Je vous remercie de la transmission du chapitre destiné à figurer dans le rapport annuel public 2020 intitulé « L'aide au retour des Français retenus à l'étranger par la pandémie de covid-19 : des opérations efficaces, au coût maîtrisé », ainsi que, plus largement, de la relation confiante et empreinte de rigueur, nouée entre la Cour et les administrations concernées durant le contrôle.

La Cour souligne dans ses conclusions le « bon résultat » auquel est parvenu le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), qui « a su déployer, globalement, une action de service public efficace et à un coût maîtrisé » dans la conduite des opérations d'aide au retour des Français réalisées à une échelle sans précédent. Ce succès est notamment attribué à « la capacité d'adaptation à Paris et dans les postes, d'équipes du MEAE qui s'étaient préparées à la gestion de crise » ainsi qu'à « l'engagement d'Air France, qui a permis de limiter le nombre des affrètements ».

Plus largement, le projet de chapitre reflète bien la gravité de la situation initiale ayant conduit, dans le contexte de l'épidémie de COVID 19, à la suspension presque intégrale du trafic aérien et maritime international. Il souligne également l'ampleur des opérations d'urgence coordonnées par le MEAE, en lien étroit avec le secrétariat d'État aux transports, qui ont permis à près de 370 000 ressortissants français de passage et vulnérables, dont 243 000 ont bénéficié d'un accompagnement actif et direct, de regagner le territoire national entre le 13 mars 2020 et le 26 juin 2020, dans le cadre notamment d'un véritable pont aérien appuyé essentiellement sur le groupe Air France ainsi que plusieurs dizaines de vols spécialement affrétés lorsque cela était nécessaire.

Cette crise, sans précédent à maints égards et d'une exceptionnelle complexité, ubiquité et soudaineté, a nécessité l'activation prolongée d'un dispositif de crise, à Paris comme à l'étranger. De nombreuses démarches diplomatiques et politiques ont été accomplies auprès des dirigeants étrangers afin de pouvoir obtenir les autorisations nécessaires. Dans ce contexte très difficile, je souhaite saluer la mobilisation dont les agents de l'État ont fait preuve, à Paris comme dans les ambassades et consulats français à l'étranger y compris en période de confinement, pour venir en aide à nos compatriotes en difficulté.

Ces opérations d'aide aux retours ont également été conduites avec le souci constant du bon emploi des deniers publics. À cet égard, je me félicite que la Cour souligne le coût modeste pour les finances publiques, rapporté au nombre de personnes aidées et une fois déduits les remboursements effectués et ceux encore attendus. Dans les prochains mois, le Gouvernement veillera au remboursement de la part du mécanisme d'urgence géré par la Commission européenne ainsi qu'au recouvrement maximal possible de la contribution des passagers ayant bénéficié d'un affrètement spécial. Je note par ailleurs la suggestion de la Cour consistant, à l'avenir, à dégager un cadre tarifaire de référence pour fixer le prix des billets des vols spécialement affrétés dès lors qu'il est décidé par le Gouvernement de les réaliser à titre onéreux, ce qui est loin d'être la règle générale. Enfin, plus généralement, je me réjouis que, au-delà de quelques difficultés ponctuelles inhérentes à la complexité de la situation, ces opérations aient également fait l'objet de nombreux témoignages positifs de la part de nos compatriotes aidés, ainsi que d'un grand nombre d'élus.

Je souscris pleinement aux recommandations de la Cour visant à promouvoir et renforcer l'utilisation des supports d'information et de prévention et poursuivre le processus d'amélioration continue des outils de gestion de crise du MEAE. Ceux-ci bénéficient de mises à jour régulières afin d'en garantir la meilleure effectivité.

En 2020, les conseils aux voyageurs, dont la certification ISO9001 a été récemment renouvelée, ont été consultés à plus de 32 millions de reprises et près de 900 000 messages d'alerte Ariane ont été diffusés aux Français en déplacement à l'étranger enregistrés sur l'application. En lien avec le site internet du MEAE, les sites service-public.fr, interieur.gouv.fr et ants.gouv.fr invitent à utiliser ces outils. Le MEAE a également signé le 30 octobre dernier une convention avec le groupe France Média Monde, visant à faire relayer sur France 24, RFI et Monte Carlo Doualiya, les principaux messages utiles aux Français à l'étranger, à la fois pendant et en dehors des crises. Prochainement, les 2.300 mairies délivrant des passeports les mettront également en avant par un affichage dans leurs locaux. Comme le suggère la Cour et afin de toucher un nombre plus important de nos compatriotes se déplaçant à l'étranger, à qui il appartiendra de suivre les recommandations émises, le MEAE renforcera le plan de communication relatif à ces outils ainsi qu'aux possibilités mais également aux limites de l'intervention des autorités françaises dans le domaine.

Par ailleurs, comme le recommande la Cour, la possibilité de recourir à une société privée extérieure pour organiser la réponse téléphonique en cas de crise sera étudiée, tout en prenant en compte la spécificité de cette mission et les moyens d'ores et déjà existants au sein du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE D'AIR FRANCE

Vous avez bien voulu me transmettre le chapitre relatif à l'aide au retour des Français retenus à l'étranger par la pandémie de covid 19 qui figurera dans le rapport public annuel 2021 de la Cour des comptes.

Dès le début de la crise sanitaire, le groupe Air France a fait le choix d'apporter son appui à l'action de l'État tant en matière de transport de fret que d'aide au retour des ressortissants français et européens de l'étranger. Ce choix stratégique résulte notamment du fait que, depuis sa création il y a 87 ans, Air France est une entreprise dont l'ADN est celui de la France. Notre compagnie est basée en France. 93 % de ses salariés et 50 % de ses clients sont français. Air France est une ambassadrice de notre pays, qui porte le drapeau français partout dans le monde. Cette culture d'entreprise s'est une fois encore illustrée avec les opérations d'aide au retour des ressortissants français (et européens) bloqués à l'étranger, comme le souligne le rapport.

Le texte que vous m'avez transmis relève également les différences de modèle économique mis en œuvre par différents États européens pour le rapatriement de leurs ressortissants. Nous restons à la disposition des services de l'État français pour envisager une piste de coopération future entre le groupe Air France et le MEAE qui pourrait, dans des circonstances nécessitant le rapatriement urgent de concitoyens, prendre la forme d'un accord-cadre d'affrètement.

La contribution du service public du numérique éducatif à la continuité scolaire pendant la crise sanitaire

PRÉSENTATION

La fermeture des écoles et établissements scolaires, conséquence du confinement de la population lors de la crise de la covid 19, a conduit à rechercher le maintien du service public scolaire grâce à l'enseignement à distance et aux outils numériques disponibles. Le ministère de l'éducation nationale a alors donné comme objectif aux enseignants d'assurer une continuité pédagogique définie comme la préservation des acquis antérieurs des élèves et la possibilité « d'acquérir des compétences nouvelles lorsque les modalités d'apprentissage à distance le permettent ».

Pour tenir ces objectifs de continuité, le service public du numérique éducatif et de l'enseignement à distance, créé en 2013 par la loi de refondation de l'école, a été mobilisé. Bien que réunissant l'ensemble des moyens résultant des plans numériques successifs de l'État et des interventions des collectivités territoriales, ce service a dû faire face à une situation pour laquelle il n'avait pas été conçu. Même s'il intègre le Centre national d'enseignement à distance (CNED¹⁶),

¹⁶ Le CNED est l'opérateur dédié à l'enseignement à distance pour les élèves dits « empêchés » (d'aller en classe), notamment pour raison de santé, ou parce qu'ils résident à l'étranger ; avant la crise sanitaire, ces élèves étaient au nombre de 70 000.

ce service public avait pour vocation le développement des usages numériques dans la classe pour une pédagogie plus active, participative et différenciée ; il n'a jamais été pensé pour offrir à plus de 12 millions d'élèves un enseignement à distance en période de confinement, comme ce fut le cas à compter du 16 mars 2020.

Dans un rapport de juillet 2019¹⁷, la Cour relevait, en dépit d'un effort financier significatif depuis la loi de 2013 (2 Md€ pour les collectivités territoriales, 300 M€ pour l'État sur 1 Md€ annoncé), un déploiement très inégal du numérique éducatif.

La présente enquête de la Cour s'est appuyée sur un questionnaire déployé auprès de toutes les académies et, au sein de quatre d'entre elles, sur des investigations sur place à la rentrée 2020, incluant des visites en écoles, collèges et lycées, au cours desquelles des entretiens systématiques ont été conduits avec les responsables et leurs équipes, des enseignants, des personnels de vie scolaire, des élèves et des parents d'élèves. Ses résultats confirment les constats et recommandations précédents de la Cour.

Ce chapitre est donc consacré à la mobilisation, lors de la crise sanitaire du printemps 2020, des moyens numériques engagés pour y répondre. Il tente aussi d'apprécier les premiers retours d'expérience durant l'automne 2020 qui ont privilégié l'enseignement en présentiel et en mode hybride pour les lycées. Il porte sur la façon dont la continuité scolaire a pu être maintenue pour l'ensemble des élèves (I), présente les usages pratiques du numérique pour estimer le degré de consistance de la continuité pédagogique (II) et, enfin, s'intéresse au pilotage de « l'école à distance » et à l'état de maturité du service public du numérique (III).

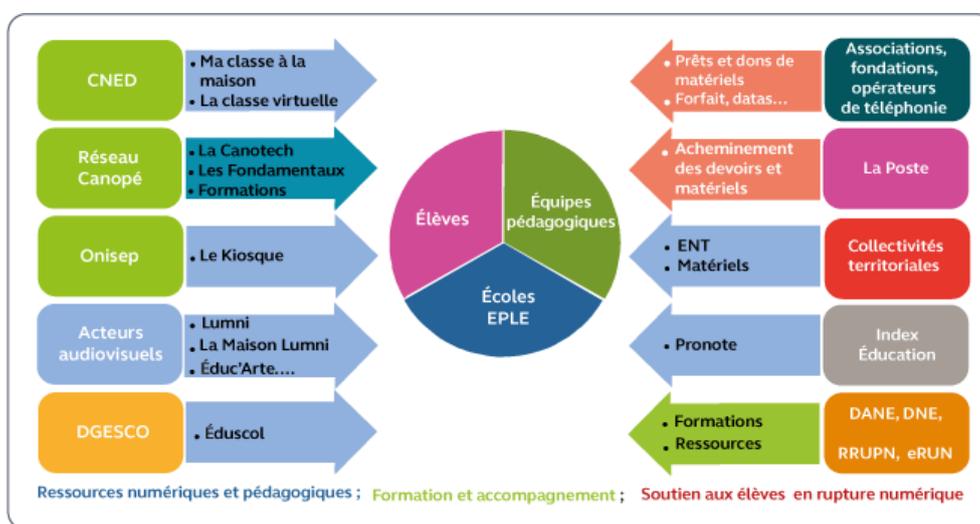
I - Malgré une mobilisation rapide, des inégalités d'accès au service public

Si des messages académiques ont alerté dès la fin février 2020 les communautés éducatives sur la nécessité de préparer les fermetures des écoles et des établissements scolaires, faute d'instructions claires, les enseignants n'ont eu, dans les faits, que la journée du vendredi 13 mars pour distribuer supports pédagogiques et devoirs à faire. La transposition à la maison de l'emploi du temps habituel des élèves est vite apparue comme une solution qui n'était pas praticable à grande échelle, même si elle a pu être organisée, au moins partiellement, par certains établissements du second degré.

¹⁷ Cour des comptes, Le service public numérique pour l'éducation, un concept sans stratégie, un déploiement inachevé, rapport public thématique, La Documentation française, juillet 2019.

Aussi, dans un premier temps, les élèves et les familles, inquiètes du parcours scolaire et des chances de réussite de leur enfant, surtout dans les classes à examen, se sont massivement tournés vers l'offre du CNED et les espaces numériques de travail (ENT) des établissements scolaires, qui étaient les outils numériques immédiatement disponibles.

Schéma n° 1 : le dispositif du numérique éducatif pendant la crise sanitaire



Source : Cour des comptes

A - Une mobilisation incontestable mais contrastée du service public du numérique éducatif

1 - L'efficacité des services proposés par le CNED

Avec « Ma classe à la maison » et la « classe virtuelle », le CNED était en mesure de proposer deux services essentiels pour l'enseignement à distance, déjà mobilisés à partir du 23 janvier 2020 pour les 2 000 élèves de l'enseignement français à l'étranger confinés en Chine et au Vietnam, puis fin février pour faire face aux clusters de l'Oise et du Morbihan.

« Ma classe à la maison » et la « classe virtuelle »

La plateforme « Ma classe à la maison » a proposé des parcours pédagogiques couvrant une période, initialement de quatre semaines, pour le primaire, le collège et le lycée. Ces dispositifs permettent aux élèves de réviser leurs cours de début d'année grâce à un ensemble de parcours conformes aux programmes : activités en ligne, séquences de cours, entraînements, exercices en téléchargement, cahier de bord, livres numériques, vignettes actives, ressources en langues vivantes pour l'école, illustrations, etc.

La « classe virtuelle », reposant sur la visioconférence, permet aux enseignants de conseiller les élèves sur les séances à travailler en priorité en fonction de la progression pédagogique de leur classe, d'animer un cours à distance en faisant participer les élèves, de leur donner des ressources pédagogiques complémentaires.

Le site cned.fr, saturé durant une brève période¹⁸, a enregistré, dans les trois premiers jours, un million d'inscriptions, les pics de fréquentation pouvant atteindre trois millions de visiteurs uniques. Début juillet 2020, 1,8 million de familles étaient inscrites à « Ma classe à la maison ». L'utilisation de ce service a été importante, mais pas massive : pour le niveau collège, par exemple, 10 % des élèves disent l'avoir utilisé souvent ou très souvent, et 14 % de temps en temps¹⁹. La montée en puissance des classes virtuelles a été progressive : de 20 000 en mars à 250 000 sessions en avril en semaine (et 60 000 le week-end). Pour leur part, près de 480 000 enseignants se sont inscrits sur le site. À l'école élémentaire et dans les collèges de l'éducation prioritaire, 39 % des enseignants ont utilisé la classe virtuelle, cette proportion étant plus importante dans les autres collèges (44 %) et au lycée, mais avec une différence marquée entre le lycée professionnel (47 %) et le lycée général et technologique (58 %)²⁰.

¹⁸ Le site cned.fr, qui permet de s'inscrire aux services de l'opérateur, a rencontré des difficultés pour une partie des utilisateurs, liées à la confirmation de leur inscription. Les sites de continuité pédagogique (ecole.cned.fr, college.cned.fr et lycee.cned.fr), accessibles une fois l'utilisateur identifié, n'ont pas été pour leur part saturés. La capacité des infrastructures a été augmentée pour accueillir jusqu'à 12 millions de visites par jour.

¹⁹ Source : MENJS, Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), *Continuité pédagogique, période de mars à mai 2020*, Document de travail n° 2020-E03, juillet 2020.

²⁰ Source : DEPP, enquête auprès des enseignants sur le dispositif de continuité pédagogique entre mars et mai 2020.

2 - Les espaces numériques de travail, des plateformes de liaison avec les établissements scolaires prêtes à l'emploi

Le déploiement des espaces numériques de travail (ENT) est quasi généralisé dans le second degré²¹. La Cour avait considéré en 2019 qu'il convenait de faire évoluer leur modèle car, au regard d'un coût non négligeable pour les collectivités, les objectifs de ce dispositif n'étaient pas atteints : leur usage pédagogique s'avérait décevant, car ils étaient principalement utilisés pour la vie scolaire. Les enseignants utilisaient pour la classe des ressources et services en ligne « grand public », plus ergonomiques, notamment pour les espaces collaboratifs. En raison de ce contournement des ENT, les données personnelles du système éducatif n'étaient pas sécurisées. Toutefois, au-delà de ces imperfections et dans le contexte particulier du confinement, les ENT ont constitué une solution technique « prête à l'emploi » pour basculer vers l'école à distance.

En revanche, le problème est demeuré entier dans le premier degré en raison d'une couverture très minoritaire des écoles par un ENT : seulement 13 % d'entre elles en disposaient en 2017²².

Malgré les efforts faits pour améliorer l'accès aux portails institutionnels, des enseignants, pour rester en liaison avec leurs élèves, ont privilégié des réseaux sociaux (WhatsApp, Snapchat, Discord, etc.), malgré les problèmes de sécurité qu'ils posent.

Par ailleurs, le logiciel Pronote, d'origine privée²³, dont sont équipés 8 000 établissements du second degré sur 11 380 établissements, a fonctionné sans rupture dès le début du confinement, constituant une solution alternative pour accéder aux devoirs à faire et aux documents mis à disposition par les enseignants pour leur classe. Dès le confinement dans l'Oise, Index Éducation avait investi dans un pare-feu renforcé et doublé la bande passante.

Enfin, le ministère, qui préparait depuis 2019 un ensemble de « services numériques partagés » à disposition des académies, a proposé à partir de mai 2020 une version « apps.education » aux enseignants, pour répondre à leurs besoins, en particulier dans le premier degré, peu couverts par les ENT.

²¹ Selon le site EDUSCOL, la quasi-totalité des lycées publics et près de 90 % des collèges publics disposaient d'un ENT en novembre 2018 (pour les établissements sous tutelle de l'Éducation nationale).

²² Source : MENJS, *Tableau de bord du numérique pour l'éducation*.

²³ Logiciel privé de vie scolaire proposé, en couplage avec le logiciel d'emploi du temps EDT, par la société Index Éducation.

3 - Accompagner les enseignants et informer les élèves sur l'orientation, l'action du réseau Canopé et de l'ONISEP

Principal éditeur public de ressources numériques pour la pédagogie, le réseau Canopé a été le second opérateur du ministère pour diffuser des ressources et services numériques aux enseignants, de la maternelle à la terminale. En quatre jours, avec l'appui du CNED et de l'inspection générale, il a créé la plateforme CanoTech, qui regroupe dans un portail unique un ensemble de ressources numériques²⁴ et complète le dispositif « Ma classe à la maison ».

L'orientation des élèves a été très perturbée par les circonstances : les conseils de classe, qui devaient se tenir avant les vacances de printemps, se sont déroulés en visioconférence, les relations des élèves et des familles avec le professeur principal se sont faites à distance. L'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP), qui fournit aux éducateurs, parents, élèves et à des étudiants une documentation sur l'orientation scolaire et professionnelle, a mis à disposition gratuitement jusqu'en septembre 2020 des données jusqu'alors payantes²⁵.

En dépit de ces efforts, les centres d'information et d'orientation étant fermés, les consultations habituelles n'ont pu avoir lieu pendant le confinement et l'orientation des élèves à distance a été compliquée, notamment pour les élèves dont les parents ne parlent pas français. Beaucoup de familles, qui ont des difficultés pour trouver leur chemin dans la documentation papier de l'ONISEP, ont été plus encore déroutées par l'information en ligne.

²⁴ Films d'animation, applications, jeux éducatifs, boîtes à outils pour créer des exercices interactifs en ligne, etc. Le site Reseau-canope.fr a reçu 2,2 millions de visites du 17 mars au 23 juin 2020, pour un peu plus de 600 000 visites sur la même période en 2019.

²⁵ Le site a connu des consultations 20 fois supérieures d'avril à mai 2020 et encore deux fois plus importantes en juin 2020 en comparaison des mêmes périodes en 2019.

B - Une continuité scolaire inégalement assurée

1 - Environ 5 % d'élèves en rupture numérique, soit 600 000 élèves concernés

Les difficultés ont concerné en premier lieu des élèves en rupture numérique, c'est-à-dire complètement privés de l'accès au numérique, population mal cernée. En croisant les données de l'enquête conduite par la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) lancée en avril 2020 auprès des établissements²⁶ et l'approche de la direction du numérique pour l'éducation (DNE)²⁷, au moins 500 000 à 600 000 élèves seraient en rupture numérique sur un peu plus de 12 millions.

Peu d'académies disposent de données précises²⁸. Certaines donnent cependant des estimations du nombre d'élèves concernés : entre 5 % et 10 % pour l'académie d'Amiens ; 5 % pour celle de Poitiers ; 4,5 % pour celle de Lyon ; 3 % pour celle de Limoges et 1 % pour celle de Nice. En leur sein, les disparités territoriales peuvent être très importantes²⁹.

Les académies ultramarines ont des taux de rupture numérique très élevés : en Guadeloupe, 13 % d'élèves sans ordinateur ou avec une connexion insuffisante, au moins 7 % sans équipement en Martinique et à La Réunion, 70 % d'élèves sans ordinateur ou tablette à Mayotte, où beaucoup d'élèves n'ont d'ailleurs pas accès à l'électricité ; en Guyane, où un recensement a produit des résultats considérés comme très sous-estimés en raison de la difficulté à joindre les familles, 20 % des élèves seraient en rupture avec l'enseignement numérique.

²⁶ Cette enquête recensait environ 300 000 élèves (premier et second degrés) sans équipement numérique à la maison, avec cependant un taux de retour d'un établissement sur deux.

²⁷ Sur la base des résultats du *Baromètre du numérique en 2019* établi par le CREDOC, avec un taux d'équipement des 12-17 ans de 91 %, la DNE estime qu'il y aurait 570 000 collégiens et lycéens non équipés.

²⁸ Certaines académies (Bourgogne-Franche-Comté, Lyon, Normandie, académies des DOM) ont procédé, au début du confinement, avec l'aide des directeurs d'écoles et chefs d'établissements, au recensement des élèves dépourvus d'équipements ou de connexion internet, parfois en ciblant les classes à examen, comme en Martinique. D'autres disent ne pas être en mesure de chiffrer ce phénomène (Orléans-Tours) ou n'ont réalisé ce travail qu'à la rentrée 2020 (Créteil, Lille, Strasbourg, Toulouse) ou après le confinement (Clermont-Ferrand).

²⁹ Pour l'académie de Créteil, l'estimation va de 1 % (Seine-et-Marne) à 10 % (Seine-Saint-Denis) ; l'académie de Normandie, qui a procédé à un recensement minutieux, estime le nombre d'élèves non équipés entre 0,1 % (Manche) et 5 % (Seine-Maritime) en collèges et entre 0,2 % (Eure) et 4 % (Seine-Maritime) en lycées avec des taux de réponse variables selon les départements. L'académie de Toulouse, avec une évaluation partielle, estime les élèves sans équipement ou sans connexion suffisante entre 5 % et 20 % selon les départements.

2 - Pour un nombre important d'élèves, un accès difficile aux services numériques

D'autres élèves, qui ont accès à un équipement, ont rencontré néanmoins des limites pour accéder aux services numériques nécessaires à leur travail scolaire. Les entretiens conduits au sein des établissements visités, tant avec les enseignants qu'avec les élèves et les parents, ont fait ressortir trois ordres de difficultés matérielles pour étudier à la maison :

- le partage intrafamilial des équipements : les familles ont été confrontées à la concurrence des usages professionnels et scolaires, qu'elles soient équipées d'un ou plusieurs ordinateurs (ceux-ci pouvant d'ailleurs être les ordinateurs professionnels des parents), et à la concurrence des besoins scolaires au sein des fratries (notamment le problème des classes en visioconférences concomitantes des enfants) ;
- la connexion : c'est souvent en raison d'une connexion instable ou de mauvaise qualité que les élèves ont eu du mal à suivre les visioconférences ; la bande passante semble avoir été insuffisante pour le travail simultané des parents et de leurs enfants ;
- dans un très grand nombre de cas, l'élève ne dispose pour tout équipement numérique que d'un téléphone portable, avec un forfait très limité, tant pour l'internet que pour le téléphone. C'est la situation de très nombreux élèves issus de familles défavorisées (36 % n'ont pas accès à un ordinateur) et scolarisés en éducation prioritaire et dans les lycées professionnels. Dans les familles les plus modestes, il n'existe parfois qu'un seul téléphone portable pour une fratrie nombreuse. En outre, la réception de devoirs à faire sans possibilité d'imprimer rend le travail scolaire très compliqué. Beaucoup de ces élèves, pour envoyer leur travail à leur professeur, ont alors photographié leurs devoirs sur papier et adressé des photographies, notamment par Pronote, qui a proposé une application permettant de compresser ces photographies en PDF. Les outils disponibles ont déterminé les usages : les fonctions de simple communication ont ainsi prédominé.

À ces limitations numériques s'ajoute le manque d'espace pour le travail scolaire dans beaucoup de foyers. Cependant, ce facteur a été peu mis en avant dans les réponses des élèves aux enquêtes, très réservées sur les conditions de vie de la sphère privée.

Enfin, le phénomène de l'illectronisme³⁰ a pu handicaper certains parents pour organiser l'école à distance pour leurs enfants, surtout dans le premier degré, car les jeunes enfants n'ont pas l'autonomie suffisante pour accéder seuls au travail envoyé par les professeurs des écoles. La continuité scolaire durant la crise du printemps 2020 ayant reposé principalement sur le numérique, les obstacles rencontrés par certaines familles pour suivre la scolarité de leurs enfants ont été aggravés.

3 - Des solutions d'urgence pour faire face aux besoins d'équipements ou d'accès

Des dispositions ont été prises en urgence par les chefs d'établissement, en liaison avec les autorités académiques et les collectivités responsables des établissements. Cependant, l'enquête de la Cour auprès des services des délégations académiques au numérique éducatif (DANE) témoigne de l'hétérogénéité des situations locales.

Le plus souvent, les prêts aux élèves se sont faits en distribuant les flottes de tablettes ou de PC des classes mobiles financées par les collectivités, notamment dans le cadre des plans nationaux successifs en faveur du numérique éducatif. Ces matériels ont alors dû être reconfigurés pour fonctionner hors de l'établissement, ce qui a nécessité l'intervention des personnels de maintenance des collectivités, comme par exemple en Bourgogne-Franche-Comté. Il a pu arriver ailleurs que le concours de ces personnels ne soit pas accordé par la collectivité, ce qui a mis l'établissement en difficulté pour doter les élèves. Il est également arrivé que tel ou tel conseil départemental ne mette pas en place d'autorisation de prêt de matériel présent dans les collèges³¹. Au contraire, dans certains cas, des prêts inter-établissements et des redéploiements entre degrés ont été possibles : ainsi, en Martinique, des ordinateurs et des tablettes ont été réquisitionnés dans les collèges numériques pour les mettre à disposition des terminales et des collégiens de 3^{ème}, avec priorité aux élèves de l'éducation prioritaire. Toutefois les prêts n'ont pas toujours suffi à couvrir les besoins.

L'action des pouvoirs publics a été complétée par des partenariats avec des acteurs privés, entreprises, fondations ou associations caritatives. L'action d'Emmaüs Connect est à cet égard emblématique.

³⁰ Selon l'Insee, l'illectronisme numérique ou illectronisme concerne 17 % de la population française, une personne sur six n'utilise pas internet et plus d'un usager sur trois manque de compétences numériques de base. L'illectronisme est corrélé notamment au niveau d'études : il affecte seulement 5,1 % des bacheliers, mais 15,5 % des titulaires du CAP, BEP ou BEPC, et 43,9 % des sans diplôme.

³¹ Dans certains cas, les PC utilisés dans les salles informatiques ont un chargement centralisé et sont dépourvus d'alimentation électrique individuelle.

L'opération « Connexion d'urgence » d'Emmaüs Connect

Emmaüs Connect a lancé l'opération « Connexion d'urgence », en partenariat avec le Collectif Mentorat, la fondation *Break Poverty*, la fondation SFR et le Groupe ARES et l'appui du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports (MENJS). L'objectif était de venir en aide à 10 000 jeunes en situation de rupture numérique identifiés par un réseau de 800 partenaires associatifs et collectifs parmi lesquels les structures de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE), les écoles de la deuxième chance, la Croix Rouge Française, le Secours Populaire, etc. Au total, 16 000 ordinateurs et tablettes – essentiellement collectés auprès d'entreprises et reconditionnés – ont été distribués sur tout le territoire. Des cartes SIM et 50 000 recharges data internet de 12 Go ont été mises à disposition gratuitement par SFR afin de permettre *a minima* une connexion partagée au sein du foyer. Parallèlement, Emmaüs Connect a accompagné les jeunes pour s'approprier les outils numériques en s'appuyant sur le Collectif Mentorat et les structures de terrain partenaires de l'opération.

Des partenariats ont aussi permis d'améliorer la connexion des élèves : des collectivités ont distribué des clés 4G dans les académies de Corse, Normandie et Toulouse, ou des cartes SIM (académie de Créteil).

La mobilisation des opérateurs dans les DOM

Les opérateurs de téléphonie nationaux (Orange, SFR) ou locaux (Digicel, Orange Caraïbes, Zeop) se sont mobilisés dans les DOM pour offrir des clés 4G, des crédits de connexion voire des ordinateurs (La Réunion). Dans les trois départements français d'Amérique, la Fondation Orange a offert 300 box 4G avec abonnement jusqu'au 30 juin 2020.

Les académies de Guadeloupe et de Martinique ont négocié, d'une part, avec les opérateurs, l'offre de data à tous les abonnés de SFR Caraïbes et Orange, et, d'autre part, avec l'opérateur Digiciel, la consultation hors forfait des sites pédagogiques qu'elles ont communiqués.

À l'instar de ce qui a été négocié outre-mer, la Cour souligne l'intérêt d'offrir à certaines catégories d'élèves, en période de crise, un accès gratuit à des données au-delà de leur forfait pour faciliter leur usage des plateformes éducatives, solution qui serait à négocier avec les opérateurs de téléphonie mobile. Cette possibilité constituerait une avancée décisive pour la continuité pédagogique.

Par ailleurs, le ministère a conclu deux conventions avec La Poste pour acheminer auprès des élèves, d'une part, du matériel informatique, d'autre part, des devoirs sur support papier et assurer leur retour aux enseignants³². Ce dernier dispositif lourd à mettre en œuvre s'est avéré peu satisfaisant du fait des perturbations du service courrier de La Poste et parfois, dans les régions les plus touchées, de son interruption. Ainsi, certains devoirs envoyés en début de période sont parvenus aux professeurs après la fin du confinement.

En complément des services numériques, l'audiovisuel éducatif a apporté une contribution d'appoint durant la crise : les acteurs de l'audiovisuel public (France Télévisions, Radio France, Arte) ont diffusé des programmes éducatifs sur leurs ondes. Dès le 18 mars, La Maison Lumni³³ a proposé quotidiennement sur les antennes de France Télévisions, de 9h à 17h30, des leçons de 30 minutes à une heure, présentées par des enseignants, et dont le contenu était défini avec les inspecteurs généraux de l'Éducation nationale, destinées aux élèves du CP à la 1^{ère}. La plateforme éducative de la chaîne Arte, accessible sur abonnement, propose des documentaires multilingues dans toutes les disciplines scolaires, personnalisables et assortis d'un accompagnement pédagogique pour les enseignants. Elle a été ouverte gratuitement dès l'annonce de la fermeture des écoles ; sa fréquentation est passée de 7 000 utilisateurs actifs et 46 000 vidéos vues avant le confinement à près de 41 000 utilisateurs et 500 000 vidéos vues sur l'ensemble de l'année scolaire 2019-2020.

II - Des usages numériques plutôt élémentaires ne garantissant pas la poursuite des apprentissages

Le monde scolaire n'était pas du tout préparé à l'expérience inédite d'un enseignement à distance généralisé, ce qui a eu pour corollaire, d'une part, la concentration des usages sur les fonctionnalités les plus élémentaires (les fonctions de communication plutôt que des

³² L'enseignant télécharge sur la plateforme concernée le devoir destiné à l'élève, en renseignant l'adresse postale de celui-ci, puis La Poste imprime le devoir et le transmet par courrier. Après l'avoir rédigé, l'élève le met au courrier dans une enveloppe qui lui a été fournie, sans frais d'affranchissement. La Poste le numérise alors et le transmet par voie électronique à l'enseignant. Ce service a été opérationnel le 10 avril en métropole et le 17 avril outre-mer. La longueur des documents (six pages au départ) a été finalement portée à 60 pages. Ce partenariat a concerné plus de 330 000 devoirs, dont plus de 43 000 dans les départements d'outre-mer, et plus de 41 000 élèves.

³³ Cette plateforme, créée par France Télévisions et l'Institut national de l'audiovisuel (INA), regroupe tous les contenus disponibles sur France TV Éducation, Arte, Lesite.tv, Radio France, TV5 Monde, l'INA, Éduthèque.

usages plus élaborés pour poursuivre les apprentissages) et, d'autre part, un faible apport du numérique pour les élèves les plus jeunes, les plus fragiles ou à besoins éducatifs particuliers.

A - Un basculement dans l'enseignement à distance pour lequel le monde scolaire n'était pas mûr

1 - Pour beaucoup de professeurs, une acclimatation compliquée à l'enseignement à distance avec des outils numériques

Une minorité d'enseignants est acculturée aux usages pédagogiques du numérique pour en faire un usage créatif, produire des ressources, diffuser des supports, etc. La grande majorité des enseignants utilise des outils numériques pour des fonctions élémentaires : usage des tableaux blancs interactifs dans le premier degré, des espaces numériques de travail (ENT) dans le second degré, principalement pour gérer le cahier de texte des élèves et la vie scolaire. Enfin, certains enseignants restent à l'écart du numérique et sont très mal à l'aise devant les évolutions demandées dans leur métier.

2 - Dans beaucoup d'établissements, un manque d'organisation collective

Du jour au lendemain, malgré les directives nationales et les messages de l'autorité rectorale, les directeurs d'école et chefs d'établissement se sont trouvés seuls en première ligne, dans l'école sans assistance ou dans l'établissement de second degré, parfois assistés d'un adjoint, pour faire face à la situation. Cette période a mis en lumière combien ils étaient peu formés au management d'équipes dans une configuration de gestion de crise.

Ils ont, pour la plupart, été très engagés et ont fourni un travail important pour régler les urgences, animer à distance la communauté des enseignants et des personnels de vie scolaire, procurer aux élèves qui n'en avaient pas du matériel informatique, organiser en tant que de besoin l'envoi de devoirs sur papier. Toutefois, les entretiens menés dans les établissements ont révélé un flottement pendant les premières semaines, avec, dans certains cas, une absence d'organisation de la répartition du travail enseignant et une perte de visibilité sur les emplois du temps des élèves.

En temps ordinaire, l'organisation collective de l'équipe pédagogique est, dans beaucoup d'établissements, un objectif plus qu'une réalité. Elle est surtout effective dans l'éducation prioritaire, qui bénéficie de moyens spécifiques à cet effet. Elle a donc d'autant plus peiné à se mettre en place pendant la crise, chaque professeur étant isolé à domicile. On relève toutefois de bonnes pratiques, qui méritent d'être mises en lumière, telles celles de l'école de La Seille, à Metz.

L'École de La Seille à Metz : une équipe pédagogique soudée, un travail collectif exemplaire

Le groupe scolaire, classé REP depuis 2015, accueille 424 élèves, dont 316 en élémentaire et 108 en maternelle, dans 18 classes élémentaires et cinq classes de maternelle. Les enseignants qui exercent dans les classes dédoublées (CP et CE1) ont été choisis par l'équipe de direction locale, ce qui constitue un gros atout. L'école se caractérise par une forte mixité sociale et culturelle.

Toutes les classes sont équipées par la ville de Metz en ordinateurs et vidéoprojecteurs. Les maternelles disposent d'écrans tactiles, à la hauteur des enfants. Tous les enseignants ont été formés à l'utilisation de ce matériel. Les enseignants pratiquent activement le numérique en classe et ne pourraient plus s'en passer.

Le travail collectif des enseignants, bien installé de la maternelle au CM2, s'est poursuivi au moment du confinement. Par exemple, tous les élèves de CP (six classes) recevaient le même travail à faire. Les enseignants échangeaient par visioconférence. Des conseils des maîtres hebdomadaires, organisés par niveau de classe, permettaient de fixer les objectifs pédagogiques de la semaine suivante. Les enseignantes rencontrées estiment que ce travail en équipe leur fait gagner du temps. Elles se sont formées chemin faisant lors du confinement, avec beaucoup d'entraide au sein de l'équipe pédagogique.

Au-delà de la difficulté récurrente à organiser la vie collective enseignante et face aux urgences continues, les chefs d'établissement ont aussi craint d'être critiqués au titre de la liberté pédagogique des enseignants au moment où ceux-ci devaient réinventer leur mode d'instruction. Or, il ne s'agissait pas d'intervenir dans les choix pédagogiques, mais de veiller aux démarches des enseignants pour garantir aux élèves une continuité organisée. Cette charge est souvent retombée sur les professeurs principaux qui n'ont pas autorité sur leurs collègues et ont fait au mieux.

Les élèves ont regretté qu'il n'y ait pas davantage de coordination des enseignants quant aux procédures à suivre et aux outils numériques utilisés : devant la multiplicité des boîtes aux lettres à relever, des onglets à ouvrir, des outils à consulter pour accéder au travail à faire, des liens sur diverses plateformes pour accéder aux visioconférences, ils se sont sentis parfois perdus et aspirent à une simplification des procédures.

Sans que le ministère cherche à imposer un modèle unique, il conviendrait qu'une réflexion collective sur un plan de continuité pédagogique opérationnel soit conduite dans chaque établissement, pour aboutir à un minimum de choix partagés quant aux procédures et outils.

3 - Des élèves maîtrisant mal les compétences numériques de base

L'idée que les élèves nés à l'ère numérique, *digital natives*, seraient très à l'aise avec le numérique a moins de réalité que prévu, hormis pour certains élèves bien formés dans ce domaine, surtout dans les filières générale et technologique du lycée. La plupart des adolescents démontrent certes une grande agilité dans l'utilisation des réseaux sociaux, mais les professeurs ont constaté lors du confinement qu'ils ne maîtrisent pas des fonctionnalités élémentaires, comme envoyer un courriel (encore moins avec une pièce jointe, ce qui compromet l'envoi de devoirs), et ne sont pas familiarisés avec des formats d'usage courant comme PDF.

Pour garantir l'insertion sociale des élèves et faciliter l'exercice de la citoyenneté, il faudrait doter tous les élèves, durant leur cursus au collège, des compétences pratiques leur permettant de maîtriser les usages élémentaires du numérique.

Certes, les compétences numériques des élèves de troisième sont évaluées dans le cadre de l'obtention du diplôme national du brevet, dont l'épreuve écrite de mathématiques, sciences et technologie comporte à présent un exercice de programmation informatique. Par ailleurs, la première certification des élèves de 3^{ème} dans le cadre de la plateforme publique d'évaluation des compétences numériques PIX interviendra au printemps 2021. Cette certification doit faire l'objet d'une inscription dans le livret scolaire unique (fin de cycle 4) ou le livret scolaire du lycéen (fin de cycle terminal), afin d'attester du niveau de maîtrise atteint par les élèves, mais elle n'a pas d'incidence sur l'obtention du diplôme national du brevet ni du baccalauréat. Il conviendrait donc de déterminer un niveau de certification obligatoire pour l'obtention du brevet et pour la poursuite de la scolarité au lycée.

B - La préoccupation prédominante de garder le lien avec les élèves

D'après l'enquête de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) sur la continuité pédagogique pendant la crise, pour la majorité des enseignants (53 % en école élémentaire et 58 % dans le second degré), l'objectif prioritaire a été de préserver le lien avec leurs élèves. La consolidation des apprentissages apparaît comme un objectif de second temps et rares sont les personnels ayant eu pour ambition de réaliser le programme.

Tableau n° 1 : première priorité du dispositif de continuité pédagogique par catégorie de personnels

En %	Premier degré			Second degré		
	Enseignants en élémentaire	Directeurs d'écoles	Inspecteurs	Enseignants	Personnels de direction	Inspecteurs
Avancer dans le programme	5	4	0	7	3	1
Préserver le lien d'apprentissage	53	65	38	58	69	44
Consolider les apprentissages	23	17	35	12	6	22
Remobiliser les élèves en voie de décrochage	6	4	9	9	10	14
Recontacter les élèves décrocheurs	13	11	18	15	12	20

Lecture : 53 % des enseignants du premier degré en charge d'une classe accueillant exclusivement des élèves de niveau élémentaire déclarent que, dans leur école, l'objectif prioritaire était de préserver le lien d'apprentissage pendant la mise en œuvre du dispositif de continuité pédagogique, entre mars et mai 2020.

Source : Cour des comptes d'après données de la DEPP

Les entretiens conduits par la Cour font apparaître que l'activité principale de très nombreux enseignants, comme des conseillers principaux d'éducation (CPE), durant les premières semaines de confinement, est passée par le téléphone, pour contacter les élèves, ou leur famille quand c'était nécessaire. Ils l'ont fait de leur domicile, avec leur téléphone personnel. Les messages électroniques ont tenu également une place importante.

Le numérique a été massivement utilisé pour les fonctions de communication. Pour le logiciel privé Pronote, les usages majeurs ont concerné le cahier de textes et la remise de copies, ainsi que les courriels : ce sont donc des usages très élémentaires, similaires à ce qui se faisait antérieurement sur papier. Il en a été de même pour les ENT : ce sont les

services « Courrier électronique » et « Cahier de textes » qui ont été les plus consultés (à eux seuls, ces deux services concentrent 60 % du temps de consultation total sur l'ENT), les outils de travail collaboratif ne figurant qu'en troisième position des services les plus utilisés par les élèves.

Ainsi les fonctions de communication ont été prédominantes. Si la consolidation des acquis a pu pour beaucoup d'élèves être préservée par la réalisation de devoirs à la maison, la poursuite des programmes et l'acquisition de nouvelles connaissances ou compétences a été minoritaire, de l'aveu des enseignants comme des élèves.

Certes, les objectifs pédagogiques ont évolué au long du confinement dont le terme a été repoussé à plusieurs reprises : lors d'une première période où il était espéré qu'il ne durerait pas plus d'un mois, l'objectif était celui des révisions par les élèves pour éviter la perte d'acquis récents, le retour en classe devant enclencher la reprise des programmes. Le prolongement du confinement après les vacances de printemps a fait apparaître la nécessité de poursuivre la réalisation des programmes à distance, en classe virtuelle, ambition beaucoup plus difficile à réaliser.

En réponse à une enquête de la DEPP, 37 % des collégiens et lycéens indiquent avoir éprouvé souvent ou très souvent un manque de motivation vis-à-vis du travail scolaire pendant le confinement. À cet égard, l'annonce que les examens allaient reposer uniquement sur le contrôle continu et que les notes obtenues pendant le confinement ne seraient pas prises en compte a pu jouer dans certains cas comme facteur de démotivation des élèves.

C - Une continuité pédagogique problématique pour certaines catégories d'élèves

Trois populations particulières d'élèves ont rencontré des difficultés : les écoliers, dépendant pour beaucoup de la capacité de leurs parents à assurer un relais pédagogique, le premier degré étant d'une manière générale mal doté en moyens numériques ; les élèves à besoins éducatifs particuliers, notamment en situation de handicap ; et les élèves les plus fragiles, en éducation prioritaire ou dans l'enseignement professionnel.

1 - Des écoliers subissant les effets du faible déploiement des dispositifs numériques

Outre le petit nombre d'écoles disposant d'un espace numérique de travail (ENT), l'équipement est en général très limité dans le premier degré. Les matériels disponibles dans les écoles considérées comme « équipées » en moyens numériques consistent essentiellement en tableaux blancs interactifs et vidéoprojecteurs. Elles sont peu dotées en ordinateurs, si bien qu'elles ne détenaient guère de flottes d'équipements mobiles à prêter aux familles. Le maintien du lien avec l'école est passé le plus souvent par le mail, le téléphone et le papier.

Des enseignants ont été particulièrement créatifs, telle cette enseignante de maternelle d'un établissement privé sous contrat de l'académie de Rennes, qui a produit des classes en vidéo presque quotidiennes pour des tout-petits, qu'elle a diffusées sur YouTube, et qui ont eu une très forte audience, bien au-delà de la région : « *la maîtresse part en live* ».

Cependant, l'impact de cette période sur les acquis des élèves du premier degré, mesurés par les évaluations nationales de la rentrée de septembre 2020, paraît limité.

En septembre 2020, le niveau des élèves de CP recule légèrement (entre un et deux points de pourcentage), alors qu'en 2019 les résultats étaient stables par rapport à 2018. Les régressions les plus significatives concernent les domaines travaillés en fin de grande section de maternelle. La baisse de niveau des élèves de CE1 est plus marquée en français, particulièrement dans les domaines de la lecture et de l'écriture (recul de 4,5 points entre 2019 et 2020). Cette évolution contraste avec l'amélioration observée l'année précédente.

Le niveau des élèves entrant en 6^{ème} progresse (+ 4,5 points en français, + 3,1 points en mathématiques) mais les écarts de performance entre les élèves de l'éducation prioritaire (EP) et les autres se creusent en mathématiques. Toutefois, les tests portent sur les acquis de l'ensemble de l'école élémentaire et pas seulement sur ceux du CM2, si bien que cet écart ne peut être entièrement attribué à l'effet de l'école à distance pendant la crise du printemps 2020.

2 - Pour les élèves à besoins particuliers, des adaptations insuffisantes

La plupart des académies ont mis en place des dispositifs spécifiques pour les élèves à besoins éducatifs particuliers, quoique cinq d'entre elles déclarent n'avoir connaissance d'aucune mesure particulière.

La continuité pédagogique pour les élèves à besoins éducatifs particuliers a été pilotée par les équipes spécialisées des services académiques, avec l'appui des CASNAV³⁴, en lien avec les acteurs de terrain³⁵. Les ressources éducatives et les outils les plus adaptés aux élèves en situation de handicap, des tutoriels et des documents d'accompagnement ont été largement diffusés auprès des équipes

³⁴ Centres académiques pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs.

³⁵ Directeurs de sections d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA), coordinateurs d'unités localisées pour l'inclusion scolaire (ULIS), enseignants référents, accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH), éducateurs spécialisés, etc.

enseignantes et des familles souvent sous forme de *Padlets*³⁶ ou de pages spécifiques, comme celles créées par l'académie de Nancy-Metz³⁷. Plusieurs de ces initiatives ont été mises en ligne sur la page dédiée EDUSCOL³⁸.

Si les élèves fragiles ont fait l'objet d'une attention particulière dès le début du confinement afin de maintenir le lien avec les familles, la priorité s'est portée davantage sur les outils de communication que sur les contenus, qui n'ont pas toujours été immédiatement personnalisés pour le handicap.

Quelle que soit la pédagogie proposée, l'absence d'aide humaine a pu constituer un obstacle dirimant pour certaines familles qui se sont trouvées démunies pour accompagner un enfant peu autonome ou en situation d'anxiété extrême. Faute de coordination, les accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) ne savaient pas comment maintenir le lien avec les élèves et les enseignants. L'organisation a mis du temps à se mettre en place ainsi que le reconnaît l'académie de Paris dont les équipes se sont fortement mobilisées sur ce sujet. Par ailleurs, la continuité pédagogique a été particulièrement difficile pour les élèves placés en instituts médico-sociaux dépourvus d'équipements informatiques en nombre suffisant.

3 - Des risques accrus de décrochage pour les élèves les plus fragiles, en éducation prioritaire et dans la voie professionnelle

Selon les estimations de la DEPP, la part des élèves ayant décroché lors du confinement serait plus importante en éducation prioritaire (EP) ou dans la voie professionnelle. Les enseignants du premier degré évaluent à 6 % la part des élèves n'ayant pu être suivis, mais cette proportion s'établit à 10 % pour les élèves scolarisés en EP. Dans le second degré, le ratio grimpe à 18 % pour les collégiens scolarisés en EP (contre 9 % pour les collégiens de l'enseignement public scolarisés hors EP et 4 % pour les collégiens scolarisés dans le privé) et à 19 % pour les lycéens de la voie professionnelle (contre 9 % des lycéens des voies générale et technologique). Le ministère fait néanmoins valoir un retour satisfaisant des élèves de l'enseignement professionnel au lycée à la rentrée de septembre 2020, qui atténuerait le phénomène : les taux de sortie, qui mesurent le décrochage, après une première année de CAP, une seconde ou une première professionnelle, diminuent³⁹.

³⁶ Un *padlet* est un « mur virtuel » sur lequel on peut afficher toute sorte de documents afin de les diffuser et de les partager : textes, images, enregistrements audio, vidéos, pages internet.

³⁷ « Je suis professeur avec des élèves à besoins éducatifs particuliers » et « Je suis enseignant avec des élèves allophones ».

³⁸ <https://eduscol.education.fr/cid150809/continuite-pedagogique-pour-les-eleves-a-besoins-educatifs-particuliers.html>

³⁹ Source : DEPP. Par exemple, parmi les élèves scolarisés en première année de CAP à la rentrée 2019, 13,4 % sont sortis d'un établissement du MENJS en 2020, alors que ce ratio était de 19 % l'année précédente.

Malgré ces moyennes, il a été relevé, lors des visites dans les établissements, un décrochage particulièrement élevé chez les publics les plus fragiles, notamment les élèves de CAP. En effet, l'ancrage de ces élèves à l'école se fait surtout par la partie pratique des enseignements. Or, la reproduction des gestes techniques est difficile en enseignement à distance, pour toutes les filières techniques, à l'éducation nationale comme dans l'enseignement technique agricole, même si certains professeurs ont fait preuve d'inventivité, comme cet enseignant du lycée agricole de Courcelles-Chaussy qui a réalisé des vidéos dans son jardin, mises en ligne sur une chaîne YouTube. Les élèves ne disposent pas à domicile des matériels ou logiciels professionnels nécessaires pour pratiquer le métier auquel ils se préparent. De fait, l'enseignement à distance dans ces filières a essentiellement porté sur les matières générales.

Le constat de la Cour rejoint celui du Conseil scientifique de l'éducation nationale, qui a noté que le confinement risquait « d'accentuer les inégalités entre élèves déjà plus autonomes dans leur travail, ou pouvant compter sur des acquis solides, et ceux en difficulté scolaire, en raison de différences entre familles. En effet, certaines sont capables d'accompagner les élèves dans leur travail à la maison alors que d'autres, pour des raisons diverses, ne peuvent pas offrir cette possibilité »⁴⁰. Le handicap numérique se cumule ainsi avec la difficulté de familles modestes à accompagner la scolarité des enfants.

III - Une école à distance difficile à mettre en œuvre faute d'un service du numérique éducatif structuré

A - Un pilotage complexe de l'école à distance, de surcroît soumis à un contexte mouvant

1 - Une phase de préparation opérationnelle très réduite

Au ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports (MENJS), comme dans les autres ministères, la préparation à la gestion de l'épidémie n'a véritablement débuté qu'en février 2020. Le 5 mars, le ministère excluait de fermer les écoles, alors que le 12 mars, le Président de la République annonçait la fermeture des établissements d'enseignement jusqu'à nouvel ordre, puis, le 16 mars, le confinement. Celui-ci était d'abord prolongé jusqu'au 15 avril, puis jusqu'au 11 mai. Du 11 mai au 22 juin 2020, le retour à l'école s'est organisé

⁴⁰ Conseil scientifique de l'éducation nationale, *Recommandations pédagogiques pour accompagner le confinement et sa sortie*, mai 2020.

progressivement. Aussi, quand bien même, dès le 26 février, les établissements devaient organiser un plan de continuité d'activité⁴¹, dans les faits, les équipes pédagogiques n'ont disposé que de la journée du vendredi 13 mars pour s'organiser, individuellement, ou collectivement dans le meilleur des cas.

Le basculement de l'école à distance s'est donc réalisé dans un contexte très incertain, avec des annonces parfois perçues comme contradictoires, par exemple en matière d'organisation des examens⁴².

Le caractère inédit de la fermeture totale des écoles, le manque de connaissances scientifiques sur la maladie (ses perspectives d'évolution, sa gravité et ses modes de contamination) ont conduit les pouvoirs publics à adapter fréquemment les consignes : cinq circulaires successives ont ainsi organisé la continuité scolaire et la foire aux questions sur le site du ministère a dû être actualisée très régulièrement.

Le ministre a exercé un pilotage serré, réunissant les recteurs tous les deux jours en visioconférence jusqu'à fin avril, puis ensuite deux fois par semaine. La DGESCO a mis à disposition des ressources pédagogiques, sur ses portails disciplinaires EDUSCOL, et mobilisé les réseaux académiques, notamment les inspections, pour accompagner les établissements et les enseignants. La direction du numérique pour l'éducation (DNE) a coordonné par une réunion hebdomadaire l'action des délégations académiques au numérique éducatif (DANE) et des opérateurs du ministère et suivi, avec les collectivités territoriales, le sujet des ENT, des équipements et des connexions ; elle a réuni le comité des partenaires qui associe les trois niveaux de collectivités.

L'organisation de l'école en Europe

En Europe, si l'Italie a fermé ses établissements scolaires dès le 5 mars, 17 pays ont fait de même le 16 mars, le Royaume-Uni ayant finalement basculé dans l'école à distance le 23 mars 2020. La fermeture des écoles a pu dans certains cas être modulée : ainsi en Angleterre, les écoles ont accueilli par exception non seulement les enfants des personnels indispensables à la gestion de la crise (personnels médicaux, enseignants, personnels de la chaîne de production alimentaire et des transports), mais également les enfants vulnérables ou à besoins éducatifs particuliers. Toutefois une part minimale des enfants éligibles à cet accueil a profité de cette faculté.

⁴¹ Si de tels plans avaient été préparés lors de la crise de la grippe H1N1, ils semblent avoir été « oubliés » par les équipes en poste en 2020.

⁴² La prolongation du confinement a conduit le ministère à annoncer le 3 avril 2020 la validation du baccalauréat en contrôle continu, et par la suite la validation de l'oral de français, du diplôme national du brevet (DNB) et des brevets d'études professionnelles (BEP) et certificats d'aptitude professionnelle (CAP) en contrôle continu.

Par ailleurs, dotée d'ENT et d'outils nationaux, la France se situe dans une position intermédiaire en Europe dans l'utilisation des outils des GAFAM, certains pays européens ayant principalement recours à ces solutions. Ainsi, le ministère italien de l'Instruction propose aux écoles un accès aux plateformes éducatives de Google et Microsoft via une inscription sur le site du ministère. Au Royaume-Uni, le ministère de l'éducation a également conclu avec Google et Microsoft un accord du même ordre, facilitant l'accès à leurs plateformes éducatives des écoles et des établissements du second degré, qui reçoivent à cet effet une subvention.

2 - Un retour d'expérience impliquant un pilotage financier plus maîtrisé par le ministère

Dès le mois d'avril, le ministère a envisagé d'organiser un retour d'expérience avec les différentes parties prenantes, qui a pris la forme des états généraux du numérique pour l'éducation (EGNE). Il a également complété ses enquêtes statistiques et en a réalisé de nouvelles, pour apprécier l'impact de la crise sanitaire.

Les états généraux du numérique pour l'éducation

Après des États généraux tenus en régions académiques⁴³, une synthèse nationale a été organisée les 4 et 5 novembre 2020.

Structurés autour de cinq thématiques (mettre en place de nouvelles formes de gouvernance et de nouveaux outils d'anticipation, enseigner et apprendre le numérique et avec le numérique, garantir un égal accès au numérique pour tous / fracture numérique, travailler ensemble autrement / culture numérique professionnelle commune, favoriser le développement d'un numérique responsable et souverain), les EGNE ont donné lieu à 40 propositions, qui doivent être déclinées rapidement dans un plan d'action, selon le ministère.

Depuis la rentrée 2020, le MENJS a publié un plan de continuité pédagogique reposant sur deux hypothèses, allant de la réduction des capacités d'accueil à la fermeture des établissements. Il reste néanmoins à traduire ces directives en plans opérationnels réglant les questions pratiques de fonctionnement complet ou partiel à distance au sein de chaque établissement, comme recommandé *supra* (cf. partie II §A).

⁴³ Plus de 350 rencontres, au niveau académique et infra-académique et en écoles, établissements, départements, rassemblant près de 15 000 participants.

En outre, alors que le second confinement était mis en place, en novembre 2020, les écoles et collèges ont continué à accueillir tous les élèves ; l'enseignement hybride, pour partie à distance, pour partie dans l'établissement, ne concernait que les lycées, en fonction des situations locales. Depuis janvier 2021, il peut également, à titre exceptionnel, concerner les collèges, plus particulièrement les classes de troisième et quatrième.

Le financement du numérique éducatif par l'État avait précédemment marqué le pas, mais la crise sanitaire a conduit à rehausser les moyens qui y sont consacrés. Si le budget prévu en loi de finances initiale est passé de 13,3 M€ à 9 M€ de 2019 à 2020 (et 10 M€ en 2021), près de 75 % des montants disponibles au titre de l'action « Innovation numérique pour l'excellence éducative »⁴⁴ du programme d'investissements d'avenir (PIA 2) ont été consommés de 2014 à mi-2020 (210 M€ pour une dotation de 287,3 M€). Si, à la fin de l'année 2020, le ministère n'était pas en mesure de chiffrer le coût final de la crise concernant le numérique éducatif, les lois de finances rectificatives pour 2020 ont acté des redéploiements de crédits PIA pour transformer le CNED en « académie numérique » (14,8 M€).

Pour la suite, 131 M€ financeront la continuité pédagogique numérique, en 2021 et 2022, dans le cadre du plan de relance⁴⁵. De plus, outre l'opération relative au CNED, le PIA 3 accompagne la création d'un « e-INSPE »⁴⁶ (10 M€) et le déploiement, depuis la rentrée 2020, de deux « démonstrateurs » dans l'Aisne et le Val d'Oise (27,3 M€)⁴⁷ ; ils devraient être étendus à une dizaine de départements dans le cadre du PIA 4.

Ces crédits relèvent de la mission budgétaire *Investissements d'avenir* et non du budget du ministère de l'éducation nationale. Ils restent ainsi éclatés entre plusieurs supports financiers sans que leur pilotage stratégique par le ministère soit assuré.

⁴⁴ Elle porte notamment sur des appels à projet afin d'acquérir des équipements numériques, des ressources pédagogiques numériques et services innovants ou encore soutenir des expérimentations innovantes dans le champ du numérique.

⁴⁵ Dans cet ensemble, 71 M€ seront consacrés au socle de base dans le premier degré ; trois enveloppes de 20 M€ concernent l'acquisition de ressources et services, d'une part, la formation, d'autre part, et enfin le soutien aux dispositifs d'hybridation en lycée.

⁴⁶ Institut national supérieur du professorat et de l'éducation numérique, porté par Réseau Canopé.

⁴⁷ Dans le cadre du projet « Territoires numériques éducatifs », ce dispositif assurera un socle minimal pour les écoles élémentaires et équipera 1 000 enseignants néo-titulaires et les élèves des classes élémentaires en situation de fracture numérique, ainsi que la moitié des classes, d'un kit d'enseignement hybride. Dans le cadre du plan de relance, plus particulièrement de la stratégie d'accélération « Enseignement et numérique », il devrait être étendu à une dizaine d'autres départements.

Par ailleurs, confronté à la question de l'équipement numérique des personnels enseignants, le MENJS, dans le cadre du Grenelle de l'éducation, a choisi, plutôt que de les doter en matériel, de verser aux enseignants « devant élèves » et aux psychologues de l'éducation nationale une prime d'équipement de 176 €. Si elle leur confère une latitude dans leur choix d'équipement, la maintenance leur en est déléguée. Un tel dispositif, en l'absence d'obligation précise de s'équiper, présente en réalité le caractère d'un complément de rémunération et a du reste été présenté comme tel aux personnels. Son principe a reçu l'aval des organisations syndicales et a le mérite de la commodité.

En outre, les budgets des opérateurs ont été affectés par la crise : à court terme, Réseau Canopé et l'ONISEP ont connu une perte de recettes, le CNED a vu ses dépenses augmenter et a dû être soutenu par le ministère⁴⁸.

B - Un effort de structuration et de déploiement du numérique éducatif à accomplir

1 - Un socle numérique pour les écoles et les établissements, en partenariat avec les collectivités territoriales

À la suite du rapport de la Cour de 2019, le ministère avait fait sien l'idée d'un socle numérique de base à mettre en place dans chaque école, collège et lycée, en lien avec la collectivité responsable de ce niveau scolaire. Cette ambition avait été affichée dans sa stratégie numérique⁴⁹, sans déboucher sur des avancées significatives. À cet égard, la crise sanitaire a joué un rôle de catalyseur, la négociation jusqu'alors enlisée avec les collectivités ayant au moins abouti à la production d'un document de cadrage sur le socle numérique de base dans les écoles, proposé aux élus municipaux lors des États généraux et dont le ministère indique qu'il serait consensuel. Toutefois, si l'Association des maires de France (AMF) y est favorable et partage ces objectifs, elle en estime les préconisations trop ambitieuses et coûteuses à court terme.

Le déploiement effectif de ce socle suppose, comme le souligne l'AMF, que soit prise en compte l'inégale capacité des communes à assumer la charge du cofinancement qui leur incombe, eu égard à leur contexte budgétaire dégradé. À défaut, le risque est de perpétuer les inégalités territoriales, déjà relevées par la Cour dans son précédent rapport et dont les effets se sont fait sentir en temps de crise.

⁴⁸ Dans un premier temps, le coût estimé du dispositif (5,2 M€ d'ici décembre 2020) a été couvert par un abondement de sa subvention pour charge de service public (SCSP) de 0,5 M€ et par le programme opérationnel national du fonds social européen (FSE) (4,7 M€). Son maintien jusqu'à la fin de l'année scolaire 2020-2021 se fera par une subvention du MENJS.

⁴⁹ Placer les données scolaires au cœur de la stratégie numérique du ministère. <https://www.education.gouv.fr/le-numerique-au-service-de-lecole-de-la-confiance-3212>.

Il reste nécessaire de définir ce socle de base pour les collèges et les lycées et, pour les trois niveaux scolaires, de le décliner en académies, en généralisant les concertations qui existent déjà, entre les recteurs et les collectivités responsables de chaque niveau scolaire.

La Cour recommande également de partager sans délai au sein d'un site de données sur le numérique pour l'éducation, géré par la DNE et la DEPP, l'ensemble des statistiques disponibles sur les équipements, les connexions et les usages.

2 - L'indispensable formation des enseignants

Comme la Cour le soulignait déjà dans son précédent rapport, la formation des enseignants est un préalable indispensable à la diffusion des usages pédagogiques du numérique, alors que les enseignants s'estimaient mal formés en la matière⁵⁰. Elle est également un gage d'efficacité de l'investissement des collectivités territoriales dans le déploiement du socle numérique de base.

Lors de la crise, de très nombreuses actions de formation ont été organisées par les délégations académiques au numérique éducatif et leur réseau d'accompagnateurs de proximité en départements, circonscriptions et établissements. Si ces formations locales par les pairs s'avèrent cruciales, elles doivent être complétées, selon les besoins de chaque enseignant, par des actions du plan académique de formation, pour aller plus loin et conduire chaque enseignant jusqu'à la certification des compétences pour s'assurer qu'il puisse enseigner avec le numérique⁵¹. La Cour rappelle sa recommandation de 2019 : « Rétablir une certification obligatoire des compétences numériques dans la formation initiale (master MEEF) et certifier les compétences numériques acquises en cours de carrière ; établir un plan de formation continue obligatoire ». Elle recommande d'intégrer dans le plan de continuité pédagogique opérationnel préconisé un volet formation, qui garantisse la montée en compétences numériques des enseignants selon leurs besoins et permette une utilisation optimale des équipements financés par les collectivités locales.

⁵⁰ En 2018, leurs besoins en formation n'étaient pas couverts pour 45 % des enseignants du second degré et, pour 56 %, l'offre était insuffisante. En 2017, près de 40 % des professeurs des écoles n'avaient reçu aucune formation au numérique éducatif au cours des deux années précédentes.

⁵¹ À ce jour, l'arrêté du 30 août 2019 relatif à la certification PIX des compétences numériques prévoit simplement que « peuvent également faire l'objet de la certification nationale PIX [...] les compétences numériques acquises par les étudiants en formation initiale dans les établissements d'enseignement supérieur et par les stagiaires de la formation continue délivrée par les services et établissements d'enseignement publics ».

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La mobilisation du service public du numérique éducatif dans le cadre de « l'école à distance » au printemps 2020 a été réelle et rapide, malgré des difficultés initiales pour gérer l'affluence des usagers.

Cependant, l'accès au service public a été difficile pour nombre d'élèves et de familles, qui ont souffert de l'absence ou de l'insuffisance d'équipement ou de connexion et, localement, de l'inexistence de plans opérationnels de continuité pédagogique. En particulier, beaucoup d'élèves n'ont pu accéder aux plateformes scolaires que via un téléphone portable, disposant d'un forfait très limité.

Ce sont les usages les plus élémentaires (échange de courriers) qui ont prévalu, l'appropriation antérieure du numérique ayant été trop limitée pour que s'installe une pédagogie entièrement revue pour dispenser un enseignement à distance, auquel la plupart des enseignants n'ont jamais été préparés. Le travail dans le cadre de l'école à distance a visé davantage la consolidation des acquis que la progression dans les programmes. Cette période a mis en lumière des défauts structurels d'organisation, déjà largement connus et analysés : insuffisance du travail collectif au sein des équipes pédagogiques, place trop réduite du pilotage local par les chefs d'établissement, faiblesse des moyens d'accompagnement à leurs côtés, obstacles qui doivent être surmontés pour garantir une continuité pédagogique.

C'est pourquoi, au-delà des recommandations qu'elle a émises dans son rapport de 2019, la Cour, pour faciliter l'accès des élèves au numérique et rendre possible en cas de crise une continuité pédagogique effective, formule les recommandations suivantes :

- 1. mettre en place le socle numérique de base dans les écoles, collèges et lycées, en généralisant la négociation en académies avec les élus et leurs associations (ministère chargé de l'éducation nationale) ;*
- 2. établir dans chaque école et établissement un plan de continuité pédagogique opérationnel, sous l'autorité du chef d'établissement ou du directeur d'école, reposant sur des choix partagés quant aux procédures et outils (ministère chargé de l'éducation nationale) ;*
- 3. inclure un volet de formation dans le plan de continuité pédagogique opérationnel de chaque école et établissement (ministère chargé de l'éducation nationale) ;*

4. *créer sans délai un site de données sur le numérique pour l'éducation, géré par la DNE et la DEPP, mettant à disposition l'ensemble des statistiques disponibles sur les équipements, les connexions et les usages (ministère chargé de l'éducation nationale) ;*
5. *donner aux élèves, pour les périodes de crise et pour des catégories d'élèves à déterminer, l'accès gratuit à des données au-delà de leur forfait, dans des conditions compatibles avec la réglementation européenne, en négociant avec les opérateurs de téléphonie mobile (ministère chargé de l'éducation nationale, secrétariat d'État au numérique).*

Réponses

Réponse du Premier ministre	95
Réponse du président de l'Association des maires de France (AMF)	100
Réponse du président-directeur général du groupe La Poste	101
Réponse de la présidente-directrice générale de France Télévisions.....	103
Réponse du président d'Index Éducation.....	106

Destinataires n'ayant pas d'observation

Président d'Arte France
Présidente de l'association Emmaüs France

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Les recommandations formulées en conclusion du chapitre relatif à la contribution du service public du numérique éducatif à la continuité scolaire pendant la crise sanitaire rejoignent une partie des 40 propositions formulées par les états généraux du numérique pour l'éducation (EGN).

Dès le mois d'avril 2020, était organisé un retour d'expérience sur la forte mobilisation des outils numériques par la communauté éducative pendant la période de confinement. Il convient de souligner que la fermeture des écoles au cours de cette période n'a pas été « totale » : les enfants dont les parents assuraient une mission indispensable à la gestion de la crise sanitaire, et qui ne disposaient pas d'autre solution de garde, ont été accueillis dans des écoles et établissements.

Les EGN ont formellement débuté par une consultation nationale en juin, et se sont achevés au début du mois de novembre 2020. Forts des constats observés pendant les périodes de confinement et de déconfinement progressif, fondés sur une démarche participative de toute la communauté éducative et confirmés par des comparaisons internationales, les éléments de la stratégie numérique ont ainsi été consolidés.

Certaines décisions ont pu entrer en vigueur dès la rentrée scolaire 2020. Les autres propositions sont en cours de mise en œuvre, dans le cadre soit du plan de relance, soit de la stratégie d'accélération « numérique et enseignement » portée par l'État, financée grâce aux investissements d'avenir (PIA 4), tout particulièrement à travers les territoires numériques éducatifs (TNE).

La recommandation n° 1 de la Cour invite à « mettre en place le socle numérique de base en généralisant la négociation en académie avec les élus et leurs associations. » C'est un écho à deux propositions des EGN :

- N°1 : organiser une nouvelle gouvernance plus participative au niveau national et dans les territoires ;
- N°18 : garantir un socle numérique minimal pour les écoles et les établissements.

Pour l'enseignement du premier degré (écoles), la définition du socle numérique de base s'est faite avec l'ensemble des représentants des collectivités du comité des partenaires du numérique pour l'éducation : Association des régions de France (ARF), Assemblée des départements de

France (ADF), France urbaine, Association des maires de France (AMF), Association des maires ruraux de France (AMRF), Villes de France, Villes Internet, Villes éducatrices, Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel (AVICCA).

Le document de cadrage a été discuté avec l'ensemble des associations représentatives des collectivités. Il vise à éclairer les collectivités compétentes dans leurs investissements, en fonction du niveau d'équipement attendu dans les écoles. Il a valeur de référentiel pouvant être éventuellement adapté en fonction des projets pédagogiques développés dans les écoles concernées et des réalités du terrain, étant entendu que l'État conserve ses compétences en matière de formation des enseignants aux usages pédagogiques du numérique et par le numérique.

Désormais validé par l'ensemble des représentants des collectivités du comité des partenaires, ce document de cadrage fonde l'attribution des crédits du plan de relance par appel à projets « pour un socle numérique dans les écoles élémentaires », publié au Bulletin officiel de l'éducation nationale du 14 janvier 2021.

Pour le second degré, le document de référence est en cours de discussion.

Les recommandations n° 2 et n° 3 de la Cour préconisent d'établir dans chaque école, collège et lycée un plan de continuité pédagogique opérationnel et d'y inclure un volet de formation. Ces recommandations rejoignent la proposition n° 4 des EGN : « mettre en place un plan de continuité d'activité administrative et pédagogique » incluant un volet formation, principalement d'initiative locale, et faire des exercices réguliers pour mieux anticiper et se préparer à d'autres situations de crise.

S'agissant du plan de continuité pédagogique, le ministère chargé de l'éducation nationale a élaboré un cadre national constitué de documents organisationnels et pédagogiques, tout en laissant aux établissements une marge pour sa mise en œuvre. Depuis le 9 novembre 2020, plus de 1 600 plans de continuité pédagogique ont été élaborés dans les lycées publics, soit plus des deux tiers des établissements.

Écoles, collèges et lycées identifient les ressources locales et les bonnes pratiques, pour déployer les modalités et les actions du cadre national, mais adaptées au contexte local. Les organisations mises en place doivent répondre à plusieurs enjeux :

- maintenir le lien social entre les élèves, et entre les élèves et les équipes éducatives ;
- offrir aux élèves un cadre permettant la continuité des apprentissages dans les meilleures conditions possibles ;

- offrir un accompagnement adapté à chaque élève, en particulier ceux qui risquent de rencontrer des difficultés les empêchant de suivre le rythme des apprentissages.

Afin d'accompagner les équipes éducatives dans la mise en place d'organisations et de modalités pédagogiques adaptées, le cadre national relatif au plan de continuité pédagogique met à leur disposition un ensemble de ressources, d'outils, et d'éléments de cadrage en matière organisationnelle - actions à conduire, aménagement des locaux, etc., - et de conduite des enseignements et des apprentissages. Par exemple, s'agissant de la répartition entre le temps d'enseignement en présentiel et les autres temps :

- temps hors classe en établissement avec accompagnement éducatif ;
- retransmission du cours en direct, lorsque les conditions le permettent ;
- continuité pédagogique à distance, s'appuyant sur des documents physiques, sur des séquences numériques initiées par le professeur ou existantes, notamment, sur le service de classes virtuelles du CNED (Centre national d'enseignement à distance), utilisé par plus de 60 % des professeurs de mars à mai 2020, et qui a été amélioré afin de tenir compte des retours d'expériences ;
- temps hors classe pris en charge par les collectivités dans le cadre du dispositif sport-santé-culture-civisme (2S2C).

Comme le souligne la Cour, la crise sanitaire a mis en évidence l'enjeu que constitue le renforcement de la formation au numérique dans la formation initiale et continue des professeurs. À cet égard, il convient de souligner le chemin déjà accompli, dès avant la crise.

Ainsi, l'article 46 de la loi pour une école de la confiance du 26 juillet 2019 réaffirme le rôle de la formation des personnels au numérique et par le numérique comme levier majeur de la politique éducative. Il a modifié en ce sens l'article L. 721-2 du code de l'éducation, qui dispose désormais que « les instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (INSPE) assurent le développement et la promotion de méthodes pédagogiques innovantes. Ils forment les étudiants et les enseignants à la maîtrise des outils et ressources numériques, à leur usage pédagogique ainsi qu'à la connaissance et à la compréhension des enjeux liés à l'écosystème numérique. »

Cette évolution s'inscrit dans la mise en place d'un véritable continuum de formation, comme l'illustrent, en amont, la profonde révision de la maquette du master « métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation » (MEEF) dès mai 2019, et en aval, le schéma directeur de la formation continue couvrant la période 2019- 2022.

Enfin, du point de vue administratif, la mise en œuvre de la proposition n° 4 des EGN peut s'appuyer sur l'action du réseau territorial du numérique éducatif, dont l'engagement depuis le mois de mars 2020 mérite d'être souligné.

La recommandation n° 4 préconise la création d'un site de données sur le numérique pour l'éducation mettant à disposition l'ensemble des statistiques disponibles sur les équipements, les connexions et les usages. Sur ce point, le ministère chargé de l'éducation nationale s'est appuyé jusqu'à présent sur la plateforme eCarto dans une démarche de données ouvertes.

Cette plateforme exploite, contextualise et valorise les données publiques sur le numérique éducatif, et notamment les données portant sur les débits et la connectivité. Ainsi, chaque acteur du numérique éducatif peut s'approprier ces données. Les décisions sont donc prises de manière transparente et le dialogue est renforcé au sein de la communauté éducative.

eCarto résulte d'une démarche partenariale pilotée par la Banque des territoires (Caisse des dépôts et consignations) et le ministère chargé de l'éducation nationale, avec le soutien de la mission Etalab, associant les représentants des collectivités territoriales (AMF, ADF et ARF), l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) et l'Agence du numérique.

La version en ligne rassemble déjà les informations de connectivité (types d'infrastructures, débit internet, wifi) déclarées par les écoles, les collèges et les lycées, et consolide ces informations avec celles issues des collectivités responsables de la couverture numérique du territoire. En effet, les schémas directeurs de l'aménagement numérique des territoires, pilotés par les départements en lien avec l'ARCEP et l'Agence du numérique, comportent des éléments de prévision et de planification à la fois sur la couverture large du territoire et sur le raccordement de certains lieux publics, dont les établissements font partie. Ces éléments sont mis à disposition des territoires. Il est donc possible de programmer l'évolution des raccordements.

Le ministère chargé de l'éducation nationale soutient une proposition de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale, formulée à l'occasion des EGN, qui vise à faire évoluer le code des télécommunications pour y inscrire comme prioritaire le raccordement des écoles et des établissements.

Enfin, en écho à la remarque de la Cour, en conclusion de son chapitre, qui note que « la mobilisation du service public du numérique éducatif dans le cadre de "l'école à distance" au printemps 2020 a été réelle et rapide », il convient de souligner que le ministère chargé de l'éducation nationale s'est également mis en situation très rapidement de pouvoir évaluer et suivre l'impact de la crise autour d'un dispositif d'enquêtes et d'évaluations, riche et complet.

Le fait de disposer d'évaluations exhaustives est un remarquable atout pour mesurer scientifiquement et immédiatement l'impact sur les apprentissages des élèves, ce que peu d'autres pays peuvent réaliser. Les résultats ont été mis en ligne au fur et à mesure de leur disponibilité.

Les enquêtes conduites dès le mois de mai 2020 auprès des familles, des élèves et des acteurs de l'enseignement ont ainsi permis de porter un regard presque immédiat sur la manière dont ont été ressentis la continuité scolaire et ce temps inédit d'apprentissage. Interrogés sur l'impact éventuel de l'enseignement à distance, une majorité d'enseignants souligne les progrès des élèves en termes d'autonomie et de maîtrise des outils numériques. Les parents, pour leur plus grande part, confirment ce gain en autonomie et estiment, pour les deux tiers d'entre eux, que leur enfant a maintenu son niveau d'apprentissage.

Les évaluations de la rentrée de septembre 2020 ont mis en évidence les conséquences sur les acquis scolaires.

En CP et CE1, les deux générations d'élèves qui ont connu le confinement ont des acquis moins ou un peu moins affirmés que celles qui les avaient précédées. En revanche, en début de sixième, une amélioration des résultats en français et en mathématiques se constate.

Enfin, les constats de la rentrée 2020 ont été exploités pour évaluer l'impact en termes de décrochage et d'orientation : ils ont montré une diminution des sorties du système scolaire, en particulier depuis la voie professionnelle, que ce soit après une première année de CAP (certificat d'aptitude professionnelle), une seconde ou une première professionnelle.

L'impact de la crise sera étudié dans la durée : par le suivi d'un panel d'élèves qui ont connu le confinement ; par la mesure de l'insertion des jeunes dans l'emploi dans le cadre du dispositif statistique InserJeunes, ouvert à compter de février 2021 : les comparaisons de taux d'insertion à différentes dates permettront d'analyser comment l'emploi des jeunes sortant de formation professionnelle a été affecté pendant la période de confinement et d'observer en même temps la situation respective des sortants 2020 qui ont vécu le confinement et de la précédente génération qui ne l'a pas connu.

La recommandation n° 5 proposant de donner aux élèves, pour les périodes de crise et pour des catégories d'élèves à déterminer, l'accès gratuit à des données au-delà de leur forfait, rejoint en partie la proposition n° 19 des EGN de « mettre en place le Pass connexion éducation pour tous. »

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE (AMF)

Vous avez adressé à l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité le chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2021 intitulé « La contribution du service public du numérique éducatif à la continuité scolaire pendant la crise sanitaire ».

Dans son courrier du 1er décembre 2020 relatif au relevé d'observations provisoires de la Cour portant sur cette thématique, l'AMF a souligné à nouveau l'importance d'un cadrage plus clair de la politique du numérique éducatif du ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse afin de mieux éclairer les communes et les intercommunalités, gestionnaires des locaux scolaires et financeurs de l'équipement numérique.

La survenue de la crise sanitaire et l'organisation des états généraux du numérique à l'automne dernier ont accéléré les travaux du ministère portant sur la définition d'un socle numérique de base pour les établissements scolaires, en réponse à une préconisation formulée par la Cour dans son précédent rapport de juillet 2019. C'est ainsi que le ministère a lancé au mois de janvier, dans le cadre du plan de relance, un appel à projets pour le socle numérique des écoles élémentaires en vue d'accompagner des collectivités pour atteindre ce socle.

Comme vous le savez, si l'AMF s'est montrée favorable à la définition d'un tel socle, qui répond à la demande de visibilité des élus, elle a fait savoir que les préconisations contenues dans le projet de socle s'avéraient à ce stade trop ambitieuses et coûteuses pour une remise à niveau généralisée des écoles primaires à court terme dans le contexte budgétaire actuel dégradé et compte tenu des difficultés persistantes de connexion dans certains territoires. L'AMF partage ainsi la préoccupation de la Cour quant au risque d'un accroissement des inégalités territoriales au regard de l'inégale capacité financière des communes.

Elle a demandé des éclaircissements sur les garanties devant être apportées par le ministère, en tant que partenaire des collectivités et commanditaire dans ce domaine, en contrepartie des efforts financiers consentis par les collectivités, en particulier sur le volet de la formation qui demeure toujours imprécis s'agissant de la traduction concrète. Elle sera vigilante sur l'applicabilité des préconisations contenues dans le socle et la traduction qui en sera faite par les services déconcentrés au-delà de cet appel à projets.

Enfin, concernant la recommandation de la Cour relative à la mise en œuvre d'un plan de continuité pédagogique opérationnel comportant un volet formation dans chaque école ou établissement, il serait opportun que celui-ci soit partagé avec le maire, eu égard à son rôle de financeur des équipements.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DU GROUPE LA POSTE

Je vous remercie de m'avoir transmis des extraits, concernant La Poste et sa filiale Docaposte du chapitre à figurer dans le rapport public annuel 2021.

Comme le souligne votre enquête, les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ont conduit à rechercher les moyens d'adapter les services publics pour en assurer la continuité.

C'est dans ce contexte et dans cet objectif que La Poste a mis en œuvre, en partenariat avec le Ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports (MENJS), deux dispositifs pour contribuer à la continuité du service public de l'éducation, dispositifs que votre enquête a examinés : la distribution sécurisée de matériels informatiques et la mise à disposition des devoirs à la maison.

Alors que la plupart des autres opérateurs de colis et de courrier ont tout simplement arrêté leur activité, ces deux dispositifs se sont appuyés sur la puissance du réseau de services de proximité humaine de La Poste et sur son savoir-faire en matière de services numériques de confiance.

Même si le volume de prestations réalisé peut paraître modeste au regard de la dimension du service public de l'éducation, ces deux dispositifs ont été particulièrement utiles à la continuité pédagogique envers les élèves des familles les plus exposées au risque de la fracture numérique, et ont contribué à réduire les inégalités d'accès à ce service public.

Le dispositif de distribution sécurisée de matériels informatiques disponibles dans les écoles et les établissements scolaires

Cette première opération, en partenariat avec le MENJS, et en accord avec les communes, départements et régions, était destinée à organiser une distribution sécurisée de matériels informatiques (tablettes et ordinateurs portables) au domicile des élèves dont les familles se trouvent éloignées des dispositifs numériques. Les colis contenant ce matériel étaient préparés dans les établissements scolaires, et livrés à domicile en respectant les mesures de protection sanitaire, sans contact ni signature. Le stock de matériels attribuables et la liste des élèves bénéficiaires étaient gérés par ces établissements.

Pour mener à bien cette opération, un contrat a été signé entre le MENJS et La Poste le 22 avril 2020. Dans ce cadre, jusqu'au 19 juin 2020, La Poste a assuré la livraison de matériels informatiques à près de 1 790 familles relevant de 199 établissements répartis sur 22 des 30 académies françaises.

La Poste a été en mesure de répondre à l'entièreté de la demande. Les cas de non-remise ont été dus à l'absence des destinataires à leur domicile, à des adresses incorrectes ou au refus du matériel par les familles concernées. Ces situations démontrent que seuls des dispositifs associant proximité humaine et services numériques sont de nature à répondre à la situation très particulière de ces élèves et de leurs familles.

Parallèlement, les extraits que vous m'avez transmis mentionnent d'autres partenariats, dont celui avec Emmaüs Connect et son opération « Connexion d'urgence ». À ce titre, je tiens à rappeler que La Poste, engagée contre l'exclusion numérique, est un partenaire historique de l'association. C'est donc naturellement que Colissimo a assuré gratuitement durant les 100 jours de l'opération, la distribution de 2 607 colis d'équipements électroniques.

Le dispositif « Devoirs à la maison »

Le second dispositif, dénommé « Devoirs à la maison », a été mis en place à l'initiative de la direction générale de l'enseignement scolaire. Il a consisté pour La Poste et sa filiale Docaposte à mettre à la disposition des établissements scolaires une plateforme numérique pour permettre aux utilisateurs accrédités, dont les professeurs, d'envoyer leurs devoirs au format PDF, ces devoirs étant ensuite imprimés et envoyés aux élèves avec une enveloppe T permettant leur retour postal gratuit. Une fois retournées à Docaposte, les copies étaient numérisées et téléchargées sur la plateforme. Les utilisateurs accrédités étaient alors informés de la mise à disposition des documents et pouvaient les consulter à distance, dans le respect de la confidentialité des données.

Ce service était donc particulièrement destiné aux élèves des familles dépourvues de connexion à internet ou d'équipement informatique adéquat.

Ce service sur mesure, élaboré et mis en place en l'espace de seulement 10 jours, a été opérationnel dès le 10 avril 2020 en Métropole et le 17 avril 2020 en Outre-mer. Dans les 10 premiers jours, La Poste et Docaposte ont pu répondre aux demandes de 26 000 utilisateurs. Durant les 3 mois et demi de son activité, ce dispositif a permis d'envoyer 332 800 devoirs, représentant plus de 2,5 millions de pages transmises à 40 700 foyers répartis sur 5 725 communes. En retour, ce sont près de 34 000 devoirs numérisés qui ont été traités et mis à disposition des enseignants. Pour en améliorer l'efficacité, la longueur des documents a été portée de six pages au départ à soixante pages. La fin de la prestation a été actée au 8 juillet 2020, avec la fin de l'année scolaire.

Les caractéristiques et le calendrier de déploiement de ce dispositif doivent être mis en regard de la soudaineté et des impacts multiples de la crise sanitaire. Il a été nécessaire de définir une organisation non seulement totalement originale mais aussi robuste et durable, qui tienne compte de l'exigence absolue de protection de la santé des clients et des postiers, des interdictions de circulation et des aléas de l'approvisionnement en papier.

À l'usage, la robustesse de la plateforme opérée par Docaposte a été au rendez-vous, et les enseignants comme les élèves ont bénéficié d'un fonctionnement fiable et régulier.

La distribution postale ayant dû être modulée en fonction de l'évolution de la situation sanitaire, La Poste a assuré, comme pour les autres courriers, une remise des devoirs aux familles 3 jours consécutifs par semaine à partir du 16 mars, 4 jours consécutifs dès le 21 avril, et 6 jours consécutifs à partir du 11 mai.

Si la mise à disposition des devoirs a parfois été perturbée, cela ne concerne qu'une minorité de situations et ne me semble remettre en cause ni l'utilité ni l'efficacité de ce dispositif.

J'ajoute que trois éléments issus du bilan de ce dispositif en confirment la pertinence et l'utilité.

Le nombre de devoirs déposés sur la plateforme a été faible dans certaines académies mais beaucoup plus élevé dans d'autres, ce qui prouve que le dispositif a été fonctionnel et a répondu à un besoin réel.

De plus, ce service est désormais intégré au plan de continuité d'activités du MENJS qui travaille avec La Poste à imaginer de nouveaux usages pour cette plateforme à partir des besoins émanant des rectorats.

Enfin, plusieurs académies ont souhaité rencontrer Docaposte et La Poste pour étendre voire généraliser le dispositif, initialement prévu pour la déconnexion numérique, aux enfants en longue maladie ou ayant des handicaps.

Au final, je constate que ces deux dispositifs ont rempli leur fonction de solution complémentaire aux actions menées localement par les établissements scolaires en faveur de la continuité pédagogique. Ils ont incontestablement contribué à limiter les impacts de la crise sur les élèves des familles en situation de déconnexion numérique, et montré la capacité de La Poste et de ses filiales à se mobiliser dans des délais courts, au moment où tout le pays était frappé par une crise imprévisible, soudaine et violente.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE-DIRECTRICE GÉNÉRALE DE FRANCE TÉLÉVISIONS

Vous m'avez adressé des extraits d'un chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2021 de la Cour des comptes. Ces extraits sont issus du chapitre portant sur La contribution du service public du numérique éducatif à la continuité scolaire pendant la crise sanitaire.

Dans la partie relative aux Solutions d'urgence pour faire face aux besoins d'équipements ou d'accès, vous mentionnez la contribution d'appoint de l'audiovisuel éducatif pendant la crise et notamment la diffusion sur les antennes de France Télévisions, dès le 18 mars 2020, de La Maison Lumni.

Je souhaite saluer tout d'abord la prise en compte par la Cour de la contribution du service public audiovisuel aux défis rencontrés par le système éducatif français pendant la crise sanitaire de 2020 et plus spécifiquement pendant le premier confinement.

Dès l'annonce du premier confinement, France Télévisions s'est massivement mobilisée pour accompagner les élèves et enseignants grâce à une offre complémentaire alliant linéaire et numérique. Dans cette période, c'est bien la puissance du linéaire, et plus particulièrement de la chaîne jeunesse France 4, et la flexibilité offerte par la plateforme numérique éducative Lumni, lancée fin 2019, qui ont permis de faire de France Télévisions la « plus grande classe de France ».

Les atouts inédits de Lumni et France 4 pour « L'école à la maison »

Avec la plateforme Lumni, France Télévisions et les sociétés de l'audiovisuel public partenaires ont décidé de proposer une offre complète qui rassemble 14 000 contenus expertisés accessibles aux élèves, de la maternelle à la terminale, mais également aux enseignants et éducateurs pour préparer les cours, animer des ateliers et nourrir le débat. Lumni propose des programmes diversifiés et adaptés aux besoins (webnatifs, cours, jeux, quizz, etc.) ainsi qu'une offre cinéma avec 43 longs et courts-métrages accompagnés de pistes pédagogiques. Elle bénéficie depuis son lancement d'une déclinaison en linéaire sur France 4 (La Maison Lumni, Les Cahiers Lumni, Le Club Lumni, Les cours Lumni, Le jeu Lumni et les soirées thématiques Lumni).

Lumni et France 4 ont représenté un atout inédit pour organiser et assurer la continuité pédagogique de millions d'élèves. Lors de l'annonce du premier confinement en mars 2020, France Télévisions a été très rapidement en mesure de revoir ses grilles, et plus spécifiquement celles de France 4, afin de mettre en place un dispositif complet appelé La Maison Lumni, capable de prendre le relais de l'école pendant cette période exceptionnelle.

France Télévisions a ainsi entièrement réorganisé la grille de France 4 qui a été composée, entre 9h et 17h30, en semaine, de cours par niveaux afin d'apporter un accompagnement spécifique adapté à chaque âge. À cela s'est ajoutée une émission permettant d'apprendre en s'amusant, diffusée sur France 2, France 4 et France 5. Les cours étaient accessibles toute la journée en version numérique sur Lumni.fr et France.tv.

Pendant le confinement, l'offre Lumni a ainsi représenté une offre singulière de 880 cours dispensés par 80 enseignants de l'Éducation nationale et 430 heures cumulées d'antenne. Au global, 11,2 millions de personnes ont regardé une émission du dispositif entre mars et juin 2020.

Le site Lumni.fr est passé de 640 000 visiteurs uniques avant le confinement à environ 3,4 millions pendant le confinement ; puis à 1,2 millions en moyenne depuis la fin du premier confinement. Désormais connue par un enfant et un parent sur deux, la plateforme Lumni a donc conservé un niveau de trafic bien au-dessus de ses niveaux antérieurs à la crise.

Une ambition de renforcement des contenus à visée éducative pour 2021

Depuis le début de cette année, France Télévisions a continué d'enrichir ses programmes éducatifs pour répondre aux questionnements des plus jeunes de manière pédagogique.

Le Groupe proposera ainsi au premier semestre 2021 de nouveaux formats éducatifs à l'instar de C Jamy sur France 5 (consacré au savoir et à la science), un nouveau magazine 1, 2, 3 Lumni sur France 4 (qui accompagne les enfants au quotidien pour développer leur bien-être, le savoir et la connaissance ainsi que leur esprit critique), un jeu Lumni (programme de révision du programme de primaire autrement) ou encore des modules pédagogiques sur les institutions françaises ou la guerre d'Algérie.

Le groupe proposera également des programmes webnatifs (programmes destinés aux plateformes numériques avec une narration adaptée au numérique) autour des questions de sexualité (Sexotuto, projet de 38 épisodes à destinations des 11-13 ans et des adolescents de 14-17 ans), de religion (Les voyages de Lina, série de 10 épisodes et un kit pédagogique pour répondre aux questions de collégiens sur les religions à partir de mars prochain), de laïcité (programme (Les clés de la laïcité diffusé à partir d'avril prochain) ou encore de l'environnement (Silence ça pousse junior saison 3). De nouveaux programmes littéraires et historiques sont également en préparation.

Pour les mois à venir, France Télévisions souhaite continuer à accompagner les élèves et plus particulièrement celles et ceux en difficulté. Dans cette période d'incertitudes et de discontinuité pédagogique dû aux confinements successifs, France Télévisions souhaite être auprès des jeunes en situation de fragilité et à les aider à se remobiliser pour construire leur avenir en leur mettant à disposition des ressources adaptées à leurs besoins.

Le groupe souhaite également accompagner les lycéens fraîchement diplômés dans leurs premières années d'études supérieures, alors qu'ils sont privés du caractère présentiel des cours.

France Télévisions travaille ainsi à un nouveau projet complet, prenant en compte les plus jeunes mais aussi ceux entamant leurs études, pour la rentrée 2021.

En conclusion, France Télévisions a cherché, à travers ses offres linéaires et numériques, d'être au rendez-vous du défi collectif qu'a représenté la crise sanitaire. Grâce à l'apport décisif de France 4 et de la plateforme Lumni, complémentaires l'un de l'autre, le groupe a bénéficié des outils adéquats pour être réactif et agile afin de remplir sa mission de service public éducatif.

France Télévisions relève par ailleurs que l'extinction de France 4, prévue initialement le 9 août 2020, a été reportée d'un an en raison notamment de la contribution exceptionnelle au dispositif de « Nation apprenante » mis en place par le Gouvernement.

France Télévisions a conscience d'appartenir au patrimoine culturel de tous les Français. Nous sommes donc fiers d'apporter notre contribution, au travers de programmes pédagogiques, à l'émancipation des plus jeunes au moment où ils se retrouvent confrontés à de nombreux bouleversements.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT D'INDEX ÉDUCATION

Je souhaite apporter à votre connaissance les éléments suivants.

J'aimerais apporter un complément d'information concernant le rôle qu'a joué notre plateforme PRONOTE durant le premier confinement du 16 mars au 11 mai 2020.

Pour cela, je prendrai la journée du 17 mars comme point de repère car elle a été la journée du plus grand nombre de connexions pour tous les acteurs numériques de l'éducation.

Ce jour-là, le pic des connexions authentifiées sur notre plateforme d'hébergement était de 16,335 millions de connexions pour les 6 000 EPLE que nous hébergeons, alors que pour l'ensemble des ENT ce pic était de 6,982 millions de connexions (voir document joint).



Pour être encore plus précis, les connexions concernant PRONOTE doivent, pour refléter la réalité être augmentées d'un tiers, pour prendre en compte les connexions que nous ne pouvons pas compter depuis notre plateforme d'hébergement, mais qui sont certainement réalisées dans les mêmes proportions sur les PRONOTE déployés en dehors de notre DATACENTER pour 2 000 EPLE.

Nous pouvons donc estimer sans risque d'erreur que le 17 mars plus de 20 millions de connexions ont été réalisées par des utilisateurs de PRONOTE.

Pour mieux mesurer encore ce différentiel d'usages entre PRONOTE et les ENT concernant la continuité pédagogique, il faut prendre en considération qu'une large part des connexions à l'ENT a pour vocation de permettre la connexion à PRONOTE comme on peut le lire dans le graphe joint au message suivant (le 20 mars 2020) à propos de l'ENT académique Toutatice.



Pour conclure, je souhaite mettre en perspective le chiffre d'affaires cumulé de PRONOTE sur les 10 dernières années soit 67,2 millions d'euros (licence et hébergement de données) pour le rapporter aux 3 Milliards engagés depuis 2013 par les fonds publics.

Depuis la rentrée de septembre 2020 ce sont plus d'1,1 milliard de connexions sur notre plateforme d'hébergement ce qui signifie que PRONOTE réalise en tout 1,4 milliard de connexions depuis la rentrée en prenant en compte les connexions faites sur les établissements non hébergés.

Il semble donc, au vu de ces chiffres, qu'il est souhaitable, à double titre, de généraliser PRONOTE dans l'enseignement secondaire et primaire, comme l'a suggéré le président de la commission des affaires culturelles et de l'éducation à l'assemblée nationale, si l'on veut créer durablement des usages numériques et le faire au moindre coût pour le contribuable.

L'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire du printemps 2020

PRÉSENTATION

La pandémie mondiale de covid 19 a conduit la France à mettre en place des mesures exceptionnelles à partir du printemps 2020, notamment un premier confinement de la population, avec l'objectif de limiter la propagation du virus et de traiter au mieux les personnes qui étaient touchées. Cette crise sanitaire a directement frappé les personnes sans domicile, qu'elles se trouvent à la rue ou qu'elles bénéficient d'un hébergement provisoire. L'application des mesures sanitaires par ce public particulièrement vulnérable représentait un véritable défi et sa protection a fait l'objet d'une attention spécifique de la part des pouvoirs publics.

La Cour a procédé à l'examen des mesures mises en place au bénéfice de ces personnes entre mars et juillet 2020 sur le territoire métropolitain, période pendant laquelle l'état d'urgence sanitaire avait été déclaré. Sans chercher à tirer des conclusions définitives, à partir de cette seule séquence, d'une crise qui se prolonge dans le temps, l'enquête a visé, d'une part, à examiner notamment la façon dont les différents acteurs étaient préparés à répondre à cette crise et ont agi afin d'assurer la continuité des services essentiels (I) et, d'autre part, à tirer des premiers enseignements partiels de la gestion de cette phase de la crise, pour aider à affronter la possible répétition de pareils épisodes affectant les personnes sans domicile (II).

I - L'impréparation à la gestion de la crise et les actions engagées au printemps 2020

Les premières semaines de la crise ont été particulièrement critiques pour les personnes sans domicile. L'ensemble des services concernés, aussi bien du côté de l'État, mal préparé à une telle intervention d'urgence, que du côté des opérateurs, ont été soumis à des injonctions contradictoires et largement livrés à eux-mêmes pour assurer la continuité de leurs activités et la protection des personnes. Des mesures exceptionnelles ont été progressivement mises en place pour assurer la continuité du service et répondre aux besoins essentiels de ces populations.

A - L'aménagement des missions d'accueil, d'hébergement, d'accompagnement et de logement pour assurer la continuité du service

1 - La faible préparation de l'État pour gérer la crise

Au niveau de l'administration centrale de l'État, la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) ont mis en place, à la fin du mois de février, des cellules de crise internes pour suivre la situation des publics vulnérables, en particulier des personnes sans domicile, qu'elles soient sans-abri ou bénéficient d'un hébergement d'urgence, ainsi que des personnes habitant dans un « logement adapté » (foyer, résidence sociale, pension de famille).

Qu'entend-t-on par « personne sans domicile » ?

La notion de personne sans domicile fait l'objet de définitions diverses. La classification européenne ETHOS distingue quatre grandes formes d'exclusion liée au logement, de nature transitoire, permanente ou chronique : sans-abri, sans logement, en logement précaire et en logement inadéquat. Le concept de personne ou de ménage « sans-domicile », utilisé par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), couvre pour l'essentiel des situations de personnes qui sont soit sans-abri, c'est-à-dire à la rue, soit qui bénéficient d'un dispositif d'hébergement provisoire, qui ne constitue pas pour autant leur logement en propre.

Le nombre de personnes sans domicile en France est mal connu, de même que leurs caractéristiques, au demeurant très variées. La dernière enquête statistique de l'Insee et de l'Institut national d'études démographiques (Ined) sur le sujet remonte à 2012. À la suite de travaux récents⁵², la Cour a estimé qu'en 2019 environ 300 000 personnes étaient sans domicile (dont environ 40 000 sans-abri), soit une progression moyenne depuis la précédente enquête d'environ 10 % par an depuis 2012, et avec de fortes disparités sur le territoire⁵³.

Au plan qualitatif, quelques enquêtes et études sociologiques partielles ont été conduites sur les personnes sans domicile. Une enquête menée en 2019 en Île-de-France, par la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (Drihl), donne un aperçu du profil des personnes sans-abri accueillies dans les dispositifs de renforcement de l'accueil d'urgence en période hivernale en région parisienne : il en ressort notamment que la part des personnes appartenant à une famille avec enfants constitue 50 % des personnes accueillies et que 78 % des personnes accueillies sont des étrangers non ressortissants de l'Union européenne. En liaison étroite avec les ministres concernés, les administrations centrales ont progressivement mis en place des outils en vue de piloter les mesures exceptionnelles à engager, de guider les organismes gestionnaires du secteur social et médico-social et de les aider à surmonter les difficultés qu'ils rencontraient. Elles assurent aussi un suivi régulier, avec en particulier l'organisation deux fois par semaine par le ministre chargé du logement de réunions avec les acteurs associatifs nationaux du secteur. Au niveau déconcentré, pouvoir a été donné aux préfets de coordonner les actions exceptionnelles menées en faveur des personnes en situation de précarité.

Cette organisation de crise ne s'est pas appuyée, sauf exception, sur les outils opérationnels de gestion de crise qui auraient dû être disponibles avant le déclenchement de l'état d'urgence sanitaire, notamment sur des plans de continuité d'activité (PCA) à jour et fondés sur les enseignements tirés des expériences antérieures (notamment le plan canicule de 2006, la pandémie de grippe H1N1 de 2009-2010 et les grèves de 2019). Dans les rares situations où des plans de continuité d'activité existaient, ils ont dû fortement être adaptés pour répondre aux

⁵² Cour des comptes, *Les politiques en faveur du « logement d'abord »*, référé du 20 octobre 2020.

⁵³ Ces disparités sont constatées plus largement en termes de pauvreté, comme le montrent les travaux engagés en septembre 2020 par France Stratégie sur la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, sous la présidence de M. Louis Schweitzer, dont la note d'étape du 1^{er} octobre 2020.

enjeux soulevés par la crise sanitaire. Les initiatives prises dans les premières semaines n'ont ainsi pas pu s'inscrire dans un mode anticipé de gestion opérationnelle de crise.

Aussi, en février-mars 2020, réagissant dans l'urgence aux commandes des autorités politiques et aux demandes du terrain, les administrations sont, pour l'essentiel, reparties de zéro ou d'expériences ponctuelles. En particulier, les relations opérationnelles avec les autorités sanitaires, si critiques pour gérer la crise, se sont construites très progressivement⁵⁴.

Cette absence de préparation opérationnelle à la gestion de ce type de crise a fortement pesé, au moins pendant les deux premières semaines de l'état d'urgence sanitaire, sur la capacité effective de l'État à guider de façon cohérente les opérateurs de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement des personnes sans domicile, et à répondre à leurs besoins les plus urgents, notamment d'équipement en masques et de dépistage.

2 - La continuité des missions d'accueil et d'hébergement

Les services d'accueil et d'hébergement des personnes sans domicile ont été touchés de plusieurs façons par la crise sanitaire. Comme pour l'ensemble des secteurs d'activité dans la situation de confinement, ils ont dû faire face à l'absence d'une partie de leur personnel du fait de la nécessité d'assurer la garde des enfants, de l'exercice de leur droit de retrait, d'arrêts maladie ou encore d'une moindre disponibilité du personnel bénévole, notamment des retraités qui se retrouvaient eux-mêmes confinés. De nombreuses structures, en particulier les centres collectifs, ont dû se réorganiser pour s'efforcer de mettre en place les mesures sanitaires (notamment de distanciation des personnes, de suivi préventif de leur état de santé et d'isolement en cas de suspicion ou de contamination avérée).

La consigne a été donnée aux gestionnaires de ces services d'activer, lorsqu'il existait, leur plan de continuité d'activité (PCA) et d'assurer, le cas échéant en mode dégradé, la continuité des services essentiels. La part des opérateurs qui disposaient au moment de l'arrivée de la crise sanitaire d'un PCA à jour n'est pas connue.

⁵⁴ La mission indépendante nationale sur l'évaluation de la gestion de la crise covid 19 et sur l'anticipation des risques pandémiques, présidée par le Professeur Didier Pittet, a dressé un constat général similaire dans son rapport d'étape du 13 octobre 2020.

En pratique, certains opérateurs, notamment en région Île-de-France et dans l'Est de la France, ont été dans une situation très critique pendant les deux premières semaines de l'état d'urgence sanitaire. La Fédération des acteurs de la solidarité (Fas) évoque ainsi « l'effondrement des dispositifs de première ligne » (accueils de jour, maraudes, aide alimentaire), qui n'étaient pas outillés au début de la crise pour maintenir leurs activités. Il a été demandé aux centres d'hébergement, après une injonction rapidement contredite de faire appel aux urgences, de continuer à héberger et à nourrir, en les isolant, les personnes qui présentaient des symptômes ne paraissant pas nécessiter d'hospitalisation. Ainsi, ces centres se sont trouvés *de facto* transformés en structures sanitaires. Pourtant les protocoles à suivre n'étaient pas encore précis, ces opérateurs souffraient d'effectifs réduits (parfois seulement le quart du personnel était présent à un moment donné), la configuration des locaux rendait rarement aisé un tel isolement (en particulier dans les centres d'hébergement collectif) et il ne leur était encore fourni aucun matériel de protection ou de dépistage.

Certains opérateurs soulignent en particulier qu'à cette période, faute de réponse des services de l'État, ils ont dû imaginer des expédients, en s'appuyant sur de nouvelles formes de solidarité, par exemple le recours à des médecins retraités bénévoles pour surveiller les malades hébergés, la commande de masques en tissus dans le quartier du Sentier à Paris, ou encore la mise en place de partenariats improvisés avec des laboratoires pour assurer la disponibilité de premiers tests. En outre, plusieurs opérateurs, avant même de disposer d'assurances financières, ont annoncé le versement de primes exceptionnelles à leur personnel, afin de garantir un niveau de présence suffisant et de prendre en compte la prise de risque.

Progressivement, certaines de ces initiatives se sont structurées. Ainsi la Fédération des acteurs de la solidarité, en partenariat avec les communes, a organisé des échanges hebdomadaires sur les bonnes pratiques et les meilleurs moyens de se procurer les matériels et denrées indispensables, afin de guider les opérateurs démunis face à la crise. Pour éviter les difficultés de trésorerie liées à l'augmentation des charges et à la forte diminution des dons, doublés de retards de versement des subventions de certaines collectivités locales, les mécanismes de chômage partiel et de report des charges mis en place par l'État ont également été mobilisés. Certaines agences régionales de santé (ARS), comme en Île-de-France ou dans l'Est de la France, ont constitué des équipes sanitaires mobiles de médecins et infirmiers volontaires ou mis à disposition par leurs institutions, appui précieux pour les centres d'hébergement et les foyers de travailleurs migrants.

Pour les demandeurs d'asile et les bénéficiaires de la protection internationale, l'instruction a été donnée aux préfets de mettre fin aux sorties du dispositif national d'accueil (DNA), provoquant une saturation des capacités d'hébergement, et de suspendre les opérations de « desserrement » des campements franciliens. Ainsi, le dispositif d'orientation hebdomadaire de 200 à 250 personnes de l'Île-de-France vers d'autres territoires a été interrompu. Les besoins de la région francilienne se sont ainsi reportés massivement sur le dispositif d'hébergement généraliste.

Les décisions de report de la trêve hivernale au 31 mai puis au 10 juillet, traduites par un ensemble de mesures législatives et réglementaires, ont permis le maintien des places d'hébergement additionnelles ouvertes et la suspension des expulsions locatives.

Les mesures d'accompagnement ont été réduites et souvent assurées à distance. Un maintien des activités prioritaires de veille sociale (accueil téléphonique du 115 et, dans la mesure du possible, accueils de jour et maraudes) s'est également mis en place à partir de la fin du mois de mars.

À la même période, il est apparu indispensable de « desserrer » certains centres afin qu'ils puissent appliquer les mesures barrières. Ainsi en Île-de-France, sur les 13 000 places supplémentaires d'hébergement (8 000 nouvelles places et 5 000 places liées à la prolongation des dispositifs hivernaux), mobilisées en plus des 120 000 places pérennes, 1 800 places ont servi au « desserrement » des centres collectifs existants.

Au plan financier, plusieurs mesures d'accompagnement ont été prises ou annoncées, puis progressivement précisées pendant la crise sanitaire. Elles ont concerné le maintien des financements accordés aux gestionnaires des structures, la détente du calendrier budgétaire et comptable ou encore la prise en charge des surcoûts de fonctionnement, liés à la crise, supportés par les associations du secteur de l'hébergement, ainsi que le versement à leurs personnels d'une prime exceptionnelle, dans la limite de 1 000 €⁵⁵.

3 - La quasi interruption des mécanismes d'accès au parc social

Les personnes sans domicile, rarement utilisatrices des possibilités de procédures dématérialisées, ont souffert de la fermeture des guichets d'enregistrement des demandes de logement social dans les mairies. Pendant le confinement du printemps 2020, la baisse a été de près de 160 000 demandes de logement social déposées en moins par rapport à la même période de 2019. Afin de ne pas rendre caduques les demandes

⁵⁵ Cette prime bénéficie également d'une exonération d'impôts et de cotisations sociales dans la limite de 1 500 €.

actives, et de ne pas provoquer un phénomène massif de radiations, le délai de validité de ces demandes a été prolongé de trois mois. La crise sanitaire a également fortement affecté l'activité des services instructeurs du droit au logement opposable (Dalo). En région Île-de-France, qui concentre la majorité des recours, le niveau des accès effectifs à un logement de personnes reconnues prioritaires (sur décision de la commission Dalo), entre avril et juillet 2020, a représenté moins du volume habituellement observé sur une seule semaine.

S'agissant des attributions de logements sociaux, des mesures ont été prises fin mars 2020 afin que les commissions d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements se tiennent sous une forme dématérialisée. Les attributions effectives ont toutefois très fortement baissé (près de 70 000 attributions en moins au premier semestre comparé à 2019, soit une baisse de près d'un tiers). On observe en particulier un net recul des attributions aux personnes issues de l'hébergement généraliste (6 600 attributions sur les sept premiers mois de 2020, en recul d'un quart par rapport à 2019, malgré l'action volontariste engagée sur les mois de juin et juillet).

Une instruction ministérielle de mars 2020 appelait, plus largement, à « *anticiper les risques d'un confinement prolongé pour les personnes isolées et fragiles (notamment sur le plan psychique)* » et demandait aux préfets de prendre contact avec l'ensemble des bailleurs sociaux du département pour leur demander d'identifier ces personnes, afin de « *mettre en place des mesures de maintien du lien par téléphone et des mesures de soutien au cas par cas* ». Au-delà d'une sensibilisation occasionnelle de certains bailleurs, cette disposition a connu peu de suites.

B - La mise à l'abri des personnes qui étaient à la rue

La décision de confiner la population à partir du 16 mars 2020 a conduit l'État à organiser et assumer financièrement la mise à l'abri des personnes à la rue, avec l'appui des opérateurs, essentiellement associatifs, chargés de l'accueil et de l'hébergement. Pour cela, il a été recouru massivement à l'utilisation d'hôtels devenus vacants.

1 - La mobilisation massive d'hôtels

Dès la mise en place du confinement, des premiers échanges ont eu lieu entre le cabinet du ministre du logement, la Dihal et le groupe hôtelier Accor. Une liste d'hôtels disponibles immédiatement a été transmise aux préfets d'une douzaine de départements dont la situation en termes de disponibilité de places d'hébergement d'urgence paraissait la plus tendue. Certains départements ont néanmoins

rencontré de grandes difficultés à trouver des capacités d'hébergement supplémentaires à coût compétitif : ainsi, en Moselle, les hôtels n'ont dans un premier temps pas accepté de réduire leurs tarifs, obligeant l'État à louer des chambres en moyenne à plus de 40 €, contre moins de 20 € habituellement.

Des discussions se sont ensuite engagées avec l'Union des métiers et industries de l'hôtellerie, qui ont permis de conclure un accord-cadre transmis aux préfets dès le 23 mars 2020. Cet accord énumère un ensemble de règles et d'indications tarifaires en vue de faciliter la réservation, dans le cadre de la crise sanitaire, de chambres par les services d'État ou les structures associatives habilitées auprès des établissements hôteliers volontaires. La plupart des sites mobilisés ont été des hôtels à une ou deux étoiles.

2 - Les mesures en faveur des campements illicites

La priorité, pour les personnes vivant dans des campements illicites, a été de garantir l'accès à l'eau et à la nourriture, de diffuser des messages de respect du confinement, de prévention et d'orientation vers les structures de santé, ainsi que de procéder à des opérations ponctuelles de mise à l'abri des personnes dans des structures d'hébergement ou à l'hôtel. La Drihl souligne qu'en Île-de-France la nécessité de mettre fin aux regroupements dans les campements et occupations illicites aux abords des aéroports d'Orly et de Roissy ainsi que dans certains hôpitaux a entraîné dès le début du confinement des flux élevés vers les hôtels. Cette offre d'hébergement exceptionnel à l'hôtel a pu générer de nouvelles demandes : ainsi, dans certains campements, la population avait sensiblement augmenté entre le jour de l'annonce d'une mise à l'abri prochaine et le jour où l'opération était réalisée. Trouver des solutions opérationnelles dans l'urgence, notamment pour permettre l'accès à l'eau, a nécessité de mobiliser plusieurs acteurs du secteur humanitaire.

3 - Au total, une hausse inédite des capacités d'hébergement

Les capacités exceptionnelles d'hébergement d'urgence mises en place au titre de la période hivernale puis de la crise sanitaire sont très rapidement montées en charge. Elles ont atteint des volumes inédits, s'élevant à plus de 32 000 places en moyenne au mois de mai, dont environ 14 000 places provisoires ouvertes dans le cadre de la mise à l'abri des personnes pendant l'hiver et pérennisées et 18 000 places supplémentaires ouvertes pour compléter la réponse aux besoins. Ces dernières consistent essentiellement en places à l'hôtel et, pour une part minoritaire, en centres d'hébergement et dans des bâtiments mis à disposition ou réquisitionnés, comme des gymnases, des internats ou des centres de loisirs.

Cette offre exceptionnelle est venue s'ajouter aux dispositifs pérennes d'hébergement, dont le volume total s'élevait fin 2019 à 260 000 places, en incluant le parc géré dans le cadre du DNA.

Quel est le volume du parc d'hébergement des personnes sans domicile ?

La notion d'hébergement des personnes sans domicile recouvre plusieurs réalités.

Un premier cercle peut être défini autour de la notion d'hébergement « généraliste » ou « de droit commun ». Les personnes sont hébergées dans des centres spécialisés ou, à défaut, dans des hôtels. Fin 2019, le nombre des places pérennes s'élevait à plus de 154 000, contre 93 000 en 2013, soit un accroissement de plus de 10 000 places en moyenne chaque année.

Un deuxième cercle concerne les dispositifs d'hébergement spécifiques aux demandeurs d'asile et aux réfugiés, parc qui compte plus de 107 000 places fin 2019 et a crû de plus de 15 000 places en un an. À défaut de pouvoir être accueillis dans ces dispositifs dédiés, une partie de ces publics se retrouve dans des structures du parc généraliste.

Les dispositifs d'hébergement totalisaient ainsi au total environ 260 000 places pérennes en 2019⁵⁶.

L'ensemble de ces mesures exceptionnelles ont permis une chute des demandes d'hébergement recueillies dans le cadre de l'accueil téléphonique d'urgence (le 115), et plus encore de la demande non pourvue (c'est-à-dire à laquelle il ne peut être apporté de réponse dans la journée). Le service intégré de l'accueil et de l'orientation (SIAO) des personnes sans domicile de Seine-Saint-Denis relève ainsi le soir « historique » du mois d'avril 2020, où il avait pu répondre à l'ensemble des demandes d'hébergement reçues dans la journée. Toutefois, la demande globale d'hébergement est repartie à la hausse dès le mois de mai à l'issue du confinement, traduisant notamment la sortie de situations d'hébergement de fortune, en particulier chez des tiers.

⁵⁶ Pour des travaux récents de la Cour des comptes sur ces questions d'hébergement d'urgence, voir notamment : « L'hébergement des personnes sans domicile : des résultats en progrès, une stratégie à préciser », in *Le rapport public annuel 2017*, La Documentation française, février 2017 ; *L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères*, rapport public thématique, La Documentation française, mai 2020 ; *Les politiques en faveur du « logement d'abord »*, référé du 20 octobre 2020.

4 - La nécessité de faire face à une activité contentieuse inattendue

Les services de l'État ont dû faire face au cœur de ces urgences à une série de contentieux imprévus émanant de collectifs de fédérations et d'associations, qui ont cherché, en s'appuyant sur les annonces faites pendant la crise, à obtenir un renfort plus général des dispositifs en faveur des personnes sans domicile, du droit d'asile ou encore de l'assurance maladie. Ces procédures, si elles ont eu la vertu de conforter l'action engagée par l'État, ont en contrepartie conduit à une mobilisation consommatrice de temps en ces moments de crise. Elles ont également créé un climat de défiance entre acteurs concernés, peu favorable dans un moment critique pour la meilleure gestion possible de la réponse à la pandémie.

Ainsi, le juge des référés du Conseil d'État a été saisi dès la fin du mois de mars 2020 en vue d'ordonner au Gouvernement de mettre à l'abri l'ensemble des personnes sans abri ou en habitat de fortune, si besoin en réquisitionnant des logements, de renforcer les mesures sanitaires pour protéger les personnels accompagnants et de dépister systématiquement les personnes hébergées dans les centres d'hébergement collectif. Le juge a rejeté l'ensemble de ces requêtes, prenant acte des capacités d'hébergement déjà mobilisées par l'État et des efforts pour continuer à les accroître, ainsi que des mesures prises pour acheter et distribuer des masques aux personnes qui en avaient le plus besoin et augmenter les capacités de dépistage dans les meilleurs délais⁵⁷.

Le Conseil d'État a également été saisi au début du mois d'avril 2020 d'une question prioritaire de constitutionnalité sur la disposition fondant les mesures de confinement. Il a rejeté cette requête, de même que celles qui portaient sur la protection et le dépistage des personnes, les autorisations de déplacement des personnes en situation de précarité, et plus largement l'hébergement des personnes sans abri, l'enregistrement des demandes d'asile, les aides aux personnes démunies et aux associations, l'ouverture de droits à une couverture maladie à toutes les personnes se trouvant en France⁵⁸.

⁵⁷ Conseil d'État, ordonnance n° 439763 *Fédération nationale du droit au logement et autres* du 2 avril 2020.

⁵⁸ Conseil d'État, ordonnance n° 439895 *Association mouvement citoyen tous migrants et autres* du 9 avril 2020.

C - La mise en place de mesures sanitaires spécifiques

1 - La création de centres spécialisés pour les personnes malades

Un dispositif de centres d'hébergement spécialisés (CHS) pour les personnes atteintes de la covid 19 a été imaginé dès le début de la crise, à un moment où la nature et l'ampleur du risque sanitaire étaient encore mal connues, en vue d'accueillir, sur avis médical, les malades ne nécessitant pas d'être hospitalisés, qu'il s'agisse de personnes à la rue ou hébergées dans des structures qui n'étaient pas en capacité de gérer les malades en leur sein (pas de possibilité d'isolement, sur-occupation, etc.), y compris celles qui étaient hébergées dans des structures du DNA.

Peu d'opérateurs disposant d'une double culture sociale et sanitaire ou médico-sociale et à même de mobiliser à la fois des infirmiers et des travailleurs sociaux sur des sites identifiés, la mise en place opérationnelle de ces centres a été difficile. Certains, comme la Croix Rouge et Aurore, qui présentent ces qualités, ont ainsi été très sollicités et l'ARS d'Île-de-France a dû faire appel à Médecins du monde ou d'autres équipes médicales pour compléter la réponse aux besoins.

Le volume des places créées a connu un pic de plus de 3 600 places fin avril, réparties dans plus de 110 centres. Dans certaines régions, comme en Île-de-France, ont été distingués quatre types de centres, pour hommes isolés ou pour femmes et familles, atteints de covid 19 ou en attente de résultats d'un test.

2 - La distribution de masques

La distribution de masques pour les personnes accueillies n'a commencé à être organisée par les préfectures qu'à partir d'avril, dans un contexte de pénurie. Elle a d'abord porté sur 4,7 millions de masques, suivie de plusieurs autres distributions au gré des disponibilités. En région Île-de-France, 3,2 millions de masques ont ainsi été remis aux associations du secteur en huit livraisons successives entre mars et juin.

Les difficultés rencontrées ont notamment touché à l'absence de lieux de stockage adaptés, au manque de visibilité sur la date et le volume des approvisionnements, à l'absence de circuits de distribution organisés (missions parfois accomplies directement par les agents des services déconcentrés de l'État) et à l'insuffisante coordination entre les différents circuits d'approvisionnement (notamment le circuit d'approvisionnement destiné aux publics précaires géré par les centres communaux d'action sociale et les caisses d'allocations familiales). Certaines initiatives locales ont permis de compléter les besoins, comme par exemple dans les Vosges où le préfet a fait appel à des industries textiles locales.

D - L'organisation d'une aide alimentaire exceptionnelle

1 - L'apparition de nouveaux besoins, alimentaires et d'hygiène

Un besoin nouveau d'aide alimentaire est rapidement apparu, résultant à la fois de la brusque perte de revenus (fin de la mendicité, arrêt de l'économie informelle, limitation des possibilités de déplacement, etc.) de certaines populations précaires, en particulier des familles et des jeunes, et du ralentissement, voire de l'interruption, des mécanismes de solidarité usuels en matière alimentaire, qui reposent largement sur du volontariat de personnes qui ont été confinées.

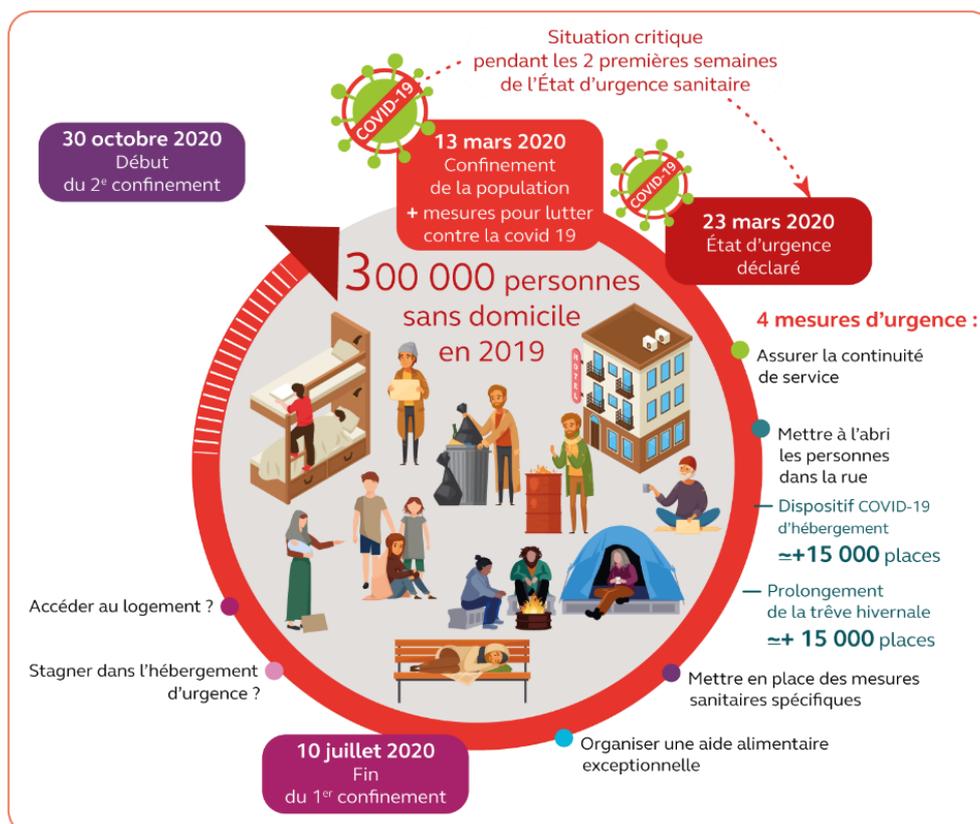
Des initiatives ont été engagées localement pour parer aux premières urgences. Ainsi, en Île-de-France, la Drihl a piloté plusieurs actions exceptionnelles afin de couvrir les besoins dès la fin du mois de mars 2020, en distribuant notamment des tickets services en stock ou commandés à la Croix rouge. Des produits de première nécessité ont de même été distribués pour les nourrissons. À Paris, près de 17 000 repas ont été distribués chaque jour pendant la crise sanitaire, à comparer à une moyenne habituelle d'environ 10 000 repas, par des associations et des paroisses de quartier, y compris à destination de personnes hébergées à l'hôtel et dans le cadre de maraudes. Des kits d'hygiène ont également été distribués dans plusieurs métropoles, après la fermeture des bains-douches. Des dispositifs innovants ont été mis en place dans certains territoires, comme en Alsace, avec une forte solidarité entre acteurs locaux.

2 - La distribution exceptionnelle de chèques d'accompagnement

Au niveau national, un dispositif exceptionnel de chèques d'accompagnement personnalisé a été mis en place à partir du mois d'avril 2020, sous le pilotage de la Dihal, alors même que ce domaine ne relève pas de son cœur de compétence. Conçu comme devant rester subsidiaire, le dispositif a visé les personnes sans domicile, sans ressources et sans possibilité d'accéder à une offre classique d'aide alimentaire ou à un service de restauration.

Dans le cadre d'une convention de mandat, 14 millions de chèques ont été produits par un prestataire privé, pour un total de 49,6 M€, permettant d'effectuer six livraisons entre avril et juillet. Les chèques, d'une valeur unitaire de 3,50 €, étaient réservés à l'achat de denrées alimentaires, de produits d'hygiène et de puériculture. Ils ont été distribués par des associations désignées par les services de l'État au niveau départemental. Chaque distribution couvrait environ quinze jours, à raison de deux chèques par jour et par personne.

Graphique n° 1 : les principales mesures en faveur des personnes sans domicile pendant la crise du printemps 2020



Source : Cour des comptes

II - Un premier bilan des mesures exceptionnelles et la préparation de l'avenir

Un premier bilan des mesures exceptionnelles prises en faveur des personnes sans domicile pendant l'état d'urgence sanitaire du printemps 2020 peut être esquissé, dans la limite des données disponibles. La sortie de ces dispositifs et la préparation de l'avenir s'avèrent particulièrement critiques dans le contexte de prolongement de la crise.

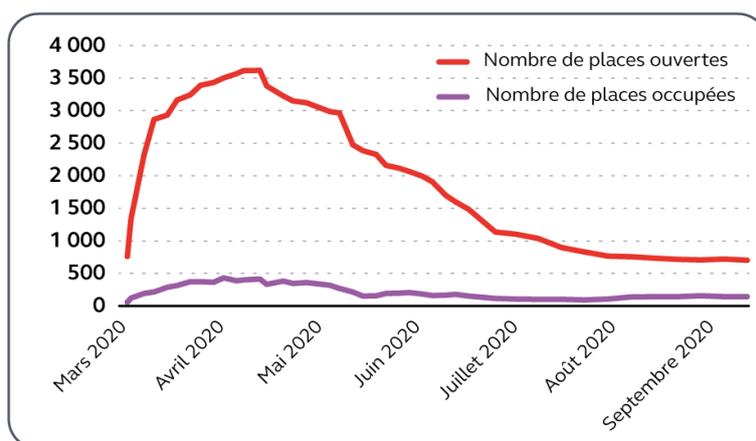
A - Les premiers enseignements sanitaires et sociaux

Il n'a pas été procédé, à ce jour, à un retour d'expérience partagé des actions entreprises en faveur des personnes sans domicile pendant la période de l'état d'urgence sanitaire. Néanmoins, et avec les précautions qu'impose un tel exercice, les premiers éléments de bilan disponibles au plan sanitaire et social permettent de dégager de premiers enseignements.

1 - La très faible utilisation des capacités des CHS

En dépit des efforts de pilotage, plusieurs raisons expliquent la très faible utilisation des centres d'hébergement spécialisés par les personnes sans domicile atteintes de la covid 19 : cloisonnement entre les gestionnaires des lieux de soin et ceux des lieux de vie, pilotage exclusivement sanitaire de ces centres (par les ARS sans coordination avec les SIAO), critères restrictifs posés à l'entrée (impossibilité matérielle de rester confiné sur le site d'origine, contamination devant être confirmée par un test pour éviter d'exposer des personnes non touchées), difficulté pour les centres d'hébergement d'accéder pendant le confinement à des tests et à des médecins, durée de la procédure d'admission en dépit de la réactivité des réponses aux demandes (obligeant *de facto* ces structures à organiser sans attendre une modalité alternative d'isolement sur site, voire à recourir à du personnel médical et infirmier *ad hoc*) ou encore implantation des CHS parfois éloignée des besoins et transport des malades à la charge des opérateurs de l'hébergement.

Graphique n° 2 : évolution des places et de l'occupation en CHS



Source : DGCS. La période du confinement s'étend des semaines 12 à 19

Entre le début du confinement et le 10 juillet, les CHS n'ont été occupés qu'à 10 % en moyenne de leurs capacités, alors qu'ils auraient pu accueillir l'intégralité des cas de contamination suspectés ou avérés de personnes hébergées (si tel avait été le cas, leur taux d'occupation sur la période aurait été en moyenne de 76 %). En outre, l'ARS d'Île-de-France souligne qu'en dépit de l'évaluation médicale préalable à laquelle il était procédé, un certain nombre de décompensations brutales de patients fragiles ont été déplorées à leur entrée en CHS, nécessitant leur transfert d'urgence vers les services hospitaliers.

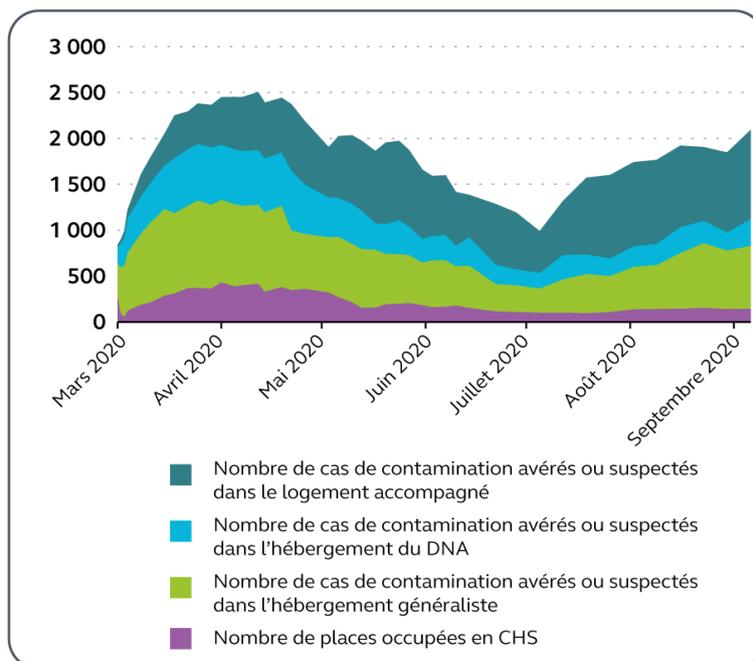
Au plan financier, la gestion de la crise a ainsi pu conduire l'État à payer trois fois pour une même personne hébergée : une place dans le centre initial, une place dans le dispositif dit « de desserrement », et une place dans le CHS. La doctrine d'utilisation de ces centres doit ainsi être réétudiée pour permettre une utilisation optimale de leurs capacités.

2 - La maîtrise du nombre de contaminations et de décès

Les contaminations et décès liés au virus de la covid 19 ont fait l'objet d'un suivi deux fois par semaine dans les dispositifs d'hébergement. Des ruptures existent dans ce suivi sur la période, du fait d'un changement d'outil informatique en avril 2020 à la suggestion de l'ARS. Le suivi de personnes restées sans abri a été encore plus délicat, même si des procédures de remontées d'informations partielles ont également été mises en place.

Il ressort de ces données, sous réserve de leur fiabilité, que les niveaux de mortalité liée au virus n'auraient pas été supérieurs à ceux observés pour l'ensemble de la population. Il convient néanmoins de rester prudent dans ce type de comparaison, le profil des personnes sans abri ou hébergées (âge, santé, prévalence de facteurs de risque, etc.) pouvant être éloigné de la moyenne de la population.

Graphique n° 3 : évolution des contaminations au virus de la covid 19 selon le type d'hébergement ou de « logement adapté »



Source : DGCS

Chaque dispositif présentait des avantages et des inconvénients pour lutter contre la pandémie. Ainsi, le respect des mesures de distanciation sociale, voire de confinement, dans les centres collectifs, est resté difficile, sinon illusoire. Le nombre de cas de contaminations graves et de décès dans les foyers de travailleurs migrants ou les résidences sociales aurait été plus élevé que dans les centres d'hébergement collectifs, du fait d'un suivi sanitaire et social plus limité pendant la période du confinement, pouvant avoir comme conséquence la découverte tardive de contamination de personnes restées isolées dans leur logement. Dans les Vosges, les maraudes sanitaires par la Croix Rouge dans les hôtels ont permis d'assurer un suivi régulier des personnes et d'éviter l'apparition de *clusters* en dépit de la promiscuité.

La prévalence du virus dans les campements illicites a fait l'objet d'un suivi non exhaustif. Au 11 juin 2020, 197 personnes avaient été testées positives à la covid 19 et trois personnes en seraient décédées.

S'agissant du nombre de décès, les données agrégées au niveau national font apparaître une mortalité sur la période mars à septembre de 16 pour 100 000 parmi les personnes hébergées, à comparer à une moyenne nationale de 45 pour 100 000. Plusieurs limites affectent cependant la fiabilité de ce suivi : en particulier, les décès à l'hôpital des personnes sans abri n'ont pas été comptabilisés, ni les éventuels décès en CHS.

3 - Les premiers éléments d'un bilan sanitaire et social plus vaste

En l'absence de retour d'expérience structuré à un niveau représentatif, il peut être utile d'examiner les premières tentatives, essentiellement qualitatives, d'établissement d'un bilan sanitaire et social des actions entreprises au printemps 2020.

Dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêts, lancé en septembre 2020, visant à capitaliser sur les bonnes pratiques développées pendant la crise dans l'accompagnement des personnes en situation de grande marginalité dans le cadre d'un lieu de vie innovant à dimension collective, la Dihal et la Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté ont présenté une série de premiers enseignements de la crise concernant l'accompagnement de ces personnes. Ils mettent notamment en évidence le rôle protecteur du logement comparativement aux structures d'hébergement et l'intérêt d'un accompagnement pluridisciplinaire des personnes.

Il n'a pas été déterminé dans quelle mesure les fractures numériques et linguistiques que connaissent ces publics ont nui à leur insertion dans les dispositifs proposés, au maintien de liens sociaux et professionnels ou, pour les enfants, au suivi de l'enseignement à distance. Des associations ont pris l'initiative de distribuer au printemps 2020 des connexions internet et des outils informatiques aux familles hébergées à l'hôtel.

En Île-de-France, afin d'accompagner la sortie de crise et d'orienter au mieux ces publics à l'issue du confinement, la Drihl a fait réaliser des diagnostics de la situation des personnes hébergées dans les hôtels et certaines structures temporaires mobilisées dans le cadre de la crise. Lors de premiers diagnostics, il est apparu que 45 % des ménages se trouvaient dans une situation administrative de « droits incomplets » et que la mise à l'abri avait permis, d'une part, d'héberger des personnes isolées qui n'avaient plus recours au 115 faute de place disponible et, d'autre part, des personnes en cohabitation chez des tiers et qui, en raison du confinement ou de l'ouverture de places, avaient effectué une demande d'hébergement.

De son côté, le service d'urgence Samu social de Paris relève que les effets sanitaires collatéraux du confinement (psychiques, décompensation, etc.) ont été plus rares dans les centres collectifs, où les personnes avaient exprimé une forte demande d'activités et d'accès au téléphone et à internet, que dans les dispositifs d'hébergement individuels, où les risques d'isolement étaient élevés. Toutefois, les centres collectifs ont aussi connu d'importantes tensions liées à des actes de violence, en dépit des moyens, y compris de sécurité et de gardiennage, engagés pour les contenir.

D'une façon générale, de nombreux acteurs estiment que le confinement dans la durée, notamment en réduisant les activités collectives et les possibilités d'accompagnement de ces personnes, aura des conséquences négatives durables sur leur santé et leur insertion et que la période du déconfinement puis du prolongement de la crise sanitaire est apparue plus complexe à gérer, tant pour les personnes sans domicile que pour le personnel qui intervient auprès d'elles. Parmi les expériences sur lesquelles il apparaît utile de capitaliser figure l'usage d'équipes sanitaires et sociales mobiles pour aller vers les personnes sans domicile.

B - Le coût pour l'État des mesures exceptionnelles

Le coût pour l'État en 2020 des mesures prises depuis le printemps (état d'urgence sanitaire du printemps, décisions prises à l'été, et deuxième confinement⁵⁹), peut être estimé à plus de 650 M€.

1 - Trois exemples de difficultés à maîtriser le coût des dispositifs

a) *Le niveau relativement élevé des tarifs hôteliers et les risques financiers liés à la remise en état des lieux*

Les coûts moyens de l'hébergement à l'hôtel par personne se sont révélés supérieurs à ceux pratiqués pendant les habituelles périodes hivernales (d'environ 14 % en moyenne sur Paris si on compare août à février). Ce renchérissement s'explique par la diminution du taux moyen d'occupation par chambre pendant la période de confinement du fait des contraintes sanitaires, la typologie des personnes hébergées (ces places exceptionnelles ont bénéficié à davantage de personnes isolées, le dispositif hivernal classique ayant déjà permis de couvrir en priorité les besoins de mise à l'abri des familles), ou encore le recours à de nouveaux établissements structurellement plus onéreux que les hôtels mobilisés habituellement.

⁵⁹ Cf. l'instruction interministérielle du 3 novembre 2020 aux préfets sur la prise en charge et de soutien aux populations précaires face à l'épidémie de la covid 19.

Faute d'encadrement suffisant des coûts et de recherche de solutions alternatives plus économes pour les finances publiques, le coût des places d'hébergement a parfois dépassé la centaine d'euros par jour, comme par exemple sur le site Kellermann, ancien hôtel réquisitionné par l'État dans le 13^{ème} arrondissement de Paris (du 18 mars au 15 août 2020, environ 400 places à 113 € par jour et par personne). D'autres sites se sont également avérés particulièrement onéreux, comme l'internat du lycée professionnel Guillaume Tirel dans le 14^{ème} arrondissement de Paris (du 1^{er} au 30 avril, 50 places, 103 € par jour et par personne).

En outre, la première disposition de l'accord-cadre négocié en mars 2020 avec le secteur hôtelier prévoyait, sans limite particulière, la nécessité de garantir le maintien en l'état des chambres ou, à défaut, une remise en état. Les risques financiers résultant, pour l'État, de cette clause particulièrement protectrice pour les hôteliers n'ont encore fait l'objet d'aucune estimation. Elle pourrait s'avérer d'autant plus coûteuse qu'il n'a pas été procédé à des états des lieux lors de l'entrée dans les hôtels et que les personnes hébergées, tout juste sorties de la rue, ont rarement bénéficié de mesures d'accompagnement ou même de sensibilisation au respect des locaux. En Moselle, par exemple, à la sortie de la période de confinement du printemps 2020, les hôteliers ont signalé d'importantes dégradations, dont le coût est en cours d'estimation. Au niveau national, très peu de situations seraient remontées. Pour donner un ordre de grandeur et sous toutes réserves, une remise en état comprise entre 5 000 et 10 000 € par chambre représenterait, si elle devait être assurée sur quelque 10 000 chambres d'hôtel, un coût pour l'État supérieur à 50 M€.

*b) L'impossibilité de cibler les bénéficiaires des distributions
de chèques d'accompagnement personnalisé*

Un suivi mensuel a été mis en place pour assurer la traçabilité des 14 millions de chèques d'accompagnement personnalisé distribués et connaître les profils et situations des bénéficiaires. Ainsi, en avril, 40 % des bénéficiaires étaient hébergés à l'hôtel et les enfants et les personnes seules représentaient respectivement environ le quart des bénéficiaires. Sur l'ensemble des distributions, moins de 5 000 chèques auraient été détruits par les préfetures, du fait d'un dépassement de leur date de validité.

En dépit des risques inhérents à la distribution de ces titres de quasi-monnaie, de la multiplicité des intervenants tout au long de la chaîne et des difficultés pour s'assurer que les destinataires finaux ont bien été ceux que le dispositif visait, il n'a jusqu'à présent pas été procédé à des audits *ex post*, fût-ce par échantillonnage. En outre, il était prévu que la distribution se limite aux populations les plus précaires, ne disposant pas de ressource ni de possibilité alternative pour accéder à une aide alimentaire : en pratique, il a été difficile de procéder à un tel ciblage sur le terrain. Plusieurs opérateurs s'y sont même refusés, par principe et pour des raisons de sécurité des collaborateurs et volontaires

chargés des distributions. Des doublons entre distribution de chèques et accès à l'aide alimentaire ont pu être constatés localement, notamment dans l'Est de la France, occasionnant trafics de revente des chèques et gaspillages de denrées.

c) Le défi de cadrer et de contrôler la prise en charge des surcoûts supportés par les structures associatives

La DGCS a précisé fin juillet 2020 le périmètre et les conditions de la prise en charge par le budget de l'État des surcoûts occasionnés par la crise sanitaire (structures éligibles, dépenses couvertes, pièces à fournir, etc.)⁶⁰. En dépit des efforts déployés pour tenter de cadrer *ex ante* cet exercice inédit, les capacités des services déconcentrés pour sélectionner les dépenses déclarées par les associations et, plus encore, contrôler les pièces comptables, attestations, et factures à l'appui paraissent très faibles. À tout le moins devrait-il être prévu, après le décaissement, que les services de l'État procèdent à des contrôles ciblés des dépenses prises en charge, et puissent exiger le remboursement des sommes indûment perçues.

2 - Un coût pour l'État supérieur à 650 M€ en 2020

Les dépenses de l'État générées par les mesures exceptionnelles prises pendant la crise sanitaire du printemps 2020 en faveur des personnes sans domicile ont pour l'essentiel été financées sur le programme budgétaire 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » de la mission *Cohésion des territoires*. Ainsi, par exemple, le financement de l'hébergement dans les CHS a été assuré par le programme 177 (sur la base de 80 € par jour par place) et par l'assurance maladie s'agissant des soins.

Des crédits supplémentaires ont été ouverts sur ce programme par la loi de finances rectificative du 30 juillet 2020 à hauteur de 200 M€ afin de couvrir une partie des dépenses exceptionnelles engagées. Les besoins de crédits additionnels liés à la crise jusqu'à fin 2020, recensés en août par la DGCS, s'élèvent à 326 M€, hors frais éventuels de remise en état des lieux d'hébergement, soit un total de 526 M€, sans même tenir compte d'une éventuelle prise en charge par l'État de la remise en état des hôtels mobilisés dans le cadre de la crise. La couverture de ces besoins exceptionnels par les ouvertures complémentaires en 2020 est restée partielle (l'insuffisance de crédits budgétaires serait de plus de 130 M€), complexifiant la gestion de la fin d'année et induisant des reports de charge élevés sollicitant la trésorerie d'opérateurs déjà fragilisés.

⁶⁰ La direction générale des étrangers de France du ministère de l'intérieur a procédé de façon analogue pour ce qui touche au DNA.

À ce montant, il convient d'ajouter, au titre de l'année 2020, d'autres dépenses de l'État non couvertes par ce programme 177, comme les surcoûts liés aux dispositifs d'aide alimentaire classiques (94 M€) ; les dépenses d'indemnisation des bailleurs en cas de refus de concours de la force publique dans le cadre des procédures d'expulsion (de l'ordre de 20 M€) ; les surcoûts générés par la crise sanitaire dans le cadre du DNA (12 M€), auxquels s'ajoutent les effets des mesures de prolongation du bénéfice de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) pour les personnes ayant cessé d'y être éligibles ou dont la demande d'asile avait été rejetée (non chiffrés) ; les aides exceptionnelles de solidarité dont ont bénéficié les personnes sans domicile éligibles, notamment les bénéficiaires du revenu de solidarité active ou de l'allocation de solidarité spécifique (également non chiffrées).

Le coût total pour l'État des dispositifs exceptionnels au profit des personnes sans domicile dépasse ainsi 650 M€ au titre de la seule année 2020.

Tableau n° 1 : coût pour l'État en 2020 des dispositifs exceptionnels liés à la crise sanitaire au profit des personnes sans domicile

	(M€)
Dépenses au titre du programme 177	
Dépenses supplémentaires financées par la LFR de juillet 2020	200
Besoins additionnels recensés en vue de la LFR de fin d'année	326
Prise en charge de la remise en état des hôtels	n.c.
Autres dépenses de l'État	
Surcoûts liés aux dispositifs d'aide alimentaire classiques	94
Surcoûts liés à l'indemnisation des bailleurs en cas de refus d'expulsion	20
Surcoûts générés dans le DNA (hors prolongation de l'ADA)	12
Surcoûts liés aux aides exceptionnelles de solidarité	n.c.
Total	> 650

Source : DGCS et estimations par la Cour des comptes

Au-delà du budget de l'État, d'autres dépenses publiques, non recensées avec précision, ont également été engagées par l'assurance maladie, dans le cadre des soins de ville, hospitaliers et en CHS, et par les collectivités locales et leurs établissements publics, notamment dans le cadre d'initiatives de mise à l'abri et d'aide alimentaire. Enfin, pour une approche du coût économique complet, il faudrait aussi prendre en compte les dépenses engagées, sur leurs fonds propres et sans compensation, par l'État, par les structures associatives et privées.

C - La préparation de l'avenir

L'état d'urgence sanitaire du printemps 2020 s'est traduit par un effort sans précédent de mise à l'abri, essentiellement dans des hôtels, de personnes qui étaient à la rue. Ces mesures exceptionnelles et massives doivent se prolonger au moins jusqu'au mois de mars 2021. Cette configuration historique peut connaître deux issues : soit un retour à la situation *ex ante*, à savoir la remise à la rue des personnes ou leur maintien durable dans l'hébergement, soit une transformation structurelle de leur situation, avec l'objectif d'assurer, lorsque cela est possible, leur accès à un logement, y compris vers des dispositifs adaptés aux plus vulnérables comme les pensions de famille.

1 - La pérennisation de nombreuses places d'hébergement

Des instructions ministérielles de juin et juillet 2020 ont posé « *comme principe clé d'éviter toute sortie sèche* » de l'hébergement, et demandé que, lorsqu'un accès au logement des personnes n'est pas possible, les capacités d'hébergement soient maintenues. Il n'y a pas de suivi, au niveau national, des places d'hébergement qui, depuis le 10 juillet, ont dû être rendues du fait d'une reprise d'activité des hôtels, ce qui a obligé à recherche de nouveaux sites pour continuer à abriter les personnes. Au titre de la gestion de la deuxième période de confinement à l'automne 2020, une instruction ministérielle a invité, comme au printemps, à ouvrir en priorité des places à l'hôtel, sans exiger qu'il soit systématiquement procédé à une renégociation des tarifs. En outre, le maintien de 2 000 places en CHS a été prévu.

Plusieurs décisions ont également conduit à pérenniser des places ouvertes à titre provisoire : l'objectif est de créer de façon pérenne 14 000 places supplémentaires d'hébergement dans le parc généraliste ou d'intermédiation locative dans le parc privé (7 000 l'ont été dès septembre 2020, 6 000 places supplémentaires sont prévues pour 2021, ainsi que 1 000 pour les femmes victimes de violences) ; s'agissant du DNA, la création de 6 000 nouvelles places d'hébergement est prévue en 2021. Il est en outre prévu, pour 2020 et 2021, la création de places d'hébergement ou de « logement adapté » en substitution aux nuitées hôtelières. Au total, le volume du parc d'hébergement est appelé à demeurer, même après la période d'urgence sanitaire, à un niveau record.

Dans la même logique, l'instruction précitée du 3 novembre 2020, prise dans le contexte de la deuxième phase de confinement, recommande, pour répondre aux demandes de mise à l'abri non pourvues, d'ouvrir en priorité des places à l'hôtel ou dans des structures qui permettent le respect des mesures barrières. N'ont pas été exploitées des voies alternatives, y compris des solutions à la fois plus durables pour les personnes sans domicile et moins coûteuses pour les finances publiques, comme l'accélération de l'accès au logement de davantage de personnes qui stagnent dans l'hébergement.

2 - L'accélération de l'accès au logement

À côté de ces mesures de pérennisation du parc d'hébergement, plusieurs initiatives ont été prises en vue de favoriser l'accès des personnes hébergées à un logement ou pour éviter les sorties du logement, dans l'esprit de la politique en faveur du « logement d'abord ».

Qu'est-ce que la politique en faveur du « logement d'abord » ?

Les politiques publiques en faveur du « logement d'abord » sont apparues en Amérique du nord il y a une trentaine d'années, dans un premier temps de façon ciblée au profit de publics nécessitant un accompagnement lourd. Par opposition aux services traditionnels de prise en charge « par paliers », reposant sur l'idée qu'il n'est possible d'accéder à un logement que lorsqu'on est évalué comme « prêt à être logé », le « logement d'abord » vise à permettre à des personnes sans abri ou sans domicile, y compris les plus vulnérables et les plus éloignées de la vie en société, d'accéder rapidement à un logement avec des services d'accompagnement adaptés à leurs besoins.

Plusieurs évaluations ont permis de montrer qu'une telle politique, bien que contre-intuitive, peut apporter de meilleurs résultats à un moindre coût. En France, après de premières expériences engagées à partir de 2009, les principes du « logement d'abord » ont été placés au cœur d'un plan quinquennal 2018-2022, qui vise une réforme structurelle de la politique d'accès au logement des personnes sans domicile⁶¹.

⁶¹ La Cour a récemment contrôlé la mise en œuvre de cette politique, cf. référé du 20 octobre 2020, *op. cit.*

Ainsi, une instruction ministérielle de juin 2020 prévoit que la sortie progressive des dispositifs exceptionnels s'effectue « dans une perspective d'accès au logement des personnes », en s'assurant « que chaque personne à l'hôtel bénéficie d'une évaluation sociale ». Elle a fixé l'objectif que les personnes hébergées puissent bénéficier de 3 000 attributions de logement social pendant les mois de juin et juillet, objectif qui a quasiment été atteint. L'instruction a aussi précisé les objectifs à atteindre en 2020 dans le cadre du plan quinquennal « logement d'abord » en matière d'accès au logement, de relance de la production de logement social et de pensions de famille et de la captation de logements privés, ou encore d'intensification de l'accompagnement vers et dans le logement.

Toutefois, tant les objectifs fixés que les outils mobilisés se situent dans la lignée de ceux qui préexistaient à la crise sanitaire. Ils ne permettent pas de se situer au niveau qu'appelle la crise. L'échec de nombreuses dynamiques d'insertion et plus largement les tensions dans les structures d'hébergement résultent de cette impossibilité ou de cette très grande difficulté, y compris au moment du déconfinement, d'accéder à un logement.

Les effets durables de la crise doivent conduire en outre à redoubler d'attention pour éviter les risques de sortie du logement. Une instruction ministérielle de juillet 2020 prévoit que tout concours de la force publique soit assorti d'une proposition de relogement effective et adaptée. Le réservataire Action Logement s'est engagé à verser une aide à hauteur de 100 M€ pour les ménages qui, du fait de la crise, rencontrent des difficultés pour le paiement de leur loyer. Des échéanciers de paiement ont aussi pu être mis en place de façon préventive dans le parc social, afin d'éviter une recrudescence de procédures d'expulsion. Des difficultés existent cependant, en particulier dans les zones d'habitat tendues, pour effectuer une proposition de relogement en cas d'expulsion du fait de la saturation des dispositifs, et pour financer l'indemnisation des bailleurs lésés.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Lorsque la pandémie de covid 19 a frappé la France, en février- mars 2020, les autorités chargées des politiques en faveur des personnes sans domicile ne disposaient pas d'une culture de la gestion du risque ni des outils opérationnels de nature à faciliter le basculement rapide dans la gestion de crise pour répondre aux besoins essentiels des opérateurs et des personnes. Cette insuffisante préparation n'a pas permis à l'État, dans les premières semaines, d'être en mesure de couvrir de façon satisfaisante les besoins de protection des personnes et de prise en charge des malades.

Un ensemble de mesures exceptionnelles ont été décidées et mises en œuvre au fur et à mesure du développement de la crise, pour mettre à l'abri, c'est-à-dire essentiellement dans des chambres d'hôtel devenues libres, les personnes qui se trouvaient à la rue, assurer la continuité des services essentiels d'accueil, d'hébergement et, dans une moindre mesure, d'accompagnement, prendre en charge les surcoûts que les opérateurs ont supporté, assurer la protection sanitaire des publics comme des accompagnants, ou encore renforcer les dispositifs d'aide alimentaire.

En dépit des difficultés rencontrées et du faible recours par les personnes concernées aux centres d'hébergement spécialisés en matière sanitaire sur lequel il conviendrait de s'interroger, ces mesures, dont le coût pour 2020 dépasse le demi-milliard d'euros, ont permis d'éviter une surmortalité des personnes à la rue ou sans domicile. Elles ont conduit à une situation sans précédent où l'essentiel des personnes sans-abri, y compris les plus marginalisées, se retrouvent hébergées par l'État, au moins jusqu'en mars 2021.

Se pose, dans ces conditions, la question de la sortie de ces dispositifs. En cas de remise à la rue des personnes ou de maintien durable dans l'hébergement, les mesures exceptionnelles prises pendant la période de l'état d'urgence sanitaire n'auraient au final guère plus d'impact que celles du traditionnel plan hivernal – certes hors norme dans sa dimension, sa durée et son coût –, mais sans effet à long terme pour les personnes concernées. De plus, une telle configuration ne placerait pas l'État en position favorable pour affronter une crise prolongée ou un nouveau choc du type de ceux qu'il a dû subir en mars et novembre 2020.

Outre le fait de mieux se préparer, en amont, à l'éventualité d'avoir à gérer de telles crises extrêmes, notamment par une coordination accrue des politiques de l'hébergement d'urgence, du logement et de la santé, une transformation structurelle de la situation des personnes sans domicile, dans un « effort national » pour accélérer leur accès au logement, paraît s'imposer. Une telle transformation suppose notamment, qu'après l'effort de crise fourni par les opérateurs de l'accueil et de l'hébergement, les opérateurs du logement, et notamment du logement social, soient plus particulièrement appelés à davantage ouvrir et adapter leur offre aux ménages les plus précaires.

La Cour formule donc les cinq recommandations suivantes :

1. *organiser d'ici l'été 2021 un retour d'expérience partagé sur la gestion des politiques en faveur des personnes sans domicile pendant l'état d'urgence sanitaire (ministères chargés des affaires sociales, du logement et de la santé, Dihal, USH, Fas) ;*
2. *généraliser l'adoption et la mise à jour régulière de plans de continuité des activités par l'ensemble des acteurs de l'accueil, de l'hébergement, de l'accompagnement et du logement (ministères chargés des affaires sociales et du logement, Dihal, USH, Fas) ;*
3. *procéder à des contrôles par sondage ex post des dépenses exceptionnelles que l'État a prises en charge dans le cadre de la crise sanitaire (ministères chargés des affaires sociales et du logement, Dihal) ;*
4. *faire en sorte que les dispositifs d'accès au logement social, y compris en période de crise, garantissent que le recours à la voie numérique ne défavorise aucune demande et maintiennent, lorsque cela est indispensable, un accueil physique adapté aux publics fragiles (ministères chargés des affaires sociales et du logement, Dihal, USH) ;*
5. *faciliter, dans la logique de la politique en faveur du « logement d'abord », l'accès à un logement des personnes sans domicile qui y sont éligibles, en capitalisant sur les expériences réussies, afin notamment d'éviter la saturation des dispositifs d'hébergement en cas de crise prolongée ou de nouveau choc (ministères chargés des affaires sociales et du logement, Dihal, USH, Fas).*

Réponses

Réponse du Premier ministre	137
Réponse de la présidente de l'Union sociale pour l'habitat (USH)	141
Réponse du président de la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS)	144
Réponse du président confédéral de l'Union des métiers de l'industrie de l'hôtellerie (UMIH)	147

Destinataires n'ayant pas répondu

Président-directeur général du Groupe Accor
Président de la Fondation Abbé Pierre

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Vous m'avez transmis le 7 janvier dernier, pour réponse, un chapitre relatif à « L'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire du printemps 2020 » destiné à figurer dans le rapport public annuel 2021 de la Cour des comptes.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-après les éléments dont je souhaite vous faire part.

Je tiens en premier lieu à souligner la qualité du travail en profondeur réalisé par la Cour, qui met en avant, à juste titre, la multiplicité des actions entreprises par l'État en faveur des personnes sans domicile pendant la période de confinement sanitaire et au-delà.

Face à cette crise, la préoccupation constante du Gouvernement a été de protéger nos concitoyens les plus précaires et les plus démunis en lien avec les associations, les collectivités locales et leurs services, conformément aux souhaits du Président de la République. Je tiens également à souligner l'engagement constant des services de l'État, tant au niveau central qu'au niveau déconcentré, pour assurer la continuité d'activité des opérateurs du secteur tout en définissant et mettant en œuvre des dispositifs exceptionnels de soutien. La mobilisation des associations, des préfets avec leurs services, des personnels de santé et des collectivités locales mérite tout spécialement d'être saluée : avec une bonne articulation, elle a permis d'assurer une réelle réactivité et d'accompagner et soutenir les initiatives prises par l'ensemble de ces acteurs.

I - Gestion de la crise et actions engagées au printemps 2020

Durant cette période, sous la responsabilité du ministre chargé de la ville et du logement puis de la ministre déléguée chargée du logement, la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) et la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) ont joué un rôle d'initiative et de coordination particulièrement important. Très rapidement, comme la Cour le souligne, il a été possible de mobiliser un grand nombre de places en hôtels ou en résidences pour permettre aux préfets et leurs services de soutenir les actions de mise à l'abri tout en réduisant très fortement les expulsions locatives afin de ne pas créer de nouvelles situations de précarité. Un dispositif exceptionnel et subsidiaire de chèques services de 50 millions d'euros ainsi que des subventions complémentaires ont permis d'assurer le renforcement des dispositifs d'aide alimentaires destinés aux publics en grande difficulté. Ces actions ont eu des résultats visibles comme par exemple, ainsi que l'a constaté la Cour, une chute drastique des demandes d'hébergement au 115, signe d'une réponse forte aux besoins.

Des liens renforcés ont été également construits avec l'ensemble des réseaux d'acteurs, notamment les gestionnaires de foyers de travailleurs migrants, d'aires d'accueil des gens du voyage, de structures de logement adapté, des dispositifs "Un chez-soi d'abord" et les opérateurs intervenant auprès des personnes vivant en bidonvilles ou encore les délégués du Conseil national et des Conseils régionaux des personnes accueillies et accompagnées (CNPA/CRPA). Comme le souligne le rapport, ce mode d'action a eu, grâce au concours des services territoriaux de l'État, des résultats concrets très positifs sur le terrain. Il est à noter que des conférences particulièrement fréquentes avec l'ensemble des parties prenantes, animées par les ministres eux-mêmes, ont permis un pilotage resserré et le traitement le plus rapide possible des difficultés rencontrées par les opérationnels. L'organisation en cellules de crise - par exemple à la DGCS dès le 27 février - et les liens étroits créés entre les acteurs et les décideurs ont permis de nombreux ajustements au fil de l'eau. Cette interaction, à la fois auprès des bénéficiaires et des équipes, a par exemple abouti à l'émission de fiches réflexes adaptées au terrain et à la mise en place de cellules d'écoute dédiées, notamment sur les aspects de réduction des risques liés aux addictions et à la santé mentale.

Selon la Cour, les opérateurs du secteur de l'hébergement et du logement ont été soumis à des injonctions contradictoires et largement livrés à eux-mêmes pour assurer la continuité de leurs activités et la protection des personnes. Sur ce sujet, je voudrais insister sur le fait que la DGCS a transmis les premiers éléments d'information aux opérateurs (guide méthodologique de préparation des risques épidémiques covid-19) dès le 21 février 2020. À partir de cette date, ces mêmes opérateurs ont été régulièrement destinataires de fiches de recommandations spécifiques, tant de la part de la DGCS que de la DIHAL, pour adapter leur organisation et limiter les risques de propagation du virus dans leurs établissements. Ces recommandations ont fait l'objet d'ajustements deux fois par semaine, basés sur les retours d'expérience transmis.

Le rapport indique que l'organisation de la gestion de crise ne s'est pas suffisamment appuyée sur les outils opérationnels qui auraient dû être disponibles avant le déclenchement de l'état d'urgence sanitaire. Ce constat doit être nuancé car les outils déployés se sont largement inspirés de ceux construits pour la pandémie de grippe H1N1. De plus, les administrations ont pu s'appuyer, en amont de la déclaration d'urgence sanitaire, sur le réseau des référents de crise au sein de chaque administration centrale qui, en lien avec le CORRUS, a travaillé à la définition de consignes organisationnelles largement inspirées des expériences passées.

Le rapport évoque à travers un témoignage associatif, « l'effondrement » des dispositifs de première ligne (accueils de jour, maraudes, aide alimentaire) non outillés au début de la crise pour maintenir leurs activités. Il doit être ici précisé que ces dispositifs reposent en grande partie sur des bénévoles souvent âgés de plus de 65 ans, considérés comme personnes à risques. Leur retrait a contraint les structures concernées dans un premier temps à limiter leurs activités, mais ensuite à se réorganiser. Contrairement à ce qui est indiqué dans le rapport, aucune fiche de recommandation ne conseillait aux structures de faire appel au 15 pour les suspicions de covid-19. De même, la solution alternative à la mobilisation des urgences n'a pas été de contraindre les structures à garder les personnes malades sur place, la mise en place de centres d'hébergement spécialisés (CHS) s'effectuant dès le mois de mars.

II - Premier bilan des mesures exceptionnelles et préparation de l'avenir

Au niveau de la mobilisation hôtelière, des précisions méritent d'être apportées sur l'analyse des coûts réalisée par la Cour. En premier lieu, il importe de ramener les coûts au tarif par chambre pour établir des comparaisons. À ce titre, l'accord-cadre négocié avec l'Union des Métiers et Industries de l'Hôtellerie (UMIH) a permis d'obtenir des prix inférieurs à ceux pratiqués normalement, y compris dans le cadre par exemple de l'activité du Samu Social de Paris. Comme l'indique la Cour, c'est essentiellement le fait d'accueillir des isolés, là où ce sont des familles qui sont plus souvent hébergées, en raison de la crise sanitaire qui a abouti à un coût supérieur par personne. Ensuite, s'agissant des éventuels coûts cachés liés aux risques de dégâts, s'il est exact que l'accord-cadre conclu avec l'UMIH prévoyait une clause de remise en l'état des chambres en cas de dégradations, il peut être confirmé à la Cour que le risque estimé « en ordre de grandeur et sous toute réserve » de 50 millions d'euros pour l'État n'est en rien vérifié par les faits. En réalité, très peu de cas de dégradations ont été identifiés, sans conséquence financière au niveau central. Au contraire, il a été noté une occupation la plupart du temps paisible des locaux.

En ce qui concerne les chèques services, le retour d'évaluation organisé par la DIHAL montre que le besoin était réel, et que les chèques ont pleinement atteint leur cible en étant distribués aux personnes sans domicile et sans ressources ne pouvant accéder à un service de restauration par ailleurs. Je tiens à noter la grande responsabilité des acteurs chargés de la distribution de ces chèques services, dans un contexte particulièrement difficile et pour un dispositif exceptionnel, totalement inédit. Il est à souligner que le nombre d'incidents est très marginal au regard des effets particulièrement positifs du dispositif.

S'agissant du nombre de contaminations et de décès dans les foyers de travailleurs migrants, il est difficile d'apporter des éléments explicatifs à ce stade car la plupart des études sont encore en cours d'exploitation. Pour autant, il est avéré que la densité de population dans certains centres, la proximité et le temps passé dans l'établissement sont des facteurs de risque identifiés. La DGCS et la DIHAL se sont d'ailleurs concentrées sur l'accompagnement pour favoriser la prise en charge rapide des résidents malades, la fourniture de masques et de tests, l'élaboration de fiches-réflexe, ainsi que la mobilisation des équipes mobiles. À ce titre et pour l'ensemble du secteur de l'hébergement, un effort particulier a été fait pour desserrer les centres afin d'assurer autant que possible, une distanciation physique. Plus globalement, il est important de souligner le rapprochement bénéfique entre le secteur social et le secteur sanitaire qui s'est mis en place à la faveur de cette crise. Au-delà du partenariat entre les Agences régionales de santé et les centres hospitaliers spécialisés (CHS), des équipes mobiles sanitaires ont été mobilisées pour intervenir dans les centres d'hébergement, dans les campements et lors des maraudes.

Ces premiers enseignements se sont traduits par des mesures dans le cadre du Ségur de la santé, notamment la mesure 27 prévoyant de financer des équipes mobiles pluridisciplinaires renforcées, constituées autour d'un binôme "santé-social" (équipes mobiles psychiatrie-précarité et santé, ACT à domicile, SSIAD précarité, LHSS et PASS mobiles), ou encore la création de 500 lits « halte soins santé » supplémentaires pour les patients les plus précaires confrontés aux addictions ou aux troubles psychiques. Enfin, s'il peut être noté la faible utilisation des CHS, il a été choisi de maintenir par précaution une capacité d'environ 900 places afin de répondre le cas échéant à un afflux de cas confirmés issus d'hébergements ou de campements.

S'agissant de la préparation de l'avenir, la crise sanitaire du covid-19 et le confinement ont démontré plus que jamais le rôle protecteur du logement, tant pour les personnes à titre individuel que pour la collectivité dans son ensemble. Pour les personnes en grande précarité sociale, en situation d'urgence sur le plan de la santé, la stratégie du « Logement d'abord » adoptée par le Gouvernement facilite la prévention et la gestion des risques. C'est pourquoi j'ai décidé de renforcer cette stratégie en 2021 comme l'a préconisé la Cour dans son rapport relatif au « Logement d'abord », par la mise en place d'une nouvelle gouvernance coordonnée et d'un service public de la rue au logement pour une action publique plus cohérente et plus efficiente dans la lutte contre le sans-abrisme. Au regard de ce projet, je ne peux que souscrire aux conclusions et recommandations de la Cour qui met en avant l'importance, « d'une transformation structurelle de la situation des personnes sans domicile, dans un effort national pour accélérer leur accès au logement ».

Ce nouveau cadre étant posé, je partage la recommandation de la Cour d'effectuer un retour d'expérience partagé sur la gestion des politiques en faveur des personnes sans domicile pendant l'état d'urgence sanitaire, en confiant cette mission étant interministérielle à la DIHAL. Des actions très concrètes ont d'ores et déjà été menées avec le financement d'une quarantaine de projets d'accompagnement vers un habitat adapté de personnes en grande marginalité échappant jusque-là aux mesures gouvernementales et rendues visibles lors de la crise. Pour ce qui concerne le Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL), la réforme en cours contribuera à une meilleure prise en charge de l'accompagnement des personnes sans domicile grâce à la simplification des procédures et un apport supplémentaire de 15 millions d'euros de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). De même, une réflexion sera engagée sur les dispositifs d'accès au logement social par les personnes sans domicile, avec comme objectif d'éviter la saturation des dispositifs d'hébergement en cas de crise prolongée, ceci à mettre en regard avec les objectifs importants que fixe l'État en matière de production de logements sociaux PLAI pour les ménages très modestes.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT (USH)

Nous avons pris connaissance avec intérêt du chapitre de votre rapport annuel relatif à l'hébergement et au logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire.

Nous tenons à nouveau à témoigner de la très forte mobilisation des organismes Hlm dans le contexte de la crise sanitaire auprès des publics les plus vulnérables. Les organismes Hlm se sont rapidement organisés pour assurer une continuité d'activité dans un contexte contraint (campagnes d'appel, renforcement de l'accompagnement social, facilitation de l'entraide entre voisins...).

Le projet de chapitre dresse un certain nombre de constats et pointe des difficultés d'accès au logement social pendant la période du confinement. Ces éléments appellent plusieurs remarques et compléments d'analyse de notre part.

Nous tenons à réinsister sur le fait que, si la fermeture des guichets d'accueil a en effet pu constituer un frein au dépôt de nouvelles demandes, la baisse du volume de demandes déposées s'explique aussi en partie par un report des projets de mobilité des ménages.

En décembre 2020, le stock de demande enregistré dans le Système National d'Enregistrement de la demande de logement social (SNE) est équivalent à celui observé en décembre 2019 (2,1 millions de demandeurs).

Votre projet de rapport pointe une forte baisse des attributions observée pendant les trois mois du premier confinement. Au total, en 2020, le volume d'attributions est en baisse de 15 % par rapport à 2019. A volume de demande constant, cela a pour conséquence une augmentation significative de la tension sur le parc social (5,6 demandes pour une attribution à fin 2020 contre 4,7 à fin 2019).

La baisse des attributions constatée pendant le premier confinement est très largement due à l'absence de libération de logements dans le parc existant durant cette période (du fait des interdictions de déménager ainsi que des reports de projet de mobilité des ménages), ainsi qu'à l'arrêt des chantiers de construction, ayant retardé la livraison des logements neufs. Les bailleurs sociaux ont très largement eu recours aux commissions d'attribution dématérialisées pour poursuivre l'activité et ont adapté leurs procédures d'entrée et de sortie dans les lieux au contexte sanitaire, mais ont été rapidement confrontés à une pénurie de logements libres à attribuer.

Comme vous le soulignez, les organismes Hlm se sont mobilisés pour atteindre l'objectif de 3 000 attributions aux publics hébergés fixé par l'instruction ministérielle du 2 juin 2020.

Toutefois une baisse structurelle du volume d'attributions est à craindre dans les mois et années à venir :

- d'une part en raison de la baisse de la mobilité des ménages, liée à l'évolution de la sociologie des occupants du parc (vieillesse et paupérisation des locataires) mais aussi au contexte économique et sanitaire incertain ;
- d'autre part en raison des conséquences de la baisse de la production de logements et des agréments délivrés qui impactera les mises en service dans les années à venir.

Compte-tenu de ces éléments, le parc social ne sera en capacité de répondre à la diversité de besoins de logement des ménages dont ceux du « Logement d'Abord » qu'à la condition d'être soutenu par une politique volontariste de production d'une offre diversifiée à la fois en logement social « familial », mais aussi en habitat adapté (pensions de famille, résidences sociales...).

Concernant l'instruction ministérielle de mars 2020, les bailleurs sociaux se sont très rapidement mobilisés, dès les premiers jours du confinement et sans attendre d'instruction des préfets, pour mettre en œuvre des dispositifs de soutien aux personnes fragiles ou isolées. L'USH tient à la disposition de la Cour des Comptes de nombreux exemples et témoignages en la matière.

Votre rapport prévoit en conclusion cinq recommandations. Celles-ci appellent les remarques suivantes de l'USH :

1. Organiser, d'ici l'été 2021, un retour d'expérience partagé sur la gestion des politiques en faveur des personnes sans domicile pendant l'état d'urgence sanitaire (ministères chargés des affaires sociales et du logement, Dihal, USH, Fas).

L'USH confirme son engagement pour participer à ces travaux.

2. Généraliser l'adoption et la mise à jour régulière de plans de continuité des activités par l'ensemble des acteurs de l'accueil, de l'hébergement, de l'accompagnement et du logement (ministères chargés des affaires sociales et du logement, Dihal, USH, Fas)

Si la grande majorité des organismes Hlm disposaient déjà de plan de continuité d'activité, le contexte de la crise sanitaire a mis en exergue l'importance de s'organiser, entre partenaires, pour assurer la continuité du service auprès des demandeurs de logement. Les Services d'Accueil et d'Information des Demandeurs (SAID) prévus par la loi ALUR mériteraient d'être mieux déployés et réactualisés pour garantir un maintien du service aux demandeurs.

Concernant plus particulièrement l'activité des CALEOL, l'USH a fait la demande d'une pérennisation des dispositions de l'ordonnance du 27 mars 2020, pour faciliter la tenue de CALEOL dématérialisées.

L'USH proposera aux organismes Hlm courant 2021 un guide méthodologique pour la réactualisation de leurs Plans de Continuité d'Activité et de Reprise d'Activité.

3. Procéder à des contrôles aléatoires ex post des dépenses exceptionnelles que l'État a pris en charge dans le cadre de la crise sanitaire (ministères chargés des affaires sociales et du logement, Dihal) .

Cette recommandation n'appelle pas de remarque de l'USH

4. Faire en sorte que les dispositifs d'accès au logement social, y compris en période de crise, garantissent que le recours à la voie numérique ne défavorise aucune demande et maintienne, lorsque cela est indispensable, un accueil physique adapté aux publics fragiles (ministères chargés des affaires sociales et du logement, Dihal).

L'USH partage l'enjeu de garantir aux ménages des conditions équitables d'accès aux services d'accueil et d'information avec des lieux d'accueil physique et des solutions dématérialisées, en temps de crise comme en période « normale ». Dans son « Livre Blanc visant à améliorer, simplifier et clarifier la gestion de la demande et des attributions de logements sociaux » rendu public en décembre 2020, l'USH a formulé des propositions visant notamment à conforter le déploiement par les EPCI des Plans de Gestion de la Demande et d'Information des Demandeurs (PPGID) prévus par la loi ALUR, lesquels

doivent notamment mettre en place des « Services d'Accueil et d'Information des Demandeurs » (SAID). La mise en place effective de ces SAID constituera une avancée significative et facilitera, en période de crise, le maintien du service aux demandeurs.

5. Faciliter, dans la logique de la politique en faveur du « logement d'abord », l'accès à un logement de l'ensemble des personnes sans domicile qui y sont éligibles, en capitalisant sur les expériences réussies, afin d'éviter notamment la saturation des dispositifs d'hébergement en cas de crise prolongée ou de nouveau choc (ministères chargés des affaires sociales et du logement, Dihal, USH).

Le Mouvement Hlm poursuivra son engagement en faveur de la politique du Logement d'Abord. Le succès de cette politique repose toutefois en priorité sur le développement massif d'une offre diversifiée de solutions pour répondre aux besoins des différents publics (renforcement de l'offre en pension de famille, en résidences sociales, maintien d'une offre d'hébergement de qualité...), mais aussi sur la sécurisation de moyens d'accompagnement social pour favoriser l'accès et le maintien des ménages dans le logement. De surcroît, il nous semble essentiel que la politique du Logement d'Abord soit mieux insérée dans les politiques locales de l'habitat, tant dans leur dimension « offre de logement » que dans leur dimension « gestion de la demande et des attributions ».

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION DES ACTEURS DE LA SOLIDARITÉ (FAS)

Vous trouverez ci-dessous les remarques et réponses de la Fédération des acteurs de la solidarité suite à la transmission du chapitre relatif à l'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire.

La cour insiste à juste titre en début de rapport sur l'impréparation des services de l'État et des opérateurs en matière de gestion de crise lors du premier confinement. La Fédération partage ces constats en précisant les éléments suivants :

Dès le mois de mars et jusqu'au mois de juin, la Fédération a réuni une à deux fois par semaine ses entités régionales pour faire un point opérationnel sur le développement de l'épidémie dans les structures, le recensement des besoins de protection des associations (pour les hébergés, salariés, bénévoles) et la continuité des activités. La Fédération a recensé les quelques plans de continuité d'activité existants (notamment chez quelques opérateurs nationaux) pour les diffuser à titre de modèle, avec le soutien de la DGCS, à l'ensemble du

réseau. Elle a également massivement réorganisé les missions de son équipe salariée, pour être au plus près des besoins des adhérents, faciliter leur information, faire remonter leurs besoins aux services de l'État ou enfin, mener des opérations d'équipement des adhérents (en masques – cf infra – comme en matériel numérique ou équipements d'hygiène notamment). Si la grande majorité des centres d'hébergement ont continué à fonctionner avec des effectifs salariés réduits, un grand nombre de service aux contacts des personnes à la rue (accueils de jours, centres de distribution alimentaires...) ont dû fermer du fait du retrait de bénévoles (parfois âgés) et de salariés. Cette situation a renforcé l'isolement des personnes à la rue en augmentant les sollicitations d'aide alimentaire via le 115, même si ces services de première ligne ont pu être progressivement reconstitués.

L'absence de masques et de matériel de protection dans les structures d'accueil a été très préjudiciable dans les premiers mois du confinement. L'État n'étant pas en capacité de fournir ce matériel aux structures d'hébergement dans un contexte de pénurie et de priorisation des structures sanitaires (Ephad) et hospitalières, la Fédération a pris plusieurs initiatives : un accord avec le groupe PSA pour la livraison de 150 000 masques aux structures de la région Grand-est (région la plus fortement touchée) fin mars puis la commande par CDC Habitat pour le compte des centres d'hébergement et du logement accompagné de 7 millions de masques directement commandé en Asie, pour lesquels la Fédération a suivi l'acheminement et la répartition entre les régions (avec un remboursement du ministère du logement) et des premières distributions en mai.

Vous évoquez la fin des sorties des personnes en demande d'asile du DNA. Si le principe de non remise à la rue des personnes en sortie de DNA a bien été annoncé par la DGEF pendant la période d'urgence sanitaire, son application a été très inégale selon les territoires, avec une pression de l'OFII pour sortir les personnes « en situation de présence indue » des CADA et HUDA. Cette période a également été caractérisée par la suspension de l'enregistrement de l'asile en Préfecture (GUDA) du fait de l'absence de continuité de ses services. Outre la suspension d'un droit fondamental, cette rupture de la continuité du service public de l'asile a considérablement perturbé l'accès aux droits et à l'hébergement des primo- demandeurs. La Fédération a durant cette période, alerté à plusieurs reprises la DGEF et l'OFII des conséquences de cette rupture de l'enregistrement de l'asile, sans obtenir de résultats probants quant à la remise en fonctionnement de ces services préfectoraux.

Le rapport précise que le nombre de contaminations et de décès a été maîtrisé dans les structures d'hébergement. La Fédération ne conteste pas ce point même si elle n'a jamais eu accès à des données consolidées sur ce volet pendant le premier confinement et ce malgré

des rencontres hebdomadaires avec le ministère du logement. Certaines structures comme les foyers de travailleurs migrants, les lits halte soins santé (LHSS) et les lits d'accueil médicalisés (LAM) ont été davantage exposées aux « clusters », avec un public très vulnérable (résidents âgés, personnes SDF ayant des maladies chroniques). Les premiers « clusters » franciliens sont apparus dans les LHSS gérés par le Samu social de Paris une semaine avant le premier confinement.

Le rapport indique une impossibilité de cibler les bénéficiaires des distributions de chèques alimentaires. Les adhérents de la Fédération ont fait remonter des problématiques d'équité dans la répartition des chèquiers entre les associations au niveau départemental. Cependant ces chèques ont eu une très forte utilité, pour compenser la fermeture ou la réduction d'activité de centres de distribution ainsi que pour les personnes ayant des difficultés de mobilité. En outre, ces chèques favorisent l'autonomie des personnes et le libre choix alimentaire face à des distributions qui ne sont pas toujours adaptées aux habitudes alimentaires. Pour ces raisons, et compte tenu de la persistance des besoins alimentaires y compris pour de nouveaux publics (jeunes, étudiants, familles monoparentales...) la Fédération propose de travailler avec les services de l'État à la bonne mise en place de ces dispositifs au vu de certaines difficultés identifiées et leur pleine utilité en phase de difficultés aiguës d'accès à l'alimentation.

Le rapport évoque la nécessité de contrôler les surcoûts supportés par les structures associatives. La Fédération a pu observer que les remboursements de l'État accordés aux associations sont souvent intervenus en fin d'année 2019, faisant supporter ces dépenses sur la trésorerie des associations (notamment le versement de primes actées par l'État) tout au long de l'année 2020.

La pérennisation de nombreuses places d'hébergement évoquée est un enjeu essentiel pour la Fédération et ses adhérents qui estime que 40 000 places d'hébergement ou de mise à l'abri, majoritairement à l'hôtel, ont été ouvertes depuis mars 2020 dans le cadre des mesures de confinement et de campagne hivernale. L'annonce de 14 000 places pérennisées et d'orientations vers le logement (dans un contexte de diminution des attributions) ne suffira pas à garantir l'absence de remise à la rue « sèche » des personnes SDF au 2^{ème} semestre 2021. L'accès au logement social de ces ménages, lorsque leur situation administrative le permet, nécessite une profonde réforme des politiques d'attribution priorisant ces publics sur tous les contingents.

En conclusion, la Fédération considère que malgré les difficultés et dysfonctionnements repérés, la gestion de la crise sanitaire durant le premier confinement a généré des bonnes pratiques entre l'État, les collectivités locales et le secteur associatif qu'il convient de pérenniser et d'amplifier : l'accueil inconditionnel des personnes à la rue dans des dispositifs d'hébergement ou de mise à l'abri, une meilleure articulation

entre les secteurs de l'hébergement et du soin, par le biais des équipes mobiles sanitaires, facilitant l'accès aux soins des plus exclus, y compris dans les campements et bidonvilles ou encore une coordination de crise entre les ARS, DRJCS et Préfectures sur les territoires dépassant les habituelles interventions en silo des administrations. L'État a également engagé fin juin début juillet 2020, avec la CNAM, la CNAF et le secteur associatif, des visites d'équipes mobiles dans les structures d'hébergement temporaire pour favoriser l'ouverture des droits sociaux et réduire le non recours à la protection sociale. Cette action « d'aller vers » mériterait d'être pérennisée et généralisée à tous les lieux d'hébergement et lieux de vie des personnes sans domicile fixe.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT CONFÉDÉRAL DE L'UNION DES MÉTIERS DE L'INDUSTRIE DE L'HÔTELLERIE (UMIH)

Dès Mars 2020, l'UMIH et le GNC ont répondu favorablement à la demande des Pouvoirs Publics de mettre à disposition nos chambres d'hôtels qui ne pouvaient plus recevoir de clients en raison des restrictions sanitaires. Ainsi, nous avons travaillé avec le Ministre du Logement (Julien Denormandie à l'époque) et le Délégué Interministériel à l'Hébergement et à l'Accès au Logement pour permettre d'accueillir différentes catégories de population (personnes sans domicile fixe, femmes victimes de violences conjugales, soignants, etc.).

Une charte a été cosignée par l'UMIH, le GNC et le Gouvernement. Elle définissait des principes régissant le séjour (paiement, nettoyage, etc..) et encadrait les tarifs par catégorie d'établissements (de non-classés à quatre étoiles).

Nous vous confirmons que la grille tarifaire a été travaillée par la profession et validée par les Pouvoirs Publics. Elle a été définie pour s'approcher au maximum du prix coûtant pour les différentes classes d'hôtels concernées, et ce afin de prendre en compte des taux de remplissage très faibles.

Prix encadré : Hôtels non classés 30 €, Hôtels 1 étoile 40 €, Hôtels 2 étoiles 50 €, Hôtels 3 étoiles 60 €, Hôtels 4 étoiles 75 €.

L'autre travail réalisé par l'UMIH et le GNC est un recensement rapide par département des hôtels prêts à accueillir les publics visés par la charte. Nous avons diffusé un communiqué de presse le 21 mars 2020 pour annoncer « plus de 500 hôtels, soit plus de 20 000 chambres dans toute la France pour loger les personnels soignants, les routiers et les personnes sans-abris » puis un communiqué de presse le 1^{er} avril 2020 pour annoncer « plus de 1 000 hôtels, soit plus de 40 000 chambres dans toute la France, et nos hôtels accueillent 5 500 personnes sans-abris ».

Ensuite, cette charte cosignée a été transmise à tous nos présidents de département qui étaient sollicités de leur côté par leur préfecture pour procéder aux premières mises en relation dans les hôtels. À ce stade, nos représentants locaux et les représentants de l'État dans les territoires ont travaillé en direct. Nos représentants dans les départements n'ont remonté aucun conflit sur les prix.

Enfin, concernant la prise en charge par l'État du prix des travaux, suite à des dégradations constatées dans nos hôtels recensés, nous n'avons à notre niveau aucune demande de ce type de la part de nos hôteliers.

Réanimation et soins critiques en général : un modèle à repenser après la crise

PRÉSENTATION

Depuis le début de la crise sanitaire, en France comme à l'étranger, les capacités hospitalières en réanimation ont conditionné, non seulement le fonctionnement des systèmes de santé, mais aussi la vie économique et la vie sociale dans leur ensemble, et même les libertés publiques. Il s'agit là d'un phénomène inédit : la réanimation constitue une activité hospitalière très spécifique, peu connue du grand public, rarement analysée par les institutions publiques d'évaluation et de contrôle⁶² et peu mise en avant dans les politiques publiques. Elle concerne des patients au pronostic vital engagé qui ont besoin, 24h/24, de soins et de surveillance par des professionnels, avec des techniques dont la nature, le nombre et la disponibilité effective sont étroitement réglementés. Pour ces patients, il n'existe pas d'alternative à une hospitalisation en urgence dans une unité de réanimation. Les lits de ces unités sont en permanence occupés à 88 % en moyenne⁶³, avec des pics d'activité récurrents en hiver.

⁶² La Cour n'a recensé aucun rapport analysant de façon globale la question des soins critiques en France antérieur à la crise sanitaire. Depuis, le sujet a été abordé, notamment, dans les rapports sur la crise sanitaire de la mission d'information de l'Assemblée nationale (XV^e législature, n° 3053, 3 juin 2020 et n° 3633, 2 décembre 2020) et de la commission d'enquête du Sénat (n° 199, 2020-2021, 8 décembre 2020).

⁶³ Les sociétés savantes de réanimation recommandent de ne pas dépasser un taux d'occupation de 80 % afin de pouvoir garantir en permanence l'accueil de patients en urgence absolue.

La réanimation est la composante la plus visible d'un ensemble plus large d'activités rassemblées sous le terme de soins critiques, comprenant aussi les soins intensifs⁶⁴ et la surveillance continue⁶⁵ : organisés en France depuis 2002⁶⁶, les soins critiques ont en commun la mission de prévenir, diagnostiquer et traiter les défaillances d'organes vitaux chez des patients en situation critique dont le pronostic est grave, mais potentiellement favorable.

Au 31 décembre 2019, la France comptait 19 580 lits de soins critiques adultes et enfants, dont 5 433 dédiés à la réanimation, 8 192 à la surveillance continue et 5 955 aux soins intensifs. Bien que les soins critiques ne constituent qu'une faible proportion des séjours hospitaliers (4,3 % du total), ils représentent à eux seuls 20 % des journées réalisées en hospitalisation complète, du fait de durées de séjours longues. Les soins critiques rassemblent près de 54 000 équivalents temps plein de personnels médicaux et paramédicaux et représentent une dépense de près de 7,2 Md€⁶⁷ (contre 6,6 Md€ en 2014), dont 3,3 Md€ consacrés à la réanimation.

Dans un contexte de crise sanitaire de longue durée, la Cour a cherché à évaluer dans quelle mesure l'organisation des soins critiques en France a permis d'y répondre efficacement. Si la mobilisation sans précédent du secteur des soins critiques durant la crise a permis de faire face à l'urgence, avec cependant des conséquences à long terme inconnues en termes de santé publique (I), ces services étaient mal préparés à affronter une telle situation. Ce constat appelle des réformes structurelles (II).

⁶⁴ Les soins intensifs ont vocation à prendre en charge des patients présentant une défaillance d'un seul organe.

⁶⁵ Les unités de surveillance continue (USC) assurent la prise en charge des malades qui nécessitent une observation clinique et biologique répétée en raison soit de la gravité de leur état, soit du traitement qui leur a été dispensé.

⁶⁶ Décret n° 2002-466 du 5 avril 2002 relatif aux conditions techniques de fonctionnement auxquelles doivent satisfaire les établissements de santé pour pratiquer les activités de réanimation, de soins intensifs et de surveillance continue.

⁶⁷ Il s'agit d'une estimation pour 2018. En l'absence de données nationales disponibles, la méthodologie retenue par la Cour est fondée sur le produit du coût moyen d'une journée d'hospitalisation en soins critiques, issu du retraitement comptable par l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation (RTC-ATIH) par le nombre de journées produites dans l'année.

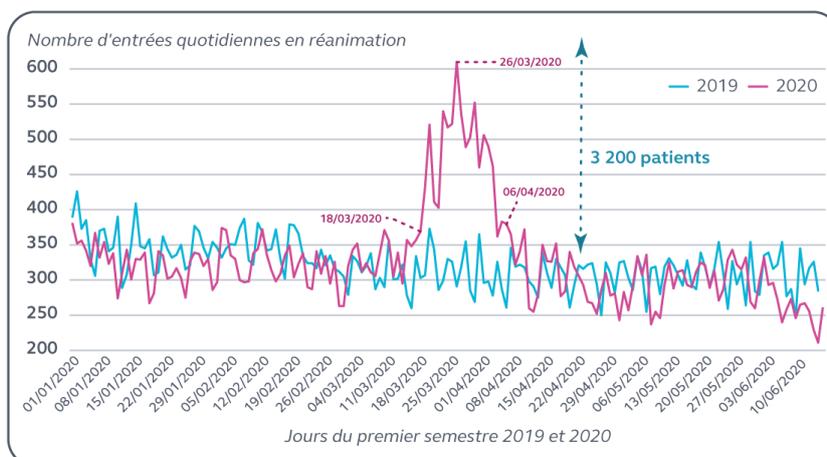
I - Les soins critiques face à la pandémie de covid 19 : une mobilisation inédite

A - Une hausse massive de l'activité entre mars et avril 2020⁶⁸, inégalement répartie sur le territoire

1 - Un afflux de patients considérable en réanimation, conjugué à des durées de séjours longues

Alors que l'activité de soins en réanimation s'avérait plus faible en janvier et février 2020 qu'en 2019, les mois de mars et avril 2020 marquent une rupture brutale : entre le 18 mars et le 26 mars 2020, le nombre d'entrées quotidiennes a progressé de 65,3 % en huit jours. En comparaison des entrées en réanimation réalisées aux mêmes dates de 2019, ce sont plus de 3 200 patients qui sont venus s'ajouter au volume habituel (d'environ 6 200 entrées) en l'espace de deux semaines⁶⁹.

Graphique n° 1 : évolution du nombre d'entrées quotidiennes en réanimation au cours des premiers semestres 2019 et 2020



Source : Cour des comptes d'après les données du programme de médicalisation des systèmes d'information fournies par l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH-PMSI) 2019 et 2020

⁶⁸ La deuxième vague épidémique qui a touché la France à partir d'octobre 2020 n'est pas prise en compte du fait de l'indisponibilité des données constatée à fin 2020.

⁶⁹ Les données d'activités issues du programme de médicalisation des systèmes d'information (PMSI) sont provisoires. Elles seront rendues définitives par l'ATIH au cours du second trimestre 2021.

Cette hausse brutale des entrées s'est accompagnée de durées moyennes de séjours anormalement longues, ce qui en amplifie les conséquences sur l'organisation des réanimations : selon les données de Santé publique France, la durée moyenne de séjour en réanimation pour un patient atteint de la covid 19 a été de 12 jours⁷⁰, contre 6,6 jours habituellement constatés. Cette conjonction a conduit, le 8 avril 2020, à atteindre le nombre maximal de patients présents en réanimation sur une journée avec 7 027 patients (soit un nombre excédant de 1 947 le nombre de lits affiché au 1^{er} janvier 2020). À titre d'illustration, pour la région Île-de-France, le nombre de patients a atteint l'effectif de près de 2 700 personnes début avril 2020, pour une capacité nominale de 1 150 lits de réanimation. La période de pic s'étend du 2 au 16 avril 2020⁷¹.

2 - Un afflux de patients variable sur le territoire

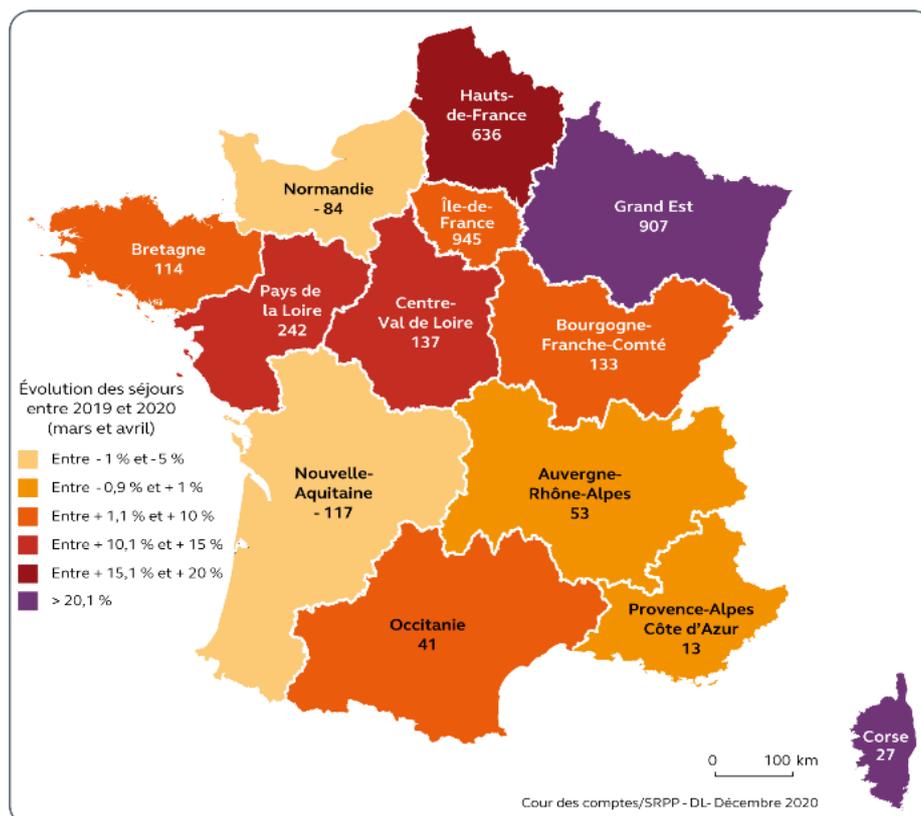
Indépendamment des durées de séjour anormalement longues, l'augmentation des entrées en réanimation a frappé les régions françaises dans des proportions très variables. Les services des régions Grand Est et la Corse ont été les plus concernés par l'augmentation des séjours en réanimation, respectivement de + 25,7 % et + 21,6 %⁷². Ceux d'Île-de France ont dû admettre 945 patients de plus en mars-avril 2020, soit 9,4 % de plus qu'à la même période de 2019. Dans le même temps, les régions Nouvelle-Aquitaine et Normandie ont connu une baisse du nombre de séjours en mars et avril 2020 au regard de la même période de 2019 (respectivement - 3,3 % et - 4,5 %).

⁷⁰ Santé publique France, *Surveillance des cas graves de Covid-19 admis en réanimation, données arrêtées le 3 juillet 2020*.

⁷¹ Si l'on considère la période de pic comme étant la période comportant plus de 6 000 patients hospitalisés en réanimation par jour (source : ministère des solidarités et de la santé, *Recommandations d'organisation des réanimations en prévision d'une nouvelle vague de Covid-19*, 16 juillet 2020).

⁷² L'indicateur porte sur le nombre de patients adultes hospitalisés avec passage dans une unité médicale de réanimation.

Carte n° 1 : impact de la covid 19 sur les flux d'entrées des services de réanimation au cours des mois de mars et avril 2020



Source : Cour des comptes d'après les données Diamant-PMSI 2019, 2020. Cette mesure d'impact est déterminée en comparant l'évolution du nombre de séjours réalisés dans un service de réanimation adultes en mars-avril 2020 au regard des mêmes mois de l'année 2019, indépendamment des durées de séjour.

B - Une adaptation rapide des capacités d'hospitalisation en réanimation

1 - L'évolution du nombre de lits de soins critiques au cours de la première vague épidémique

Face à cette vague, entre la mi-mars et la fin mai 2020, une réorganisation générale des services de réanimation a permis une augmentation des capacités d'hospitalisation, doublant rapidement – de 5 080 lits installés au 1^{er} janvier à 10 502 lits le 8 avril et 10 707 lits le

15 avril –, avant de diminuer plus lentement à 10 133 lits le 15 mai et 8 320 lits le 15 juin 2020. Cette adaptation a été parallèle à l'évolution des entrées et des durées de séjour, qui se sont notablement réduites à compter du mois de mai.

La transformation de ces lits s'est faite par redéploiement de lits hospitaliers suffisamment équipés en termes de matériels et de fluides médicaux, pour être reconfigurés en lits de réanimation dits « éphémères ». Les lits de réanimation nouvellement installés proviennent, pour 47 %, d'unités de surveillance continue, pour 32 % de la transformation de salles de réveil et de blocs opératoires, pour 13 % d'unités de soins critiques qui n'étaient pas ouvertes par manque de personnels et pour 8 % d'unités d'hospitalisation conventionnelle (en particulier ambulatoires)⁷³. À la fin de la première vague épidémique (juillet 2020), le nombre de lits utilisés pour les soins de réanimation est estimé à 5 800 par la Société de réanimation de langue française⁷⁴.

La principale difficulté pour conduire cette évolution rapide a consisté en la mise à disposition de personnels médicaux et paramédicaux formés et entraînés à la réanimation médicale. En temps normal, les médecins exerçant en soins critiques sont à 66,5 % des médecins anesthésistes-réanimateurs (MAR), 23,2 % des médecins intensivistes-réanimateurs (MIR), 5,5 % des médecins urgentistes et 4,8 % des médecins ayant une autre spécialité. Cette pluridisciplinarité, ainsi que la double spécialité d'anesthésie-réanimation⁷⁵, se sont révélées particulièrement précieuses lors de la première phase épidémique. En effet, la grande majorité des effectifs supplémentaires mobilisés provenait d'unités concernées par la déprogrammation générale des activités hospitalières non urgentes. Au total, les lits de réanimation éphémères ont mobilisé un surcroît de 2 500 médecins (à plus de 85 % des anesthésistes-réanimateurs) – soit + 41,5 % par rapport aux effectifs habituels –, 4 300 infirmier(e)s de soins généraux diplômés d'État (IDE), 2 300 infirmier(e)s anesthésistes diplômés d'État (Iade) et 1 000 infirmier(e)s de bloc opératoire diplômés d'État (Ibode) – soit + 70% pour les infirmiers dans leur ensemble –, libérés par les déprogrammations chirurgicales⁷⁶.

⁷³ Les lits de soins intensifs, majoritairement spécialisés dans la prise en charge des défaillances cardiologiques ou neurologiques, n'ont pas été mobilisés pour accueillir des patients covid durant la crise. Source : conseil national professionnel d'anesthésie-réanimation et de médecine péri-opératoire (CNP ARMPO).

⁷⁴ Ce chiffre inclut les lits de réanimation pérennes et les lits éphémères toujours opérationnels à cette date.

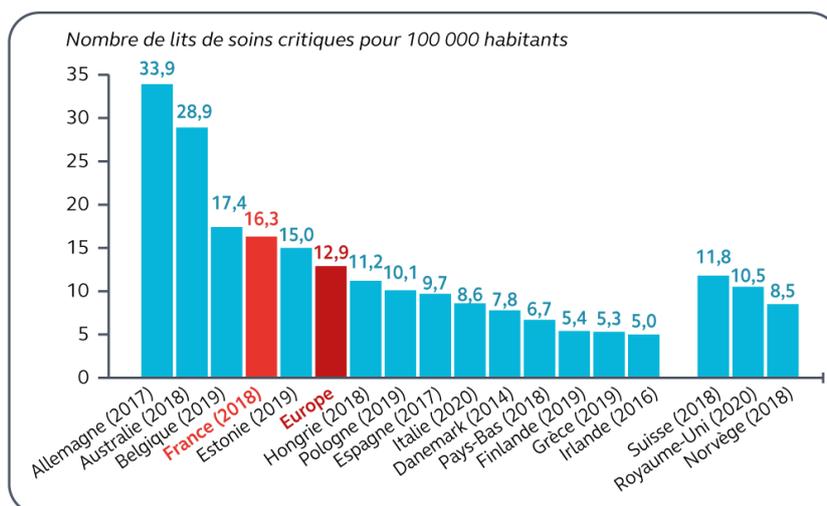
⁷⁵ Cette double spécialisation existe aussi en Italie ou en Allemagne.

⁷⁶ Une étude (J.-Y. Lefrant et al., « A national healthcare response to intensive care bed requirements during the COVID-19 Outbreak in France », *Anaesthesia Critical Care & Pain Medicine*, 2020) conduite auprès de 336 unités de soins critiques estime les effectifs supplémentaires mobilisés à environ 30 % pour les médecins et les IDE, 55 % pour les aides-soignants et 60 % pour les internes.

2 - Des comparaisons internationales devant être effectuées à périmètre comparable

Durant cette crise, les capacités permanentes d'hospitalisation en soins critiques ont fait l'objet de nombreuses comparaisons internationales. En juin 2020, l'OCDE a procédé à une actualisation des données établies dans ce domaine depuis 2008⁷⁷. Dans cette étude, la France présente un taux d'équipement en lits de soins critiques de 16,3 pour 100 000 habitants, contre 33,9 pour l'Allemagne.

Graphique n° 2 : nombre de lits de soins critiques pour 100 000 habitants au sein de l'OCDE (définitions non harmonisées)



Source : OCDE, juin 2020

Ces comparaisons présentent cependant deux biais méthodologiques entre la France et l'Allemagne, que la Cour a cherché à corriger afin de rétablir des périmètres de comparaison homogènes.

⁷⁷ Hannah Wunsch et al., « Variation in critical care services across North America and Western Europe », *Critical Care Medicine*, 2008 ; A. Rhodes et al., « The variability of critical care bed numbers in Europe », *Intensive Care Medicine*, 2012 ; Jan Bauer et al., « Access to intensive care in 14 European countries: a spatial analysis of intensive care need and capacity in the light of COVID-19 », *Intensive Care Medicine*, 2020.

D'une part, la France a retenu – comme la majeure partie des pays de l'OCDE – une organisation des soins critiques à trois niveaux (réanimation, soins intensifs et surveillance continue), alors que l'Allemagne fonde son organisation sur la présence de lits de soins critiques dans l'ensemble des hôpitaux dispensant des soins hospitaliers conventionnels, avec une modulation de la présence médicale, laquelle est permanente dans les seuls hôpitaux de recours situés dans les grandes agglomérations. Or, on peut imparfaitement assimiler les lits de réanimation de petits hôpitaux allemands (sans présence médicale permanente) à des lits de surveillance continue en France⁷⁸. Pourtant, l'OCDE n'a pas retenu dans son étude, concernant les données capacitaires françaises, les lits de surveillance continue pour adultes. Il est donc nécessaire de les intégrer pour une comparaison homogène entre les deux pays.

D'autre part, les données retenues par l'OCDE pour l'Allemagne, à la différence des données françaises, incluent l'ensemble des lits de soins critiques, y compris ceux destinés aux enfants. Ce biais nécessite donc de rétablir dans la comparaison les lits de soins critiques pédiatriques français.

Dès lors et pour 2017, les écarts observés entre les deux pays paraissent nettement atténués, et plus encore si ces ratios sont calculés au regard de la population âgée de plus de 60 ans, qui représente près des deux tiers des patients hospitalisés en soins critiques.

Tableau n° 1 : nombre de lits de soins critiques, à périmètre comparable, pour 100 000 habitants entre la France et l'Allemagne en 2017

Pour 2017	Population de l'année retenue	Population de plus de 60 ans	Nombre de lits de soins critiques	Ratio (population générale)	Ratio (population de plus de 60 ans)
Allemagne	82 520 000	22 502 234	27 974	33,9	124,3
France	66 770 000	16 609 000	19 251	28,8	115,9

Source : Cour des comptes

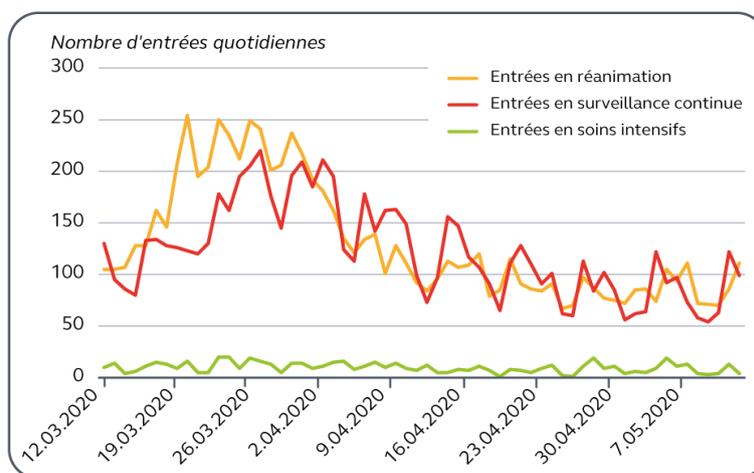
Note de lecture : les données allemandes sont issues du recueil réalisé par l'OCDE. Les données françaises ont été corrigées au regard des chiffres de l'OCDE, afin de rétablir un périmètre de comparaison équivalent avec l'Allemagne en incluant les lits de soins critiques pédiatriques et les lits de surveillance continue pour adultes.

⁷⁸ Monitor, *International comparisons of selected service lines in seven health systems*, annexe 3, « Review of service lines: critical care, evidence report », NHS, 2014.

Une différence majeure demeure : dans le modèle français, une partie des lits de soins critiques (en l'occurrence près de 6 000 lits de soins intensifs) n'est pas placée sous la responsabilité de médecins réanimateurs, mais majoritairement de cardiologues ou de neurologues. Si ce choix de spécialiser les soins intensifs s'avère intéressant en temps normal⁷⁹, il s'est révélé pénalisant pendant la première vague épidémique. En effet, ces lits n'ont pu être mobilisés pour la prise en charge des patients covid, comme le montre le suivi des entrées quotidiennes dans les deux régions les plus touchées, le Grand Est et l'Île-de-France. De fait, le nombre de lits par habitant effectivement disponibles pour la réanimation de patients atteints de la covid 19 en France (soit 20 pour 100 000 habitants) s'est ainsi révélé très significativement inférieur à celui de l'Allemagne (33,9). Pour autant, les unités de soins intensifs françaises n'ont pas été inutilisées durant la crise : elles ont pu accueillir des patients non atteints de la covid qui, en temps ordinaire, auraient pu occuper des lits de réanimation.

Au total, les différences des deux modèles rendent les comparaisons difficiles.

Graphique n° 3 : évolution des entrées quotidiennes dans les services de soins critiques du Grand Est et d'Île-de-France



Source : Cour des comptes d'après les données de l'ATIH (période du 12 mars au 12 mai 2020)

⁷⁹ La mortalité cardiovasculaire observée en France fait partie des plus faibles d'Europe et connaît une réduction continue, sous l'effet notamment des progrès intervenus dans les prises en charge des épisodes aigus (Cour des comptes, « La lutte contre les maladies cardio-vasculaires : une priorité à donner à la prévention et à la qualité des soins », in *Rapport annuel sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale*, La Documentation française, septembre 2018, chapitre VI).

C - Une gestion de crise fondée sur des déprogrammations massives aux conséquences inconnues en termes de santé publique

1 - Une déprogrammation généralisée des activités hospitalières sans effet de rattrapage

Face à la situation alarmante en Italie du Nord puis en Grand Est, le ministère de la santé a procédé à la déprogrammation générale des activités de soins non urgentes à compter du 12 mars 2020⁸⁰, avec pour objectifs de diminuer le recours programmé aux soins critiques et libérer ainsi du temps soignant, afin d'orienter ces professionnels vers des unités de réanimation éphémères.

Cette stratégie a permis d'atteindre les objectifs fixés. Les besoins programmés en réanimation, notamment ceux liés à une intervention chirurgicale lourde, ont largement diminué. La moindre fréquence de ces chirurgies majeures est apparue significative en avril (-50,3 %) et mai 2020 (-35,3 %), en comparaison des mêmes mois de 2019⁸¹. De même, les séjours chirurgicaux⁸², qui étaient en légère progression (+1,5 %) au cours des mois de janvier et février 2020 au regard de 2019, ont connu une baisse de 36,5 % en mars, 73,2 % en avril et 47,1 % en mai, sans qu'aucun effet de rattrapage ne puisse être documenté au cours des mois suivants. Le chapitre suivant du présent rapport public annuel⁸³ donne un exemple territorial de cette évolution.

Cette chute de l'activité programmée s'est aussi accompagnée d'une baisse de près de 50 % des passages aux urgences au cours des mois de mars à avril 2020, qui s'explique, selon la direction générale de la santé, tant par la peur de la contamination de certains patients que par la baisse de la traumatologie. L'impact à long terme en matière de

⁸⁰ L'activation du dispositif ORSAN (organisation de la réponse du système de santé en situations sanitaires exceptionnelles) a entraîné le passage des hôpitaux au niveau 1 de réponse aux situations sanitaires exceptionnelles. Le 6 mars, le niveau 2 de mobilisation a été activé afin de permettre aux établissements de déprogrammer les activités non essentielles. Le 12 mars, son application a été généralisée avec activation du « plan blanc » dans l'ensemble des établissements de santé du territoire.

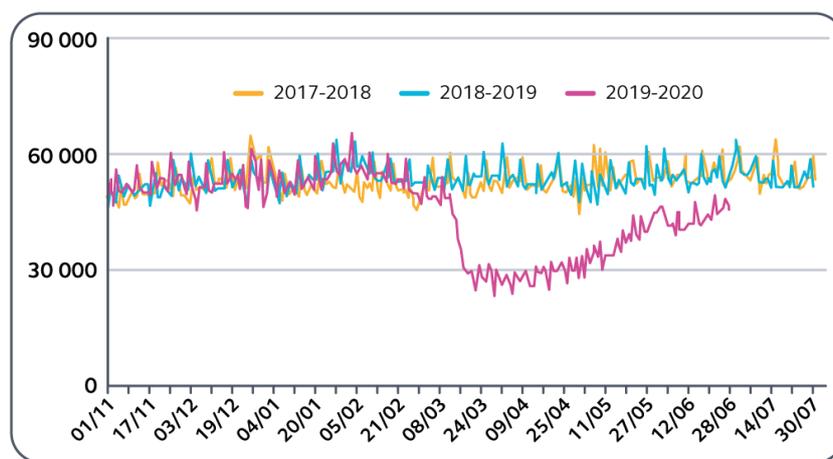
⁸¹ Données établies à partir des dix racines de groupes homogènes de malades (GHM) chirurgicales les plus fréquemment associées à un séjour en réanimation adultes en 2019 (01C044, 05C032, 05C033, 05C034, 05C052, 05C053, 05C062, 06C043, 06C044, 26C024).

⁸² D'après les données Diamant 2019-2020 établies à partir de l'ensemble des racines de GHM avec acte classant opératoire (GHM en C).

⁸³ « Les établissements de santé face à la première vague de covid 19 : exemples néo-aquitains et franc-comtois ».

santé publique des déprogrammations intervenues durant l'épidémie de covid 19 reste aujourd'hui inconnu et potentiellement considérable : son étude est indispensable et devra être engagée.

Graphique n° 4 : nombre quotidien de passages aux urgences du réseau OSCOUR (tous âges)



Source : direction générale de la santé, réseau OSCOUR (novembre 2019 à juillet 2020)

2 - Les capacités supplémentaires du secteur privé lucratif ont été peu mobilisées

Si l'activité de réanimation est pour l'essentiel une activité publique⁸⁴, les établissements privés ont cependant été associés à la gestion de la crise sanitaire, notamment par la délivrance d'autorisations sanitaires exceptionnelles⁸⁵. À l'issue de la première vague, 213 autorisations exceptionnelles d'ouverture d'activités avaient été accordées à des établissements publics ou privés, dont 123 de réanimation qui sont venues s'ajouter aux 263 autorisations pérennes existantes⁸⁶. En leur sein, 131 autorisations exceptionnelles ont été accordées à 119 établissements de santé privés lucratifs et 25 à 23 établissements de santé privés non lucratifs.

⁸⁴ 84 % des lits de réanimation adultes se trouvent dans le secteur public, contre 11 % dans le secteur privé à but non lucratif et 5 % dans le secteur privé à but lucratif.

⁸⁵ Dispositif prévu aux articles L. 6122-9-1 et R. 6122-31-1 du code de la santé publique depuis 2018. Il s'agit d'anticiper la survenue d'une crise sanitaire imposant la prise en charge d'activités de soins par des établissements jusqu'alors non autorisés pour faire face au flux de patients sur les territoires.

⁸⁶ Source : Arghos Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) 2019.

L'analyse des données SI-VIC⁸⁷ montre, pour les hospitalisations hors soins critiques, une évolution des proportions de patients covid pris en charge entre secteurs au cours de la crise : si 80 % des patients covid étaient hospitalisés dans un établissement public au début du mois d'avril, cette proportion avait été ramenée à 67 % à la fin du mois. En parallèle, le secteur privé non lucratif a vu sa part passer de 10 % à 19 % et le secteur privé lucratif de 9 % à 14 %. Cependant, pour la seule prise en charge en soins critiques, les proportions sont demeurées stables au cours de la crise malgré la création d'unités de réanimation éphémères dans le secteur privé lucratif, signifiant que l'association de ce secteur s'est faite, en pratique, au prorata de ses capacités antérieures à la crise : 80 % des patients covid en soins critiques étaient hospitalisés dans un établissement du secteur public, 10 % à 12 % dans un établissement du secteur privé non lucratif, 7 % à 9 % dans un établissement du secteur privé lucratif.

Dans leurs réponses à la Cour, les fédérations représentatives de l'hospitalisation privée (FHP⁸⁸ et Fehap⁸⁹) regrettent que l'association du secteur privé ait été parfois tardive et souvent en dernier recours, lorsque les structures publiques de réanimation ne pouvaient plus assumer la totalité des besoins. La FHP estime ainsi que des patients ont parfois été accueillis en mode dégradé dans des hôpitaux publics surchargés, ou transférés, alors que des places étaient disponibles en cliniques et hôpitaux privés.

3 - Des transferts de patients en nombre significatif

De nombreuses évacuations de patients bénéficiant de soins de réanimation ont eu lieu depuis les régions très fortement impactées par l'épidémie de covid 19 (Grand Est, Corse, Île-de-France) vers des régions moins touchées. Au total, à la fin juillet 2020, ces transferts ont concerné 661 patients sur un total de 13 945 patients ayant été hospitalisés en réanimation pour covid (soit 4,7 %). Parmi les 661 patients évacués, 166 l'ont été vers d'autres pays européens⁹⁰, dont 119 en Allemagne, 33 en Suisse, 11 au Luxembourg et trois en Autriche. Une étude est actuellement en cours afin d'évaluer l'impact médical de ces transferts en termes de morbi-mortalité.

⁸⁷ Le système d'information pour le suivi des victimes d'attentats et de situations sanitaires exceptionnelles (SI-VIC) est accessible aux établissements de santé pour renseigner l'identité des patients et leur prise en charge. Le SI-VIC a été mobilisé au cours de la crise afin de suivre, chaque jour, le nombre de patients hospitalisés pour covid.

⁸⁸ Fédération des cliniques et hôpitaux privés de France.

⁸⁹ Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne privés solidaires.

⁹⁰ Dans le cadre des dispositions existantes d'assurance maladie européenne.

4 - Une délégation dérogatoire donnée aux groupements hospitaliers de territoire par les agences régionales de santé pendant la crise sanitaire

Comme dans la plupart des pays⁹¹, il n'existe pas en France un modèle d'organisation territoriale des soins critiques (structuration, modalités de recours, coopération entre unités). Le constat établi par les professionnels des soins critiques réunis par l'Agence nationale d'appui à la performance (Anap) en juin 2020 en témoigne : « *Il prévaut [en France] une fragmentation de l'offre, avec ou sans coopération entre offreurs de soins. La régulation est faite de gré à gré, le plus souvent par des acteurs qui se mobilisent autour des patients et cherchent, au cas par cas, le meilleur parcours à leur offrir* ». Cette absence d'organisation territoriale est en grande partie à relier aux insuffisances du décret précité du 5 avril 2002⁹², qui n'a imposé aucun modèle d'organisation précis, aucune méthodologie partagée, ni même aucun territoire sur lequel une telle organisation puisse être réfléchie.

Pour pallier cette carence, les groupements hospitaliers de territoire (GHT) ont souvent été mobilisés durant la crise par les agences régionales de santé (ARS) à un niveau qui dépasse les missions dévolues à ces groupements par la loi⁹³. Les établissements support des GHT ont en effet reçu des ARS, à titre dérogatoire, la compétence de conduire les cellules de crise médicale de chaque territoire et de coordonner les renforts en soins critiques pour les secteurs public et privé. Ces cellules de crise ARS-GHT ont ainsi piloté l'augmentation du nombre de lits de réanimation à l'échelle de chaque territoire pour les secteurs public et privé, assuré la gestion des transferts de patients, orchestré la logistique des réanimations (recensement des respirateurs, aide au redéploiement entre établissements publics et privés, distribution des équipements individuels de protection) et participé à la structuration des filières d'aval des services de réanimation.

⁹¹ Exceptions : le modèle d'organisation régionalisé « *Hub and spoke* » (« en étoile ») des soins critiques en Irlande, ou la mise en réseau des soins critiques au Canada (Anap, *Premiers éléments d'organisation des filières de soins critiques en France*, juin 2020).

⁹² Décret n° 2002-466 du 5 avril 2002 relatif aux conditions techniques de fonctionnement auxquelles doivent satisfaire les établissements de santé pour pratiquer les activités de réanimation, de soins intensifs et de surveillance continue.

⁹³ L'ARS Île-de-France a retenu une autre stratégie, fondée sur ses délégations territoriales et sur une cellule d'appui aux transferts en soins critiques placée auprès du Samu de la zone de défense.

Si le service rendu paraît à la hauteur des enjeux, ce pilotage territorial, monté dans l'urgence, ne saurait constituer une organisation pérenne des soins critiques, sauf à modifier en profondeur la nature et l'objet mêmes des GHT⁹⁴.

II - Un secteur mal préparé à affronter la crise, qui doit désormais être mieux armé

La mobilisation des soins critiques durant la pandémie de covid 19 s'est faite au prix d'un renoncement aux soins sans précédent, aux conséquences encore inconnues pour la santé publique. Si l'anticipation d'une crise de cette nature était difficile, des choix structurels – et bien souvent implicites – faits dans le domaine des soins critiques au cours des dernières années ont empêché d'en atténuer les effets. Des évolutions de l'organisation des soins critiques s'imposent, qu'il s'agisse de la planification de l'offre, des ressources humaines ou du financement affecté aux soins critiques.

A - Mieux tenir compte des besoins lors de la planification sanitaire

1 - Faire face au besoin croissant de soins critiques

Entre 2013 et 2019, le nombre de lits d'hospitalisation complète s'est réduit de 21 020 unités (- 5,6 %), pour revenir à 392 262 lits⁹⁵. Dans le même temps, le nombre de lits de soins critiques s'est accru de 7 %⁹⁶. Au 31 décembre 2019, la France comptait 19 580 lits de soins critiques adultes et enfants, dont 5 433 dédiés à la réanimation, 8 192 à la surveillance continue et 5 955 aux soins intensifs⁹⁷. La prise en charge de seuls adultes mobilise 93,8 % de ces lits, dont 28 % pour la réanimation

⁹⁴ Cour des comptes, *Les groupements hospitaliers de territoire*, communication à la commission des affaires sociales du Sénat, octobre 2020.

⁹⁵ En parallèle, les places en hospitalisation partielle ont progressé de 6 947 et représentent 78 790 places à fin 2019.

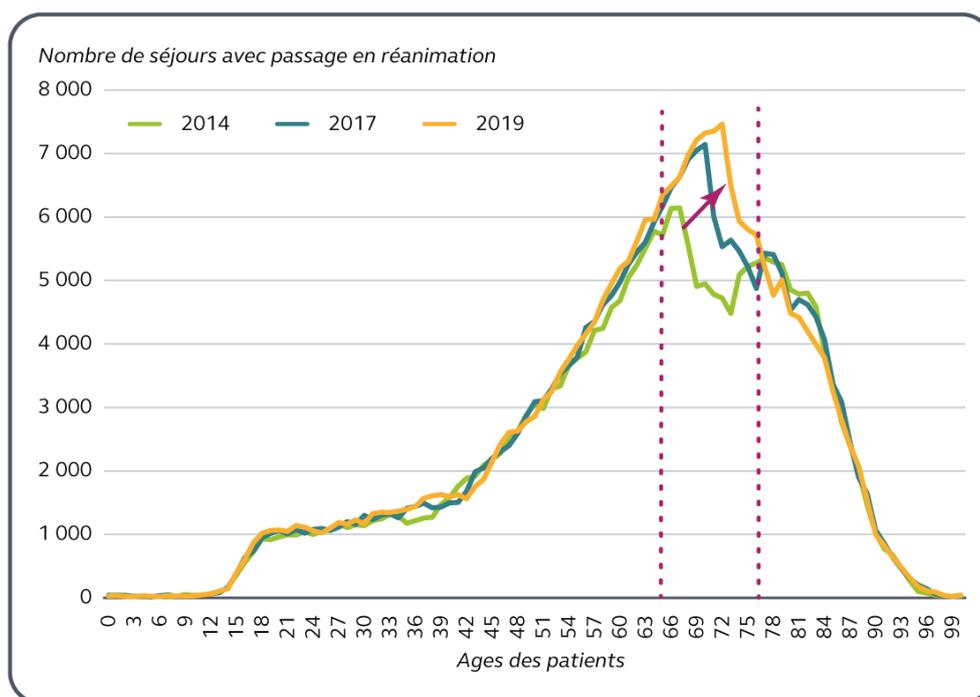
⁹⁶ Selon la Drees, il est difficile d'évaluer l'évolution capacitaire en soins critiques sur une période plus étendue du fait de la modification des modes de recueil de la statistique annuelle des établissements de santé.

⁹⁷ Champ : France métropolitaine et départements et régions d'outre-mer (incluant Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Mayotte), y compris le service de santé des armées (source : Drees, SAE 2013-2018 (bases statistiques), traitements Drees et SAE 2019 (bases administratives), traitements Drees).

(soit 5 080 lits), 40 % pour la surveillance continue (7 327 lits) et 32,4 % pour les soins intensifs (5 955 lits)⁹⁸. La croissance des capacités d'hospitalisation en soins critiques s'explique en grande partie par la progression du nombre de lits de surveillance continue adultes (+ 429 lits) et pédiatriques (+ 220), le nombre de lits de réanimation adultes ayant quant à lui légèrement progressé, de + 56 lits en 6 ans.

Pour la réanimation, cette progression de 0,17 % par an s'avère dix fois plus faible que celle des effectifs de personnes âgées (+ 1,7 % par an), qui constituent pourtant près des deux tiers des malades hospitalisés dans ce secteur⁹⁹. Le vieillissement de la population a d'ores et déjà un impact sur le profil des patients : ainsi, entre 2013 et 2019, la part des patients admis en réanimation dans la tranche d'âge 65-75 ans est passée de 25 % à 30 %.

Graphique n° 5 : évolution de l'activité hospitalière en soins critiques en fonction de l'âge des patients



Source : Cour des comptes, d'après les données Diamant-PMSI (2014 à 2019) exprimées en nombre de séjours avec passage dans une unité médicale de réanimation

⁹⁸ Source : SAE Drees 2019, disponible par l'infocentre Diamant.

⁹⁹ 65 % des patients hospitalisés dans un secteur de réanimation adultes ont plus de 60 ans (données PMSI, Diamant 2019).

De fait, le taux d'équipement en lits de réanimation n'était plus que de 37 pour 100 000 habitants de plus de 65 ans à la veille de la crise sanitaire, alors qu'il était de 44 pour 100 000 habitants en 2013. Si la France avait conservé son ratio nombre de lits/population de plus de 65 ans de 2013, elle aurait disposé, au début de la crise covid, de 5 949 lits de réanimation adultes, contre 5 080 constatés au 1^{er} janvier 2020.

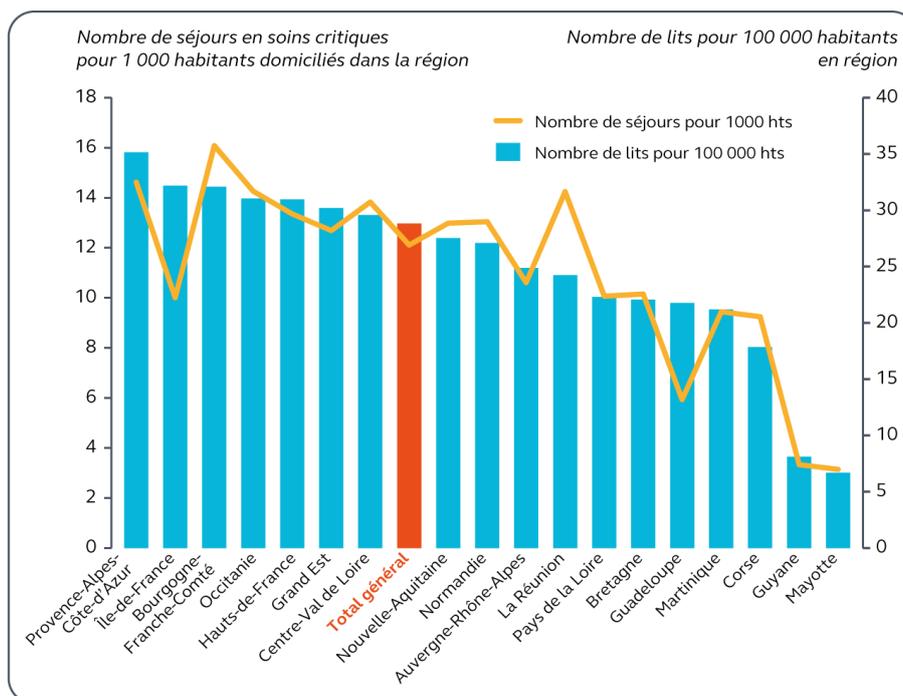
Dans les 20 années à venir, le nombre de personnes âgées de plus de 60 ans va progresser de près de 5,2 millions. Même si de bonnes politiques de prévention et les progrès médicaux peuvent atténuer le besoin de recours aux soins critiques, cette évolution démographique constitue un défi majeur qu'il convient de préparer, en tenant compte du fait que les temps de montée en charge des organisations en soins critiques sont longs, en raison des prérequis à satisfaire en termes de formation des personnels, d'équipements et d'investissements.

2 - Agir plus fermement sur l'organisation de l'offre dans les régions

Le taux de recours¹⁰⁰ aux soins critiques présente des écarts régionaux substantiels. Avec, en 2019, plus de 16 séjours pour 1 000 habitants, il est le plus élevé en région Bourgogne Franche-Comté. À l'opposé, la Corse (9,2 pour 1 000 habitants) et Mayotte (3,1) affichent les taux de recours les plus faibles. Ces écarts ne s'expliquent pas par des différences de proportion des personnes de plus de 65 ans. Ils sont homogènes avec le taux d'équipement en soins critiques, qui présente des inégalités régionales importantes : sans qu'un lien de causalité puisse être affirmé, plus ce taux est élevé, plus le taux de recours aux soins critiques s'accroît.

¹⁰⁰ Le taux de recours est une mesure de la consommation de soins d'une population sur un territoire donné. En matière de soins critiques, c'est le nombre de journées d'hospitalisation réalisées rapporté au nombre d'habitants du territoire.

Graphique n° 6 : consommation de soins critiques au regard du nombre de lits par régions (2019, France entière)



Source : Cour des comptes d'après les données Insee (population), PMSI-ATIH (activité), statistique annuelle des établissements de santé (SAE)-Diamant (capacitaire) pour 2019

Précaution de lecture : la consommation de soins est rattachée à la région de domiciliation du patient et non au lieu de réalisation de l'activité. L'atypie de la région Île-de-France s'explique en grande partie par son rôle de recours inter-régional.

Le décret précité du 5 avril 2002 et la circulaire du 27 août 2003¹⁰¹ ont déterminé les conditions techniques de fonctionnement de activités de soins critiques, avec pour principal objectif le resserrement des structures de soins critiques autour d'unités d'au moins 12 lits (dont au minimum 8 de réanimation), en mesure de garantir un parcours de soins plus fluide entre réanimation et unité de surveillance continue (USC) et donc une meilleure qualité des soins.

¹⁰¹ Circulaire DHOS/SDO n° 2003-413 du 27 août 2003 relative aux établissements de santé publics et privés pratiquant la réanimation, les soins intensifs et la surveillance continue.

Si l'objectif de concentration de l'offre a été atteint¹⁰², il a manqué une analyse réelle du besoin épidémiologique en lits de soins critiques, et donc une appréciation du besoin capacitaire global. Ainsi, les constats établis par les projets régionaux de santé (PRS) 2018-2022 s'avèrent révélateurs des difficultés à venir. À titre d'illustration, en 2018 le PRS de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) indique que « l'offre de soins en réanimation, malgré son importance relative en région PACA, menace d'être saturée et d'autant plus dans les centres de recours des métropoles » et que la tendance d'augmentation soutenue de la demande de soins risque « de rapidement mettre le système sous forte tension ». Pourtant et compte tenu de la pénurie de professionnels, le PRS PACA se contente d'affirmer la politique nationale de concentration de l'offre sans faire état de l'évolution des besoins en lits projetées sur la période : le nombre de sites hospitaliers autorisés à pratiquer l'activité de réanimation en PACA est fixé à 31 pour 2023, contre 36 en 2018. Au total, la dernière génération de PRS prévoit la suppression, à l'échelle nationale, de sept implantations de réanimation, sans projeter d'évolution capacitaire. La planification hospitalière limite ainsi son ambition à la concentration, souhaitable, des unités de réanimation. Elle ne prévoit pas d'augmenter le nombre global de lits au vu des besoins pourtant croissants d'une population qui vieillit.

B - Réduire les tensions sur les ressources humaines

La crise sanitaire est intervenue dans un contexte de fragilité structurelle des ressources humaines¹⁰³, avec des tensions sur le recrutement des médecins et un important *turn-over* d'infirmiers qui traduit la difficulté à fidéliser ces personnels et conduit ponctuellement à la fermeture de lits.

1 - Conserver la pluridisciplinarité de l'exercice médical en soins critiques et augmenter les effectifs des médecins réanimateurs

Sur un total de 6 060 ETP de médecins en soins critiques, les unités de surveillance continue (USC) adultes, la réanimation adultes et les soins intensifs (hors néonatalogie) en représentent respectivement 2 184, 2 106 et 1 471.

¹⁰² En 2019, la France comptait 298 sites hospitaliers autorisés en réanimation adultes, contre 320 en 2013.

¹⁰³ Les soins critiques adultes et enfants hors néonatalogie employaient, à la fin de l'année 2018, 53 715 ETP, soit l'équivalent de 9 % des effectifs médico-soignants des secteurs médecine-chirurgie-obstétrique (MCO). 52 % étaient infirmiers, 31 % ides-soignants et 11 % médecins.

Jusqu'en 2017, l'activité de réanimation pouvait être exercée par des anesthésistes-réanimateurs (MAR), par des médecins ayant obtenu un diplôme d'études spécialisées complémentaires (DESC) qualifiant en réanimation, ou sur décision de la commission de qualification de l'ordre des médecins. La réforme du 3^{ème} cycle des études médicales de 2017 a inauguré une nouvelle spécialité accessible dès l'internat, la médecine intensive-réanimation (MIR)¹⁰⁴ et supprimé les DESC. La création de la MIR a ainsi sécurisé des recrutements dans les unités de réanimation, quand la MAR continue d'offrir une formation polyvalente et des possibilités plus importantes de changer de mode d'exercice¹⁰⁵. La réforme bouscule cependant les équilibres existants entre deux spécialités, dont l'une (MAR), est majoritaire en soins critiques et correspond à une double spécialisation et l'autre (MIR), minoritaire, constitue une spécialité exclusive.

Depuis 2017, tous les postes offerts aux épreuves classantes nationales (ECN) dans ces deux spécialités ont été pourvus. Toutefois les statistiques concernant les tours de recrutement, organisés deux fois par an par le centre national de gestion (CNG) pour pourvoir des postes de praticien hospitalier (PH), attestent de la difficulté à recruter des MAR et plus encore des MIR. Le rapport entre le nombre de lauréats des quatre derniers concours de praticien hospitalier (nouveaux entrants potentiels) et le nombre de postes à pourvoir s'est établi à 0,5 seulement pour la MIR et 0,6 pour la MAR, contre 0,72 pour l'ensemble des disciplines. Le taux de vacance statutaire¹⁰⁶ des praticiens hospitaliers en anesthésie-réanimation (42 %) est également nettement supérieur à la moyenne (36 %)¹⁰⁷. Les fédérations hospitalières soulignent que les tensions sont renforcées dans les unités isolées et les établissements périphériques. Elles vont s'accroître compte tenu d'une pyramide des âges inquiétante, en particulier pour les MAR : 40 % ont plus de 55 ans et 22 % ont entre 60 et 64 ans.

¹⁰⁴ Ce choix n'est pas propre à la France – c'est également le cas en Belgique par exemple –, mais il n'est pas majoritaire en Europe.

¹⁰⁵ En 2018, sur les près de 11 500 MAR en exercice, 40 % avaient une activité libérale exclusive ou mixte, contre seulement 8,5 % des 480 MIR.

¹⁰⁶ Les données sur les taux de vacance sont difficiles à apprécier : si le centre national de gestion connaît le taux de vacance statutaire des postes de praticien hospitalier, il ne mesure pas le taux de vacance réel, les médecins contractuels susceptibles d'occuper ces postes n'étant pas recensés.

¹⁰⁷ À l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris, on constate une pénurie de MAR, dont l'effectif a reculé de 9 % entre 2015 et 2019, non compensée par les effectifs de MIR. En région Auvergne-Rhône-Alpes, le taux de vacance des postes en anesthésie-réanimation pour les praticiens hospitaliers est de 35,8 %. En région Occitanie, 18 % des postes MAR et 16 % des postes de réanimation médicale sont vacants.

On constate donc que, face à ces évolutions et aux besoins croissants en soins critiques liés au vieillissement de la population, le nombre de postes de MIR proposés aux épreuves classantes nationales demeure trop faible (74 en 2020), malgré une progression de 15 % depuis 2017. Celui des postes de MAR, beaucoup plus élevé (473 en 2020), n'a progressé que de 1,4 % de plus que la progression générale du nombre d'internes (3,6 %). En 2020, la crise sanitaire n'a pas conduit les autorités à modifier sensiblement ces effectifs. Pour les années qui viennent, l'augmentation globale du nombre des postes MAR et MIR doit *a minima* être calibrée pour permettre l'augmentation de l'offre en soins critiques. Il convient naturellement de prévoir une montée en charge du nombre des MIR. Toutefois la polyvalence des MAR, justifiée en temps ordinaire et qui a de surcroît récemment montré toute son utilité, doit également être conservée. Sans attendre, des incitations à la double activité – anesthésie et réanimation – devraient être mises en place, ainsi que des périodes régulières d'exercice en réanimation pour les 50 % de MAR exerçant l'anesthésie à titre exclusif. Pour les internes ou les médecins, la possibilité de passerelles avec la spécialité MIR pourrait également être envisagée. Cela permettrait d'alléger les tensions actuelles et de faire face dans de meilleures conditions à des situations de crise sanitaire.

2 - Assurer la formation initiale des IDE et reconnaître les compétences d'IDE en soins critiques

Trois fois plus nombreux que les médecins, les 28 000 infirmier(e)s de soins généraux diplômés d'État (IDE) exerçant en soins critiques en constituent les « piliers » : 52 % du temps de travail total consacré par une équipe hospitalière de réanimation au lit du patient est effectué par les IDE¹⁰⁸. Ils sont à 95 % non spécialisés – seuls 5 % sont infirmier(e)s anesthésistes diplômés d'État (Iade), infirmier(e)s de bloc opératoire diplômés d'État (Ibode) ou cadres de santé. En effet, la France¹⁰⁹ n'exige pas de diplôme de spécialisation infirmier pour exercer en soins critiques. De plus, depuis la réforme des études de 2009, les futurs IDE ne reçoivent pas de manière systématique de formation initiale à la réanimation et seule une minorité d'élèves a accompli l'un des six stages obligatoires au sein d'une unité de soins critiques.

¹⁰⁸ D. Combarous, D. Antoine, *Journée de formation régionale des IDE d'Auvergne-Rhône-Alpes, distribution des coûts en réanimation*, Hospices civils de Lyon, 2017.

¹⁰⁹ À la différence de pays comme l'Allemagne, la Belgique et la Suisse.

Pourtant, prendre en charge et surveiller des patients dans des situations graves et dans un environnement technique complexe, évolutif et à risque infectieux, requiert des compétences spécifiques¹¹⁰. Dès 2003, une circulaire¹¹¹ a ainsi rendu obligatoire une formation d'adaptation à l'emploi, sous forme d'un compagnonnage. Toutefois elle n'en a détaillé ni le contenu ni les modalités. En pratique, le format de cette formation est contraint par le contexte d'organisation des unités. Selon les sociétés savantes, cette formation de deux mois reste insuffisante et ne rend pas les IDE autonomes pour les techniques spécialisées¹¹². La Société française d'anesthésie et de réanimation observe en outre que « *ce temps d'intégration n'est jamais pris en compte dans l'établissement des effectifs, ce qui est source de tensions importantes sur les effectifs des soins critiques* ».

Les effectifs en réanimation sont réglementés : deux infirmiers pour cinq patients (de jour comme de nuit) et un aide-soignant pour quatre patients¹¹³. L'analyse des données du personnel de réanimation¹¹⁴ confirme un respect global de ces exigences. Sans le démentir, des médecins ont cependant indiqué à la Cour que des écarts sont constatés à l'occasion notamment d'arrêts maladie ou de congés¹¹⁵. En dernier ressort, il est obtenu grâce à des fermetures de lits, ponctuelles ou plus durables.

Des difficultés de recrutement d'IDE existent, en particulier en Île-de-France. Toutefois les tensions résultent surtout de la difficulté à les fidéliser, avec un *turn-over* important¹¹⁶, estimé à 24 % en 2015¹¹⁷ et qui s'accélère. Selon l'ensemble des interlocuteurs de la Cour, plusieurs facteurs y contribuent. Les effectifs réglementaires sont exprimés par référence au

¹¹⁰ Référentiel de compétences de l'infirmière de réanimation (société de réanimation de langue française, société française d'anesthésie et de réanimation, collège des réanimateurs extra-universitaires français, groupe francophone de réanimation et urgences pédiatriques, 2011).

¹¹¹ Circulaire DHOS/SDO n° 2003-414 du 27 août 2003 relative aux établissements de santé publics et privés pratiquant la réanimation.

¹¹² Oxygénation par membrane extracorporelle (ECMO), échanges plasmatiques, gestion des patients en mort cérébrale, trachéotomie.

¹¹³ Art. D. 6124-32 du code de la santé publique. Selon la direction générale de l'offre de soins, cela aboutit, compte tenu de la permanence des soins, à des ratios de 2,4 ETP annuels d'IDE et d'1,5 ETP annuel d'aide-soignant par patient. Les unités de surveillance continue ne sont pas soumises à de telles exigences réglementaires.

¹¹⁴ SAE 2018.

¹¹⁵ Une enquête flash conduite en octobre 2020 par le syndicat des médecins réanimateurs auprès des chefs d'unités de réanimation indique que 13 % des 114 répondants estiment ne pas être en mesure de respecter les effectifs réglementaires 24h/24, 7j/7 et 365 jours par an.

¹¹⁶ À l'Assistance publique-hôpitaux de Paris, le *turn-over* des personnels infirmiers en soins critiques était de 17 % en 2019, à rapprocher du *turn-over* moyen en service de soins conventionnels (13 %).

¹¹⁷ G. Jones et al., « Demographic and occupational predictors of stress and fatigue in French Intensive-care », *International Journal of Nursing Studies*, 2015.

nombre de patients pris en charge à l'instant t , non par lits installés dans chaque unité. Ceci ne permet pas d'apporter à ces dernières la souplesse d'organisation nécessaire et de préserver des marges utiles en période de suractivité. De plus, les équipes sont jeunes et l'exercice marqué par le poids psychologique de la gestion de situations difficiles¹¹⁸ : un patient sur cinq pris en charge en réanimation décède au cours du séjour¹¹⁹. Les conditions de travail sont exigeantes, avec souvent une organisation du temps de travail en 12 heures : mieux adaptée à des prises en charge lourdes, elle peut induire une pénibilité supplémentaire. L'importance du *turn-over* suscite des tensions qui favorisent à leur tour des départs plus rapides, créant ainsi une spirale préjudiciable aux services.

Dès lors, il conviendrait de mettre en place une formation qualifiante et reconnue d'infirmier en réanimation, non obligatoire pour exercer dans ces unités : cela permettrait de donner des perspectives professionnelles à des infirmiers et d'améliorer la stabilité et la qualité des équipes. Par ailleurs, la formation initiale des infirmiers devrait systématiquement inclure des enseignements et stages en soins critiques. Enfin, des modules de formation paramédicale continue aux soins critiques devraient être disponibles dans tous les établissements de santé pour les IDE qui le souhaitent : cela conduirait à des équipes mieux aguerries et permettrait, en cas de besoin, la mobilisation rapide de personnels formés.

C - Reconstruire un modèle de financement cohérent

Le mode de financement des soins critiques a participé indirectement à leur recul progressif au regard des besoins. En effet, compte tenu des règles en vigueur, l'ouverture d'un lit en réanimation médicale génère actuellement un déficit moyen estimé par la Cour à 115 000 € par an¹²⁰. Cette situation n'est pas de nature à inciter les établissements à adapter leurs capacités d'hospitalisation aux besoins constatés, principe qui fonde pourtant la tarification à l'activité (T2A).

¹¹⁸ Au sein des établissements hospitaliers, 23 % des décès ont lieu en réanimation (14,6 %), en soins intensifs (3,4 %) ou en surveillance continue (5 %), alors que ces services ne réalisent que 4,3 % des séjours.

¹¹⁹ V. Lindecker-Cournil, « Mortalité après un séjour en réanimation en France », *Revue d'Épidémiologie et de Santé Publique*, 2019.

¹²⁰ Donnée établie pour 2018. Il s'agit d'une moyenne établie par la Cour des comptes sur la base des comptes de résultat analytiques de six établissements de santé (Assistance publique-hôpitaux de Paris, deux centres hospitaliers universitaires, deux centres hospitaliers et une clinique) regroupant 704 lits de réanimation, soit 14 % de la capacité totale. C. Martin et al., dans une publication de 2013, constatent que dans une unité de soins critiques gérée de façon performante, le déficit par lit avoisine les 200 000 € (C. Martin et al., « Réanimations : travailler (beaucoup) plus pour gagner plus, mais toujours pas assez », *Annales Françaises d'Anesthésie et de Réanimation* n° 32, 2013).

1 - Mettre fin à l'effet de ciseau entre des tarifs en baisse et des charges en hausse

Un service de soins critiques est financé par plusieurs types de recettes. La tarification à l'activité (T2A) conduit à affecter à chaque séjour hospitalier une recette, en fonction de l'intensité des soins prodigués. S'ajoutent des suppléments journaliers répondant à des critères médico-techniques. L'ensemble représente entre 75 % et 85 % des recettes totales, auxquelles s'ajoutent les produits issus de l'utilisation de certains médicaments onéreux (7 % des recettes). Le financement repose également sur un ticket modérateur, calculé comme une quote-part de 20 % du tarif journalier de prestation : à la charge des assurances complémentaires ou des patients, il représente une source de financement accessoire (entre 4 % et 8 %). Enfin, certaines dotations (Mig ou Merri¹²¹) participent à ce financement, pour une faible part des recettes, variable selon les établissements (entre 5 % et 10 % des recettes¹²²).

Ce mode de financement, qui repose très largement sur le niveau d'activité des services, permet de garantir une juste répartition des ressources entre établissements. Toutefois il expose fortement les gestionnaires hospitaliers aux écarts entre les recettes issues de l'activité et les charges qui y sont rattachées.

La Cour a cherché à évaluer l'impact des choix tarifaires effectués au cours des cinq dernières années sur les services de réanimation. Pour ce faire, l'évolution des tarifs publics des 27 groupes homogènes de malades (GHM) les plus fréquemment associés à un séjour en réanimation (soit un tiers de l'activité) a été analysée. Les résultats montrent que la totalité de ces GHM ont connu une baisse tarifaire sur la période 2014-2019, de 9 % en moyenne en euros constants. S'agissant des GHM médicaux, les baisses les plus fortes concernent la prise en charge de l'œdème pulmonaire et la détresse respiratoire (12,3 % de baisse du tarif public) et les bronchopneumopathies chroniques surinfectées (10,8 %).

L'ampleur de ces baisses tarifaires conduit à s'interroger, s'agissant de services qui les subissent sans que les gestionnaires hospitaliers disposent de véritables leviers pour en atténuer l'impact. En vue de garantir la sécurité des soins pour ces prises en charge complexes, les effectifs des unités de soins critiques sont réglementés. Les taux d'occupation de ces unités sont déjà supérieurs aux recommandations

¹²¹ Dotations au titre des missions d'intérêt général (Mig) et des missions d'enseignement, de recherche, de référence et d'innovation (Merri).

¹²² La part que représentent ces recettes est plus forte dans les centres hospitaliers universitaires. Elle atteint par exemple 12,7 % à l'Assistance publique-hôpitaux de Paris en raison des activités de recherche clinique et d'une charge plus forte en matière de permanence des soins pour des réanimations spécialisées.

des sociétés savantes. Les durées de séjour sont déjà en réduction. Et, compte tenu, de leur niveau de gravité, les patients des unités de soins critiques ne sauraient naturellement être pris en charge ailleurs.

De plus, ces baisses tarifaires n'ont pas été compensées par une hausse des suppléments journaliers, qui permettent d'ajouter une valeur journalière au tarif pour financer le caractère particulièrement coûteux des soins critiques. Ces suppléments ont en effet, eux aussi, baissé, de 6,5 % en euros constants sur la période 2013-2019.

En parallèle, au cours de la période 2014-2018, les charges des services de soins critiques ont pour leur part connu une progression significative : de + 7 % en réanimation à + 9 % pour les unités de surveillance continue ou de soins intensifs (en euros constants). À titre d'illustration, un séjour en réanimation représente une charge moyenne de 1 848 € par jour d'hospitalisation en 2018, contre 1 691 € en 2014¹²³. Cette progression s'explique par les charges de logistique et de gestion générale (+15 %) et par la hausse des dépenses de personnels médicaux (+13 %). La progression des charges liées au personnel non médical, qui représentent à elles seules 55 % des charges nettes, reste relativement modeste (+ 3 %).

2 - Veiller à la neutralité de la tarification sur le financement des soins critiques

L'article 79 de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2017 a prévu le cadre générique d'une réforme du modèle de financement des unités de soins critiques en combinant une partie financée à l'activité et une partie forfaitaire. L'objectif de ce modèle mixte est de mieux prendre en compte les spécificités de la filière des soins critiques, caractérisée par des coûts fixes importants en raison des normes de fonctionnement, de la variabilité de l'activité et de la nécessité de pouvoir prendre en charge de nouveaux patients en urgence à tout moment, justifiant un taux d'occupation cible de 80 % à 85 %. Or, la logique de tarification actuelle induit une maximisation du taux d'occupation des unités, peu compatible avec la nécessité de disposer de lits disponibles pour l'accueil des patients en urgence.

¹²³ Données issues des données du retraitement comptable (ATIH, 2018). Ce coût moyen semble cohérent avec celui déterminé en 2017 par une équipe lyonnaise, de 1 890 € (D. Combarous, D. Antoine, *Journée de formation régionale des IDE d'Auvergne-Rhône-Alpes, distribution des coûts en réanimation*, Hospices civils de Lyon, 2017).

Afin de documenter les contours de ce nouveau modèle, des travaux d'identification du coût du séjour en soins critiques, plus fins que ceux aujourd'hui disponibles, ont été menés dans le cadre d'une étude de coût dédiée¹²⁴. Toutefois les résultats de cette étude n'ont pas été considérés comme concluants¹²⁵, retardant d'autant l'avancée des travaux de réforme du modèle de financement des soins critiques.

Cette réforme nécessaire reste aujourd'hui à engager. Elle devrait avoir pour objectif principal de neutraliser l'impact des modalités de financement sur la décision d'installer de nouveaux lits de réanimation. En effet, cette activité, qui a pour particularité de n'avoir aucune alternative possible dans le système de soins, doit voir ses capacités évoluer au regard des seuls besoins épidémiologiques et de la file active de patients en demande de soins.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Durant la crise sanitaire, les soins critiques ont su s'adapter rapidement face à l'urgence, au prix d'une improvisation organisationnelle et de déprogrammations massives des activités dont l'impact en termes de santé publique doit être évalué.

De manière plus pérenne, le vieillissement que connaîtra la population française dans les 20 années à venir rend indispensable une évolution capacitaire. Pourtant, les actions qui découlent de la planification sanitaire semblent poursuivre un seul autre but : la concentration, certes souhaitable, de l'offre de soins, notamment en réanimation, sans agir réellement sur le nombre de lits. Ce constat ne fait que traduire l'impossibilité pour les ARS d'agir sur le principal levier qu'est la démographie médicale.

De plus, les établissements de santé confrontés à une pénurie d'anesthésistes-réanimateurs pour leurs activités chirurgicales, à la faiblesse de l'effectif des réanimateurs médicaux, à un sous-financement de la réanimation médicale et à un turn-over infirmier en réanimation parmi les plus élevés, ne sont pas incités à ouvrir de nouveaux lits.

¹²⁴ Cette étude a été initiée en 2016 sur les données de 2015, puis reconduite pour les données 2017 et 2018.

¹²⁵ Du fait de la petite taille des échantillons et de leur variabilité sur trois ans, les résultats de cette étude mettent en évidence des coûts constatés avec de larges intervalles de confiance statistiques.

Pour contribuer utilement à cette réflexion, la Cour formule les recommandations suivantes adressées au ministère en charge de la santé :

- 1. évaluer, en termes de santé publique, les conséquences des déprogrammations chirurgicales et des transferts de patients durant l'épidémie de covid 19 ;*
- 2. déterminer au niveau national un modèle d'organisation et de coordination des soins critiques et son mode de gouvernance, qui soit en mesure d'inclure les structures publiques et privées ;*
- 3. évaluer l'impact du vieillissement de la population sur les besoins d'hospitalisation en soins critiques à long terme et augmenter l'offre en conséquence, en conservant la logique, initiée par le décret de 2002, de plateaux techniques de grande taille, en corrigeant les inégalités territoriales et en visant un renforcement des effectifs des personnels médicaux selon la double voie d'accès (médecins anesthésistes-réanimateurs et médecins intensivistes-réanimateurs) ;*
- 4. réviser le plan de formation initiale des infirmier(e)s de soins généraux en intégrant des modules spécifiques de formation théorique et pratique aux soins critiques et reconnaître les compétences acquises par une qualification reconnue d'infirmier(e)s en réanimation, non obligatoire pour exercer dans ce secteur ;*
- 5. déterminer un nouveau modèle de financement des soins critiques afin de garantir la neutralité de la tarification à l'activité.*

Réponses

Destinataire n'ayant pas répondu

Ministre des solidarités et de la santé

Les établissements de santé face à la première vague de covid 19 : exemples néo-aquitains et franc-comtois

PRÉSENTATION

En juin 2020, les juridictions financières ont décidé d'engager une enquête sur les conséquences de la pandémie de covid 19 à partir d'un échantillon d'établissements de santé. À cette date, la première vague n'était pas achevée, nombre de prévisions anticipaient un rebond et la plupart des établissements étaient encore plongés dans la gestion de crise. L'enquête s'est, en conséquence, attachée à respecter trois objectifs : fournir, en parallèle des travaux de la Cour sur les soins critiques, une vision territoriale du système de soins face à la crise ; mettre à disposition du débat public des constats généraux contredits avec l'ensemble des acteurs pour éclairer les citoyens comme les décideurs ; porter l'essentiel des investigations sur une région moins en tension (Nouvelle-Aquitaine), pour ne pas sur-solliciter les acteurs sanitaires, qui ont d'ailleurs accueilli positivement cette enquête.

Si la Nouvelle-Aquitaine a connu un nombre de malades significativement inférieur aux autres régions, elle a néanmoins été affectée par la dimension organisationnelle ou financière de cette crise comme toutes les autres, la réponse nationale ayant été caractérisée par son uniformité sur tout le territoire. De plus, si les investigations ont surtout porté sur neuf établissements de santé néo-aquitains, il a été possible de mettre en miroir la situation d'un établissement de Bourgogne-Franche-Comté, région plus durement touchée par la covid 19, afin de vérifier la validité des observations dans un contexte épidémique différent¹²⁶. L'échantillon de l'enquête¹²⁷ permet ainsi de dégager des constats sur trois séries de questions : l'état de préparation des établissements, la réponse apportée à l'arrivée de la première vague et enfin les premières conséquences sur l'activité, la gestion des ressources humaines et les finances à l'issue de cette première vague, sur la période qui s'étend de mars à mai¹²⁸.

Le système de soins ainsi analysé apparaît globalement mal préparé à une crise inédite, profonde et durable, avec des plans peu adaptés et des fragilités dans la circulation de l'information (I). À l'échelon des établissements, ce système a su s'adapter rapidement pour faire face à la première vague, mais au prix d'importantes réorganisations et d'une déprogrammation massive, dont les conséquences seront potentiellement lourdes en sortie de crise, surtout au regard du nombre de patients covid confirmés (II). Un certain nombre d'observations portent enfin sur les difficultés à comptabiliser précisément les capacités de soin initiales, les lits de réanimation disponibles ou le nombre de personnes atteintes par le virus, informations pourtant cruciales dans les choix opérés au plan national pour faire face à la crise.

¹²⁶ Entre le 16 mars et le 23 juin, la Nouvelle-Aquitaine déplore 412 décès covid, soit 0,7 pour 10 000 habitants, la Bourgogne-Franche-Comté 1 035 décès soit 3,6 pour 10 000.

¹²⁷ Pour la Nouvelle-Aquitaine, deux CHU (Bordeaux et Poitiers), trois hôpitaux de recours dont deux supports de GHT (CH de Pau, Saintes et Tulle), un établissement privé (polyclinique de Bordeaux-Nord), trois établissements dits de troisième ligne (CH de Saint-Jean-d'Angély, Oloron et Orthez) ; pour Bourgogne-Franche-Comté, le CH Nord Franche-Comté.

¹²⁸ Avec, le cas échéant, des données des mois de juin et de juillet.

I - L'état de préparation à une crise inédite

A - Les moyens prévus, les moyens effectifs

Le schéma régional de santé de Nouvelle-Aquitaine 2018-2023 prévoit que chaque zone territoriale¹²⁹ soit *a minima* dotée d'un site d'implantation de réanimation – aucune suppression n'étant prévue durant cette période¹³⁰.

En 2019, la Nouvelle-Aquitaine disposait, au total, de 1 678 lits de soins critiques hors pédiatrie dont 443 lits de réanimation, 479 lits de soins intensifs (SI) et 756 lits de surveillance continue (SC) – selon la statistique annuelle des établissements de santé (SAE). L'enquête a montré (cf. *infra*) quelques incertitudes sur la comptabilisation exacte des capacités disponibles¹³¹.

Si l'on s'en tient aux seuls lits de réanimation, la Bourgogne-Franche-Comté disposait d'un peu plus de sept lits pour 100 000 habitants et la Nouvelle-Aquitaine, un peu plus de neuf¹³².

Depuis 2016, la situation capacitaire des établissements contrôlés est restée assez stable, avec généralement une légère diminution du nombre de lits de réanimation autorisés, compensée par une augmentation du nombre de lits de soins critiques (soins continus et soins intensifs).

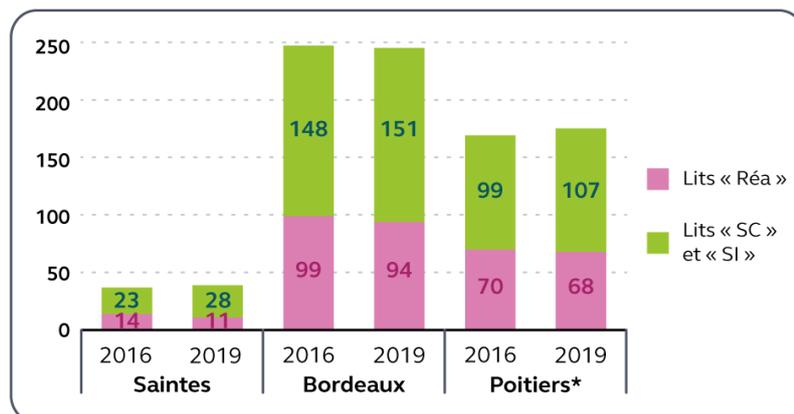
¹²⁹ La Nouvelle-Aquitaine est divisée en 13 zones territoriales, Bourgogne Franche-Comté en 10.

¹³⁰ Une autorisation supplémentaire au bénéfice de la Gironde est envisagée.

¹³¹ L'ARS a mentionné, dans le cadre de l'enquête, le chiffre de 415 lits de réanimation autorisés, avant réorganisation, proche de la SAE, chiffre pouvant être porté à 517 lits (palier 1) voire à 692 lits (palier 2) par mobilisation des unités de soins continus et des ressources humaines disponibles.

¹³² Sur la base de 204 lits de réanimation en Bourgogne-Franche-Comté (avant réorganisation de l'offre) et 535 en Nouvelle-Aquitaine.

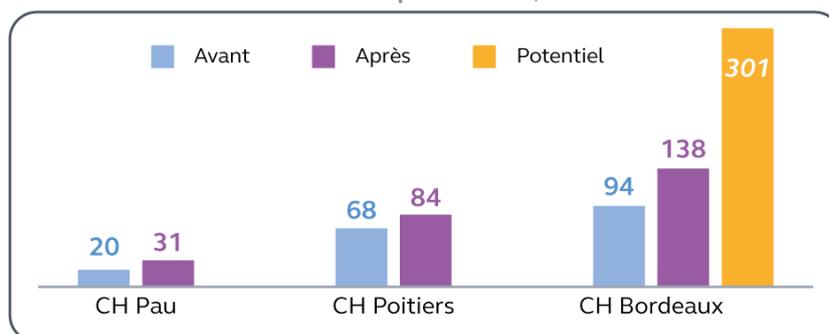
Graphique n° 1 : évolution des capacités disponibles en réanimation, surveillance continue (SC) et soins intensifs (SI) entre 2016 et 2019 à Saintes, Bordeaux et Poitiers



Source : Cour des comptes à partir des chiffres fournis par les établissements
 Note * 2017 et non 2016 pour Poitiers.

Par ailleurs, les établissements ont tous, conformément aux consignes nationales, déprogrammé des interventions chirurgicales afin d'augmenter les capacités dédiées aux patients covid, notamment en lits de réanimation, qui ont donc été accrues au plus fort de la crise.

Graphique n° 2 : augmentation des capacités en réanimation entre mars et avril – exemples de Pau, Poitiers et Bordeaux



Source : Cour des comptes à partir des chiffres fournis par les établissements

Ce constat ne vaut pas pour le CH de Tulle, qui n'a pu bénéficier d'autorisation temporaire de transformation de ses lits de soins intensifs polyvalents en lits de réanimation au motif que la capacité était suffisante au CH de Brive, seul établissement corrézien doté en lits de réanimation.

Le centre hospitalier Nord Franche-Comté disposait quant à lui de 20 lits de réanimation, ce qui s'est révélé largement insuffisant, puisqu'il a dû passer au plus fort de la crise à 64 lits, dont 52 dédiés aux patients covid.

B - Le plan blanc : un outil mal adapté à une épidémie

Les établissements de santé ont l'obligation de mettre en œuvre une politique de prévention et de gestion de crise et donc de disposer d'un plan blanc, lequel s'intègre dans un plan élargi définissant la coordination entre les acteurs de santé¹³³.

Quand la pandémie de covid 19 est survenue, tous les établissements contrôlés disposaient d'un plan blanc, la plupart du temps actualisé. Les établissements qui ont déclenché ce plan l'ont fait entre le 9 mars (Saintes) et le 27 (Pau), le CH Nord Franche-Comté, quant à lui, déclenchant une cellule de crise dès le 5 février, puis le plan le 13 mars.

En revanche, il n'a été activé ni au CHU de Bordeaux ni à celui de Poitiers, car considéré dans les deux cas comme inadapté à une gestion pandémique de long terme, mais plutôt conçu pour un afflux de patients sur un temps très court (attentats, accidents, etc.)¹³⁴. Cela n'a pas empêché le DG du CHU de Bordeaux d'activer une cellule de crise dès le 24 janvier 2020, celui de Poitiers activant dès le 24 février 2020 sa procédure de gestion de crise, avec une cellule de crise et un plan de continuité de l'activité.

L'état des plans blancs est globalement satisfaisant (détaillé, actualisé), malgré des situations variables. Ainsi, aucun exercice en situation réelle n'a été mené à Saintes, qui a cependant participé à des exercices visant à évaluer de façon dématérialisée les fiches réflexes. À Pau, plusieurs exercices ont été réalisés en 2019 à la demande de l'ARS ou à l'initiative de l'établissement ; le plan blanc y avait été réactualisé à l'occasion de l'organisation de deux sommets internationaux dans les Pyrénées-Atlantiques¹³⁵. À Bordeaux, le CHU et la clinique Bordeaux-Nord, dont le plan blanc a été réactualisé en novembre 2019 à la suite d'un rapport d'inspection de l'ARS, ont régulièrement participé à des exercices, notamment pour faire face à de évènements spécifiques (G7 à Biarritz, sommet africain à Bordeaux) ou à la crise des « Gilets jaunes ».

¹³³ Circulaire DHOS/CGR/2006/401 du 14 septembre 2006 : « le plan blanc doit être régulièrement testé dans le cadre d'exercices dont la fréquence est au minimum annuelle. Le directeur de l'établissement est le seul responsable de la mise en œuvre [...] et il lui appartient en particulier d'organiser les exercices de crise ».

¹³⁴ Le CH d'Orthez a produit au début de la crise, un document intitulé « Plan blanc-covid 19 » comportant des fiches mieux adaptées à la situation de la crise à traiter.

¹³⁵ G7 à Biarritz en 2019 et G5 Sahel à Pau en janvier 2020.

Une situation spécifique : le plan blanc du CHU de Bordeaux

Au CHU de Bordeaux, établissement de référence de la zone de défense, la direction de la qualité est responsable de la gestion des crises et un ingénieur-qualité est identifié référent « gestion de crise et plan blanc ». Un coordinateur médical du plan blanc est désigné par le directeur général (DG) après avis du président de la commission médicale d'établissement (CME) et, depuis 2004, un groupe plan blanc permanent assure une veille destinée à permettre une actualisation annuelle du plan – l'actualisation 2020, démarrée en août, était encore en cours à l'automne. Depuis 2017, on recense 14 exercices internes et 10 exercices avec le Samu. La liste des exercices réalisés confirme la prédominance de scénarii de type fusillade, attentat, accident, explosion, toute situation qui implique un afflux de victimes importants, et l'absence de scénario impliquant une crise épidémique longue et violente. Il y a cependant eu, en 2014, une synthèse de l'organisation EBOLA et, en 2018, un test capacitaire du ROR¹³⁶, avec activation de la salle de régulation de crise du Samu. L'examen de la liste des exercices a montré que les exercices coordonnés (avec la préfecture, le SDIS, l'armée) ne sont pas majoritaires.

C - Une gestion des stocks de produits de santé qui révèle quelques situations difficiles

L'enquête a montré que l'état des stocks était perfectible. Il appartenait pourtant aux établissements de disposer d'un stock de moyens de protection, au-delà des ressources propres, pour assurer la prise en charge de patients covid 19¹³⁷, et d'en assurer la surveillance rigoureuse.

Au début de la pandémie, et contrairement à ce qui est préconisé, ceux-ci n'auraient pas permis de faire face rapidement à un afflux ininterrompu de malades. Ainsi, à Saintes, les stocks de la plupart des produits indispensables à la protection des soignants avaient sensiblement chuté de façon inexplicable (par exemple, le nombre de masques FFP2 est passé de 11 500 en 2018 à 4 950 en 2019). À Pau ou Orthez, il restait un stock de masques périmés datant de l'épidémie H1N1 qui, une fois contrôlé, a cependant pu être utilisé. Le CH de Tulle, qui disposait d'un stock de 5 500 masques chirurgicaux et de 1 250 masques FFP2 au début de la pandémie, a vu sa consommation de masques passer d'environ 2 000 par mois en 2019, à environ 10 000 par semaine au plus fort de la crise et les sur-blouses à usage unique de 610 à 1 700 par semaine. Finalement, le CH de Pau a décidé la constitution d'un stock de sécurité correspondant à un mois de consommation, quand celui de Tulle a constitué un stock de sécurité de deux mois.

¹³⁶ Répertoire opérationnel des ressources.

¹³⁷ Ministère des solidarités et de la santé, *Préparation à la phase épidémique de Covid 19*, opus 1 et 2, février et mars 2020.

Par ailleurs, s'il a pu y avoir de façon ponctuelle des tensions sur certains produits (blouses à Saintes, solutions hydro-alcooliques et tabliers à Pau et à Orthez), il n'y a pas eu de rupture dans la mise à disposition des équipements de protection individuelle (EPI), grâce à trois facteurs : la libération des stocks de Santé Publique France (SPF) ; l'action des établissements support des GHT qui ont joué leur rôle de logisticien au profit de leur groupement, voire au-delà au profit d'établissements de leur territoire, en gérant et en distribuant les équipements de protection individuelle issus du stock de Santé Publique France avec l'appui de l'ARS, la plupart du temps sur une base hebdomadaire ; l'apport des dons des entreprises privées¹³⁸. Enfin, des commandes en urgence auprès de nouveaux fournisseurs ont parfois été nécessaires.

Le CHU de Bordeaux a pour sa part été livré toutes les semaines à partir du 10 mars 2020 et, à fin août 2020, après 49 livraisons sur 25 semaines, il avait reçu près de 8 millions de masques de tous types à distribuer à l'ensemble des structures sanitaires et médico-sociales de la Gironde, ce qui l'a obligé à réorganiser sa plateforme de distribution. Selon le CHU, fin avril 2020, le niveau de couverture des stocks lui permettait de couvrir les besoins.

Le CHU de Poitiers a joué un rôle identique, à travers son magasin central, transformé en plateforme pour l'ensemble des établissements sanitaires et médico-sociaux de la Vienne. Cette centralisation de la gestion, utile selon lui pour une vision globale et en temps réel des stocks, a néanmoins un coût important en ressources humaines et a rencontré des difficultés liées au sous-dimensionnement des espaces de stockage.

Plus généralement, il a été difficile de trouver des espaces de stockage sécurisé, ce qui a conduit l'ARS de Nouvelle-Aquitaine à mettre à disposition un lieu de stockage supplémentaire.

À l'opposé, le CH Nord Franche-Comté a été confronté à un véritable risque de pénurie, qu'il n'a pu surmonter qu'au prix d'achats « hors marché » et d'appels aux dons sur les réseaux sociaux.

À l'occasion de cette crise, des hausses de prix considérables ont été constatées chez certains fournisseurs – à l'image de boîtes de gants passant de 2 € avant la crise à 8,60 € aujourd'hui pour le CH Nord Franche-Comté (ou celui de Tulle). La hausse la plus forte a concerné les gants nitriles, dont le tarif à l'unité est passé de 0,0024 € HT à 0,22 € HT, soit une multiplication par près de 100. La plupart des consommables ont ainsi vu leur prix fortement augmenter entre 2019 et celui facturé durant la crise. Les services du CH de Tulle ont ainsi évalué que le coût des équipements de protection individuelle pour la prise en charge d'un patient covid avait été multiplié par cinq, les coûts les plus importants concernant l'habillement.

¹³⁸ 987 000 masques au CHU de Bordeaux, à rapporter aux 8 millions reçus de SPF entre mars et juillet, soit plus de 10 %.

L'enquête n'a pas mis en évidence de défaillances en matière de respirateurs en Nouvelle Aquitaine : les établissements en tension ont pu récupérer des respirateurs auprès d'autres établissements (clinique Bordeaux-Nord auprès d'autres établissements du groupe, ou CH de Saintes auprès du CH de Saint-Jean-d'Angély). À l'opposé, le CH Nord Franche-Comté a été en situation véritablement critique et a dû se faire prêter des respirateurs par une clinique de Belfort et par le service départemental d'incendie et de secours du Territoire de Belfort.

Enfin, la gestion des médicaments, en particulier ceux utilisés en réanimation, a de même constitué une problématique importante, dans un contexte d'explosion de la demande mondiale. Une plateforme nationale a été déployée afin de permettre aux ARS de disposer quotidiennement des données de stocks et de consommation. En Nouvelle-Aquitaine, l'ARS a mis en place une cellule de crise couvrant l'ensemble des questions relatives aux moyens et produits pharmaceutiques (médicaments et dispositifs médicaux), avec pour mission notamment de répartir les dotations État en molécules contingentées (midazolam, propofol).

D - La mise en place de la stratégie de lutte

1 - Un pilotage national mis en place relativement tôt

Le plan ORSAN-REB¹³⁹ a été déclenché par le ministre des solidarités et de la santé le 23 février 2020. Le stade 2, passage du freinage de l'introduction du virus au freinage de sa propagation, a été déclenché le 6 mars 2020. Le stade 3 (épidémique) a été déclenché le 14 mars 2020¹⁴⁰. Le guide méthodologique covid 19, dans sa version du 16 mars 2020, ciblait 38 établissements de 1^{ère} ligne sur tout le territoire, dont les trois CHU néo-aquitains (Bordeaux, Poitiers et Limoges) et les 2 CHU bourguignon et franc-comtois (Dijon et Besançon). Un deuxième niveau vise des établissements de santé mobilisables en cas d'aggravation de la circulation du virus afin d'augmenter les capacités des établissements de première ligne et désignés selon trois critères : présence d'une unité d'infectiologie et d'un laboratoire de biologie et possibilité d'isoler les patients. En mars, 183 établissements de santé étaient ainsi habilités. Cette organisation n'a toutefois pas été strictement respectée par la suite.

¹³⁹ Organisation de la réponse du système de santé en situations sanitaires exceptionnelles (ORSAN) avec composante REB 5 (Risques épidémiques et biologiques) depuis 2019.

¹⁴⁰ Les établissements de santé sont alors classés en deux « lignes », la première étant constituée d'établissements habilités, censés accueillir les « cas confirmés » dans des conditions de sécurité maximum (chambres d'isolement en réanimation, capacité de diagnostics virologiques, présence d'un plateau technique spécialisé, opérationnel H24 et 7 jours sur 7, recours permanent à un infectiologue).

2 - Les instructions de l'ARS

Au sein de l'ARS, c'est la cellule de veille, d'alerte et de gestion sanitaire (CVAGS) rattachée à la direction de la santé publique (DSP) qui a mis en œuvre, à partir du 27 janvier 2020, la plateforme de veille et d'urgence sanitaire renforcée (PVUSR)¹⁴¹, chargée de suivre quotidiennement l'évolution de l'épidémie. À compter du 8 mars 2020, l'ARS activait la cellule régionale d'appui et de pilotage sanitaire (CRAPS) dans des locaux dédiés.

L'ARS a largement utilisé son site internet aux fins de communications avec les établissements. Un encart dédié aux établissements renvoie en outre au guide national de préparation du système de santé covid 19. Au-delà de son rôle de coordination générale et de diffusion des instructions nationales et des bonnes pratiques, l'ARS jouait un rôle opérationnel en matière de recensement et de gestion des lits au niveau régional, avec l'appui du répertoire national des ressources (ROR, cf. *infra*), applicatif dans lequel les établissements de santé saisissent leurs lits occupés et disponibles, notamment de réanimation.

II - Une gestion de la crise marquée par une adaptation locale pragmatique à des règles nationales complexes

A - Les acteurs

1 - L'Agence Régionale de Santé

L'ARS a, par mail du 26 février 2020, officiellement informé les établissements de santé néo-aquitains de la mise en œuvre du volet ORSAN-REB et de leur place dans ce dispositif. Le lendemain, les établissements siège des services d'urgence ont été invités à se mobiliser et à définir une stratégie d'augmentation de 10 % de leur capacité d'accueil et de prise en charge, les délégations départementales de l'ARS étant chargées de contrôler l'effectivité de cette augmentation capacitaire.

¹⁴¹ Plateforme composée du médecin responsable de la CVAGS, d'un gestionnaire de cette cellule, d'un permanencier du point focal régional, d'un pharmacien, d'un membre de la cellule de zone de défense sanitaire et d'un représentant de l'offre de soins et de l'autonomie (DOSA), d'un membre de la cellule de communication et d'un représentant de SPF.

2 - L'établissement de référence néo-aquitain

Chaque zone de défense est dotée d'un (ou de plusieurs) établissements de santé de référence (ESR)¹⁴². Le CHU de Bordeaux, ESR pour la zone de défense Sud-Ouest, a invité l'ARS Nouvelle-Aquitaine et Santé publique France (SPF), dès le mois de février, à participer aux réunions de sa cellule de crise, prenant ainsi une part déterminante dans la gestion de la crise, au côté de l'ARS. Il a servi de relais aux instructions de l'ARS et accompagné cette dernière, notamment en matière d'expertise médicale, en infectiologie par exemple. Il a aussi joué un rôle essentiel dans le recueil et la remontée des informations sur l'évolution de l'épidémie, ainsi qu'un rôle de coordinateur avec les établissements supports de GHT et avec les établissements privés pour l'organisation de la prise en charge des patients.

3 - Les autres établissements

Pour le CHU de Poitiers, les relations ont été plus chaotiques, faisant intervenir soit l'ARS, soit les délégations départementales (de la Vienne voire de la Gironde), même si le circuit d'informations n'était pas différent pour le CHU, des autres établissements. Il en a résulté une certaine confusion, car l'ARS a laissé le CHU de Poitiers piloter la coordination avec l'ensemble des acteurs du territoire, en y associant d'ailleurs le médecin de la direction départementale de l'ARS et en organisant le dépistage sur le territoire.

Pour les autres établissements supports de GHT, les relations avec l'ARS ont été plus fluides. Le CH de Saintes estime qu'elle a joué « *son rôle de coordination transcendant le cloisonnement traditionnel du système de santé français dans ses composantes principales : hôpital, ville, médico-social* »¹⁴³. Toutefois, ce constat favorable est plus nuancé chez les praticiens, certains indiquant ne pas avoir attendu les instructions nationales pour s'organiser. L'information est d'abord passée par les sociétés savantes et les réseaux informels de spécialistes concernés par les prises en charge covid, notamment à partir des constats effectués dans les hôpitaux touchés les premiers. Pour les praticiens des CH de Pau et d'Orthez, c'est ce retour d'expérience en temps réel qui a contribué à une prise de conscience rapide de la gravité de la pandémie. Les constats sont identiques dans ces deux CH, sachant qu'à Pau, la diffusion des informations liées à la covid 19 a cessé le 1^{er} juillet pour reprendre le 15 septembre, en accord avec l'ARS. Dans son cas, une réunion mensuelle se tenait entre les établissements supports du GHT (Pau et Bayonne), l'ARS, le département des Pyrénées-Atlantiques et les responsables des Ehpad.

¹⁴² L'arrêté du 30 décembre 2005 relatif à la liste des établissements de santé de référence désigne pour chacune des sept zones de défense et de sécurité de France métropolitaine un ou plusieurs établissements « référent de zone » pour les situations sanitaires exceptionnelles. Leurs missions sont définies à l'article L. 3131-9 du code de la santé publique.

¹⁴³ Le centre hospitalier de Saintonge, ou CH de Saintes, est l'établissement support du GHT de Saintonge, qui couvre les deux tiers du département de Charente-Maritime.

Certains établissements de la région (polyclinique de Bordeaux-Nord, par exemple) ont regretté un afflux massif d'informations, sans tri ni véritable hiérarchisation préalables, ce qui a nécessité un travail interne d'appropriation avant la diffusion dans les services.

En Bourgogne-Franche-Comté, les constats sont proches : l'ARS a transmis les informations, instructions et recommandations de bonnes pratiques, le CH Nord Franche-Comté renseignant les diverses applications réglementaires (SI-VIC, ROR, résultats des tests, etc.).

4 - La situation au sein des GHT

Le CHU de Bordeaux a reçu dès le début de la première vague les équipes des établissements de son GHT, en élaborant, en liaison avec l'ARS, une stratégie de prise en charge graduée des cas covid+ et hors-covid et en proposant un appui technique aux équipes logistiques¹⁴⁴. Le CHU de Poitiers s'est principalement investi dans le suivi des lits disponibles et a apporté son soutien aux Ehpad et aux établissements accueillant des patients en situation de handicap, avec en particulier la création d'une équipe mobile pour des activités de dépistage de grande ampleur et de conseil en lien avec l'équipe opérationnelle d'hygiène hospitalière. Le CHU de Limoges, dont le GHT couvre tout le Limousin, a joué son rôle de logisticien et d'expert au profit, en l'occurrence, du CH de Tulle, qui récupérait ses dotations au CH de Brive. L'enquête a montré que les autres établissements supports de GHT non CHU (CH de Saintes et de Pau) ont également assumé le rôle de logisticien et d'établissements ressources pour les achats.

Le rôle des GHT a également été décisif pour les transferts de patients. En Charente-Maritime, les décisions à prendre l'ont été au niveau départemental (où coexistent deux GHT), par la création d'une astreinte H24 des infectiologues des deux établissements de recours afin d'offrir aux équipes médicales du territoire une expertise préalable à tout transfert. En Béarn-Soule, une procédure de transfert des patients au sein du GHT (Orthez et Oloron) a été élaborée à partir d'un algorithme qui prend en considération le besoin en oxygène, la présence de syndrome de détresse respiratoire aiguë, ou de défaillance multi-viscérale. Au-delà de ces transferts, un appui aux Ehpad a été organisé (au CH de Pau), tandis qu'une unité mobile de prélèvement a été déployée, en appui des équipes départementales, pour des dépistages massifs ; quant au CH de Tulle, il apportait son concours à l'ensemble des Ehpad de moyenne Corrèze, via une plateforme téléphonique d'expertise gériatrique.

Les hôpitaux membres des GHT ont parfois une vision plus nuancée de leurs relations avec les établissements supports, sans nier leur apport.

¹⁴⁴ Appui non seulement proposé aux hôpitaux publics, mais aussi aux cliniques privées, non membres du GHT (cliniques mutualistes de Lesparre Médoc et de Pessac, polyclinique de Bordeaux-Nord, polyclinique Bordeaux Rive droite et clinique Wallerstein d'Arès).

Des difficultés en matière de répartition des dotations hebdomadaires d'équipement de protection (par manque de transparence pour le CH d'Oloron) et plus encore en matière d'organisation des prises en charge sont soulignées. Certains médecins du CH d'Orthez regrettent d'avoir dû mettre en place une unité covid, alors même que l'établissement était en 3^{ème} ligne et que la situation épidémique du territoire ne le justifiait pas¹⁴⁵.

5 - Les établissements de santé privés

Selon les données de l'outil SI-VIC¹⁴⁶, les établissements de santé privés de la région Nouvelle-Aquitaine, qu'ils soient à but lucratif ou non et de courts ou de moyens séjours (soins de suite), ont accueilli plus de 550 patients affectés par la covid 19, confirmés ou suspects. En l'espèce, la coopération public/privé a plutôt bien fonctionné sur le territoire de la métropole bordelaise, dont la polyclinique Bordeaux-Nord est un acteur majeur. Les professionnels de santé estiment qu'il y a eu une véritable coopération qui a « gommé tout esprit de concurrence »¹⁴⁷, ce qu'ont confirmé les dirigeants de la clinique, estimant avoir travaillé en intelligence avec le CHU, dans l'intérêt des patients, sachant que les relations entre les professionnels de santé entre ces établissements sont déjà anciennes. À l'occasion de la première vague de covid 19, la clinique a accueilli un nombre significatif de patients (cf. *infra*), à tel point qu'elle considère que son positionnement est un positionnement de 1^{ère} ligne et non de 3^{ème} ligne, tel que prévu à l'origine par l'ARS.

B - Connaître le volume de patients et de lits

L'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH) a publié le 17 mars 2020 une première série de consignes de codage des séjours hospitaliers liés à la covid 19, à partir de quatre extensions du code U07.1 (maladie respiratoire à Coronavirus 19)¹⁴⁸. Puis, les consignes publiées le 30 avril 2020 ont créé deux nouvelles extensions pour les séjours de patients présentant d'autres formes cliniques (hors symptômes respiratoires), pour lesquels le virus a été identifié par prélèvement biologique (U14) et pour lesquels le virus n'a pas été identifié par prélèvement biologique (U15).

¹⁴⁵ Ils avaient imaginé une organisation plaçant le CH d'Orthez en appui de Pau pour accueillir des patients non covid plutôt que de disposer d'une unité covid en son sein.

¹⁴⁶ Système d'information pour le suivi des victimes d'attentats et de situations sanitaires exceptionnelles.

¹⁴⁷ Déclaration du directeur départemental de la Gironde.

¹⁴⁸ Pour identifier : U07.10, les cas cliniques confirmés par la biologie (il s'agit des cas de détresse respiratoire aiguës confirmés) ; U07.11, les cas cliniques non confirmés par la biologie (ou cas possibles ou probables) ; U07.12, les porteurs de SARS-Co-V2 asymptomatiques ou pauci-asymptomatiques avec virus identifié ; U07.13, les autres examens et mises en observation en lien avec l'épidémie (cas contacts, ou « cas possibles secondairement infirmés »).

Le principal problème soulevé ici est celui de l'identification des « suspicions de covid 19 » puisqu'en principe, les consignes sont de ne coder que les pathologies pour lesquelles un diagnostic a été clairement établi et de ne coder que les symptômes dans le cas contraire. Le code U07.13 est sans doute celui qui présente le plus de difficultés car il couvre des situations très différentes (suspicions finalement infirmées, personnes contact ou co-exposées, etc.).

En outre, l'administration a décidé d'utiliser l'outil SI-VIC afin d'effectuer une remontée régionale puis nationale du nombre de patients covid hospitalisés dans les établissements de santé. Cet outil a initialement été conçu et déployé pour répertorier les victimes des attentats de Paris de novembre 2015, dans une perspective nominative et administrative, avec pour objectif principal l'identification des victimes, parfois critique en situation d'attentats, sans description clinique détaillée. Il n'est donc pas conçu pour être utilisé dans la durée. Il a cependant dû être utilisé par les établissements de santé, malgré ses insuffisances, liées notamment à l'absence d'interfaçage avec leur propre système d'information, ce qui a donc nécessité une saisie manuelle des données par les équipes de soins, processus chronophage et source d'erreurs. La remontée d'informations qui en est issue a été estimée fiable par certains établissements contrôlés (CHU de Poitiers, clinique de Bordeaux-Nord), au prix néanmoins de la mise en place d'une organisation particulièrement lourde (recensement spécifique via des tableaux Excel, formation des personnels à la saisie des données).

Le recensement et la gestion des lits via ROR

Le recensement et la gestion des lits furent, au cours de la crise, un enjeu crucial, qui nécessitait de la part de l'ARS un suivi quotidien, voire biquotidien, réalisé grâce au répertoire opérationnel des ressources (ROR). Ce dispositif permet, grâce à une saisie quotidienne de la part des établissements de santé, de connaître le nombre de lits disponibles et en particulier, le nombre de lits de réanimation. Il n'y a pas de doctrine nationale partagée ni de processus fiabilisé d'utilisation et de d'alimentation de cet applicatif, lequel est directement paramétré par les établissements.

L'utilisation qu'en a fait le CHU de Poitiers illustre la faiblesse inhérente à l'outil, avec une comptabilisation différente entre la première et la seconde vague. En effet, lors de la première, le CHU déclarait 37 lits de réanimation (sur 53 lits autorisés et potentiellement disponibles du fait des déprogrammations), tandis qu'à l'occasion de la deuxième, il déclarait la totalité de ses 53 lits, avec une capacité potentielle portée à 65 lits grâce à l'élasticité des lits d'unités de soins critiques (USC). Ces changements de modes de calcul dans les déclarations successives, que l'ARS explique par la comptabilisation d'une unité initialement « covid free », ont altéré la fiabilité du taux d'occupation – le dénominateur utilisé variant, au cas d'espèce de 37 à 53, voire 65, soit presque du simple au double.

Si, globalement, les établissements déclarent avoir respecté les consignes d'alimentation de l'appliquatif afin de permettre à l'ARS, qui a mis en place plusieurs procédures destinées à sécuriser les données (diffusion de consignes, appels téléphoniques réguliers, réunions d'échanges), de disposer d'une information régulière du nombre de lits disponibles, il n'en reste pas moins que les capacités disponibles déclarées par les établissements ne sont pas strictement fiabilisées et varient logiquement en fonction de leurs propres modalités de dénombrement.

Au-delà de ces canaux officiels de remontée d'information, l'enquête a montré que certains praticiens ont ressenti le besoin de mettre en place un circuit d'information « parallèle », avec des réponses de l'administration centrale ou déconcentrée hétérogènes.

Au CHU de Poitiers, les réanimateurs suivaient les capacités en lits de réanimation via un applicatif mis au point et déployé par des médecins de la région Grand-Est, tandis que les transferts de patients, au début de la crise, furent organisés directement entre médecins hospitaliers. Par ailleurs les échanges d'informations sur les organisations et l'activité étaient réalisés entre médecins hospitaliers et libéraux du territoire via un groupe WhatsApp. Cette gestion « décentralisée » des transferts de patients n'a cependant pas perduré, l'administration centrale ayant ensuite pris en main ces protocoles de transfert.

La situation a été peu ou prou similaire dans la métropole bordelaise, où les médecins ont utilisé une application locale dénommée « e-cubam », afin de gérer les transferts de patients des services de réanimation. Contrairement à Poitiers, il n'apparaît cependant pas que l'administration centrale ou l'ARS aient souhaité y mettre un terme ou s'y substituer.

C - La réorganisation des établissements : des mesures lourdes pour une activité covid très inégale

1 - Un impératif : déprogrammer

Dès le 13 mars 2020, le ministère des solidarités et de la santé a adressé un courrier à toutes les ARS demandant « la déprogrammation des interventions chirurgicales non urgentes » ; demande anticipée par l'ARS Nouvelle-Aquitaine qui, dès le 10 mars 2020, avait demandé aux établissements de 1^{ère} et de 2^{ème} lignes de le faire.

Tous les centres hospitaliers contrôlés dans le cadre de la présente enquête ont massivement déprogrammé. Cette action a été réalisée en fonction du niveau de tension (sur les soins critiques, sur les équipements de protection, sur les produits de santé et sur le risque infectieux) et du pronostic

(vital engagé à court terme, à temps-dépendant, pronostic fonctionnel engagé, absence d'engagement)¹⁴⁹.

Toutes les interventions chirurgicales non urgentes du CHU de Bordeaux ont été déprogrammées dès le 13 mars 2020 et, ultérieurement, les activités non urgentes en médecine. La déprogrammation a également concerné les établissements privés et singulièrement la polyclinique de Bordeaux-Nord, qui dès le 17 mars a décidé de ne conserver que les urgences, la maternité et la cancérologie, soit une déprogrammation de près de 50 % de son activité normale, et ceci jusqu'au 11 mai 2020.

Le CHU de Poitiers a réorganisé son activité le 16 mars 2020, toutes les interventions non urgentes étant déprogrammées, seules les urgences et la chirurgie liée aux cancers restant préservées. Il en est résulté la fermeture de 15 salles d'intervention sur 32 et la réservation d'une salle de bloc pour les patients covid. Par ailleurs, la cellule de crise a décidé de privilégier, à partir du 13 mars, la téléconsultation, les consultations *in situ* n'étant maintenues qu'au bénéfice des patients dont l'état de santé le nécessitait. En cancérologie, les séances ont été maintenues, tandis qu'était décidée la fermeture de l'hôpital de jour, sauf pour les urgences et la mise en jeu du pronostic fonctionnel.

De leur côté, les CH de Saintes et de Saint-Jean-d'Angély ont déprogrammé les activités de chirurgie, dès le 12 mars, afin de préparer le redéploiement des personnels et des matériels vers les soins critiques. Il a été décidé de ne conserver à Saintes que deux salles de bloc pour les urgences chirurgicales et une salle d'endoscopie. La déprogrammation en médecine est intervenue le 16 mars, en application des recommandations de l'ARS. Pour le président de la CME de Saintes, « *la covid 19 a tout fait exploser. Le bloc fermé, on n'a géré que les urgences. La fermeture du bloc a entraîné le redéploiement des équipes en réanimation* ». En ophtalmologie, la situation était critique dans la mesure où le CH de Saint-Jean-d'Angély, qui assure l'ensemble de cette activité sur le territoire de santé, a dû déprogrammer l'essentiel des interventions pour glaucome ou dégénérescence maculaire liée à l'âge. À Pau, les déprogrammations ont été mises en œuvre dès mars également avec l'annulation des consultations externes, des hospitalisations de jour et des hospitalisations programmées en médecine, jugées non prioritaires, et la déprogrammation des interventions chirurgicales pouvant être différées, en particulier celles requérant une réanimation ou une surveillance *post-opératoire*. Concrètement, sur 12 salles d'intervention chirurgicale, seules 3 salles de bloc sont restées ouvertes. Les urgences chirurgicales ont été réorientées sur deux établissements privés.

¹⁴⁹ À titre d'exemple, une mastectomie pour tumeur maligne agressive sera effectuée même en cas de tension maximale, tandis qu'une reconstruction mammaire post-mastectomie sera reportée.

Dans un tout autre contexte de tension, la déprogrammation a débuté le 16 mars 2020 au CH Nord Franche-Comté et a concerné toutes les activités non urgentes et non cancérologiques, ainsi que toutes les consultations (hors suivi obstétrical et consultations liées à une pathologie cancéreuse). Par suite, le bloc opératoire a fonctionné avec deux salles uniquement dédiées aux urgences, ainsi que deux salles de cardiologie interventionnelle (sur 15 salles destinées à la chirurgie classique, hors obstétrique).

2 - Un redéploiement des ressources humaines compliqué par les absences

Tous les établissements concernés par la présente enquête ont procédé à des redéploiements d'effectifs, en priorité à partir des services ayant massivement déprogrammé vers les services de soins critiques. À Saintes, la réanimation a ainsi bénéficié d'un total de 14,11 ETP sur trois mois – le service bénéficiant pour le seul mois d'avril d'un renfort de 7,85 ETP.

La plupart ont procédé à des ajustements dans l'organisation du travail (organisation en 12 heures étendue voire généralisée pour le personnel non médical, renforcement du service des urgences, création d'astreintes supplémentaires). Ils ont aussi augmenté le quota d'heures supplémentaires, sans utiliser systématiquement la majoration exceptionnelle prévue par les textes. Il a été décidé de constituer, notamment en réanimation, des équipes composées de personnels confirmés pour accompagner des personnels dont la formation devait être remise à niveau (au CH de Pau par exemple). Le régime en 12 heures, soit généralisé pour l'ensemble du personnel non médical (CH d'Oloron), soit pour certaines catégories de personnel non médical, a été étendu (au CH de Tulle à l'unité de soins intensifs) et des astreintes ponctuelles ont pu être déployées (au CH de Pau, au CHU de Poitiers avec trois astreintes supplémentaires, au CHU de Bordeaux avec neuf astreintes supplémentaires).

Plutôt que de recourir à une organisation en 12 heures ou de mettre en place une organisation dérogatoire du temps de travail, certains établissements ont préféré les heures supplémentaires. Le CH Nord-Franche-Comté a ainsi comptabilisé 5 948 heures supplémentaires en mars et avril 2020, pour un coût de 279 065 €¹⁵⁰. Le CHU de Bordeaux a comptabilisé 2 900 heures supplémentaires en plus entre mars-avril 2019 et mars-avril 2020, pour un surcoût de 161 681 €. Marginalement, certains ont fait appel à l'intérim, à des personnels extérieurs (rappel de retraités, sollicitation des étudiants en santé, recrutement de CDD) comme au CHU de Poitiers, au CH Nord Franche-Comté, au CHU de Bordeaux (qui a rappelé des agents en disponibilité ou en retraite, soit 169 mensualités pour 350 000 €) ou au CH d'Oloron (qui a fait appel à deux cadres de santé retraités), ou au bénévolat.

¹⁵⁰ Heures supplémentaires rémunérées en application des dispositions du décret du 11 juin 2020 portant indemnisation et majoration exceptionnelle des heures supplémentaires.

Au-delà de ces besoins internes, certains établissements ont envoyé des soignants pour intervenir dans d'autres structures de la région, en particuliers dans les Ehpad (CH de Pau), voire dans d'autres régions (CHU de Poitiers, pour sept agents, et CH de Pau).

Dans ce contexte de tension, l'absentéisme, question récurrente dans les établissements de santé, a été une contrainte importante. Deux facteurs sont en effet venus l'aggraver : le risque infectieux, auquel étaient confrontés les personnels au contact ou non des patients covid et en fonction des vulnérabilités ; les difficultés liées à la garde des enfants.

L'enquête montre sans ambiguïté une hausse de l'absentéisme durant la période de mars à juin 2020. Celle-ci a pu être significative : au CHU de Bordeaux, le taux est passé de 7,74 % en janvier 2020 à 13,82 % en avril 2020 ; au CH d'Oloron, 108 agents ont été concernés sur 400 ETP, pour 2 791 jours d'absence ; au CH de Tulle, 77 agents soignants non médicaux sur 1 179 ont été absents (soit 6,53 %), auxquels il faut ajouter 60 agents en arrêt dans l'attente des résultats des tests (438 jours au total), 11 évictions pour raisons de santé (704 jours) et 229 agents bénéficiaires d'une autorisation spéciale d'absence (1 011 jours). L'absentéisme n'a parfois été causé que marginalement par des infections liées à la covid (Saintes, Pau, Bordeaux, clinique de Bordeaux-Nord, laquelle n'a d'ailleurs suivi que tardivement le nombre de soignants atteints)¹⁵¹.

La situation est très différente dans un hôpital plus sévèrement touché par la crise : le CH Nord Franche-Comté a enregistré un nombre de personnels contaminés élevé, soit 409 personnes (sur un effectif de 455 médecins et 3 250 personnels non médicaux), ce qui a conduit à 7 142 jours d'absence (soit 17,5 jours par personne malade). Plus généralement, l'établissement a connu une hausse de l'absentéisme de 25 % par rapport à 2019, mais aussi de la maladie ordinaire hors covid (dont les arrêts des personnels considérés comme vulnérables), laquelle a représenté 7 255 journées d'absence supplémentaires par rapport à 2019 (à fin septembre).

3 - Une activité strictement covid très réduite

La Nouvelle-Aquitaine a connu un faible nombre de cas covid confirmés lors de la première vague, sans commune mesure avec les efforts déployés. Pour autant, même peu nombreuses, les prises en charge ont été lourdes et les protocoles de protection des soignants (habillage-déshabillage entre chaque patient par exemple) ont affecté le fonctionnement des unités sollicitées. De plus, le constat d'une faible activité covid, *ex post*, doit être remis dans le contexte d'un début de première vague où il était difficile d'anticiper un nombre précis de patients à prendre en charge. Enfin, si les chiffres de covid confirmés sont peu élevés, il en va différemment de l'ensemble des prises en charge à ce titre (cas confirmés et suspicions).

¹⁵¹ La clinique déclare suivre les cas de covid 19 depuis juillet 2020, avec cinq cas déclarés.

L'enquête a montré que si le total des séjours covid (incluant les cas non confirmés) sur les mois de mars à mai 2020 représente près du quart (24 %) de l'activité habituelle moyenne, seuls 12 % de ces séjours covid correspondent *in fine* à des séjours covid confirmés¹⁵², lesquels occasionnent, pour les établissements où ces chiffres sont disponibles, un passage en réanimation dans moins de 20 % des cas.

Il a existé de fortes disparités entre établissements (cf. tableau ci-dessous). Dans certains cas, comme à Orthez, le décalage entre l'activité covid, marginale (34 séjours dont deux confirmés), et la réorganisation massive a suscité une forme d'incompréhension de la part des praticiens.

À l'opposé de ces constats néo-aquitains, le CH Nord Franche-Comté a accueilli à lui seul un nombre de patients confirmés aussi important que le CHU de Bordeaux. Les séjours covid y ont représenté 50 % du niveau moyen d'activité, avec 25 % de ces séjours correspondant à des cas confirmés.

Tableau n° 1 : nombre de séjour covid, confirmés et non confirmés, passage en réanimation (de mars à mai 2020)*

	Séjours covid 19 confirmés (A)**	Dont passages en réa	Séjours suspicion covid 19 (B)	Total de séjours covid (A+B)	Moyenne trimestrielle 2019 (séjours de médecine)	% de séjour covid***
CH de Saintes	83	18	364	447	3 259	14 %
CH de Pau	159	39	541	700	4 458	15,7 %
CHU de Bordeaux	807		6 008	6 815	19 221	36 %
CHU de Poitiers	241	58	2 243	2 484	12 742	20 %
Polyclinique Bordeaux-Nord	232	31	754	986	3 300	30 %
CH Nord-Franche-Comté	808	98	2 339	3 147	6 287	50 %
CH d'Oloron	30	28	237	267	670	39 %
CH d'Orthez	2	-	34	36	570	6 %
CH de Tulle	67	-	375	432	1 785	24 %

Source : Cour des comptes à partir des données des établissements

* Sauf exception liée à une absence de données, les données correspondent aux mois de mars, avril et mai 2020 ; ceci dit, lorsque certaines données incorporent des données de juin, juillet ou août, le résultat diffère peu, ces mois ayant été peu concernés par l'épidémie.

** Les cas confirmés sont les cas cotés 07, 10, 11, 12, 14 et 15.

*** Ces pourcentages sont à interpréter avec prudence, en raison de l'absence de prise en compte de la saisonnalité des admissions en médecine.

¹⁵² Dont un nombre significatif en provenance d'autres régions.

4 - Une réorganisation massive

Lourdement affecté par la pandémie de covid et ce, dès la première vague, le CH Nord Franche-Comté s'est totalement réorganisé, créant neuf unités covid en hospitalisation conventionnelle (258 lits) et deux unités covid en soins de suite et de réadaptation (SSR, 65 lits), outre ses unités de réanimation.

Bien que moins touchés par la pandémie, les établissements néo-aquitains se sont également lourdement et rapidement réorganisés.

Le CHU de Bordeaux a identifié 112 lits covid, sur une capacité de 258 lits susceptibles d'accueillir de tels patients et répartis dans 13 services (de gériatrie, de post-urgence gériatriques etc.), dont 33 ont été fermés. En réanimation et soins continus, un plan de montée en charge a permis de porter la capacité à 219 lits de soins critiques dans le scénario 1 (dont 138 de réanimation) à 329 lits dans le scénario 4 (dont 301 en réanimation). De son côté, le CHU de Poitiers a créé plusieurs unités covid par transformations capacitaires, spécialisant 71 lits pour l'accueil de patients covid. Cette réorganisation n'a cependant pas atteint le maximum anticipé, soit 150 lits d'hospitalisation et 37 lits de réanimation.

Au CH de Pau, une unité covid de 13 lits (et extensible à 19 lits) a été créée dès février, quand l'unité de réanimation passait de 20 lits à 25. À partir du déclenchement du plan blanc, le 27 mars, une deuxième unité covid de 13 à 19 lits a été installée, puis une troisième (10 lits) a été activée 15 jours ; quant à la quatrième unité (14 lits en médecine interne), elle n'a pas été activée. L'unité de réanimation passait de son côté à 31 lits, dont 15 lits de covid. À partir du 11 mai, l'unité covid s'est réduite au service d'infectiologie, tandis que l'unité de réanimation repassait à 20 lits, dont cinq lits covid et cinq lits de surveillance continue.

De son côté, la clinique de Bordeaux-Nord a supprimé toutes ses chambres doubles, soit une diminution de 20 lits, et a converti un étage de chirurgie en unité covid (soit 30 lits transformés en 24 chambres simples), pré-armant au surplus 30 lits finalement non utilisés.

5 - En Nouvelle-Aquitaine, des taux d'occupation en réanimation loin de la saturation, voire en baisse

Les données d'activité comparées de Nouvelle-Aquitaine en 2019 et 2020, pour la période mars-mai, montrent une diminution assez sensible des taux d'occupation, aussi bien en réanimation, toutes pathologies confondues, qu'en soins intensifs ou continus. À aucun moment il n'y a eu, lors de la première vague, de risques de ne pouvoir accueillir un patient en réanimation, malgré une durée moyenne de séjour en réanimation élevée. Ainsi, les taux d'occupation en réanimation à Saintes étaient de 90 % en mars 2019 et de 84 % en

mars 2020 – phénomène encore plus accentué si l'on compare avril, avec 96 % en 2019 et 73 % en 2020. La situation est identique au CHU de Bordeaux, puisque le taux d'occupation, toutes unités de réanimation confondues, était de 90,6 % en avril 2019 et de 82,7 % en avril 2020.

Tous les établissements de 1^{ère} ligne ont ainsi pu accueillir des patients atteints d'une forme grave de covid en provenance d'autres régions. Il en va d'ailleurs de même de la polyclinique de Bordeaux-Nord.

Pour certains établissements, la proportion de patients provenant d'autres régions (voire d'Espagne et de Belgique pour le CHU de Bordeaux), a représenté un ratio important. Au CHU de Bordeaux, sur 747 patients covid+ ayant séjourné de janvier à juillet 2020, 50, soit 10,5 %, étaient originaires d'autres régions, avec une durée moyenne de séjour importante (28,5 jours). Ce ratio est encore plus élevé au CHU de Poitiers, puisqu'au mois d'avril 2020, les patients provenant d'autres régions représentaient 50 % des patients en réanimation.

Dans certains cas, les autorités sanitaires ont choisi d'acheminer ces patients extérieurs vers des centres hospitaliers plus éloignés des centres régionaux, nécessitant une logistique lourde (avec convoi sanitaire), alors que des capacités existaient à Bordeaux ou à Poitiers. Ce choix peut toutefois avoir résulté de la volonté de conserver des volants capacitaires dans ces deux centres. Deux autres critères ont également prévalu dans le choix d'un établissement d'accueil : la situation sanitaire du département et les capacités en réanimation des établissements pré-ciblés compte tenu des anticipations d'admissions et de sorties.

III - Les conséquences de la première vague

A - Une inquiétante baisse d'activité

1 - Une nette chute de l'activité des urgences

Deux observations principales peuvent être faites concernant les conséquences de la première vague de covid 19.

L'enquête a tout d'abord montré l'explosion des appels aux centres 15, tout particulièrement au mois de mars 2020 (avec 72 159 appels reçus par exemple pour le CHU de Bordeaux, soit + 59 % par rapport à 2019), ce qui a conduit à une réorganisation de ces centres, avec la mise en place d'une cellule de crise au Samu¹⁵³, le déploiement de lignes téléphoniques nouvelles et l'augmentation des effectifs d'assistants

¹⁵³ Service d'aide médicale d'urgence.

de régulation et de médecins. Cette augmentation du nombre d'appels n'a pas nécessairement été accompagnée d'un nombre accru de sorties SMUR¹⁵⁴ (celles du CHU de Bordeaux ont même diminué, avec 460 sorties primaires en mars 2020, contre 597 en 2019). Un centre hospitalier de première ligne comme celui de Pau a vu de même le nombre d'appels, en mars 2020, augmenter de près de 49 % par rapport à mars 2019. Les mêmes mesures d'adaptation ont été prises pour sécuriser l'activité du service d'aide médicale urgente (Samu) : renforcement des lignes, recrutements. La hausse du nombre d'appels paraît s'expliquer par l'angoisse liée à une pathologie nouvelle et par le souhait d'obtenir un avis médical, autant que par les consignes nationales diffusées.

De plus, il a été observé une forte diminution des passages aux urgences à partir des deux premières semaines de mars. Au CHU de Bordeaux, le mois de mars 2020 a enregistré 4 001 passages aux urgences, contre 7 192 en mars 2019, soit - 45 %. À Pau, le nombre de passages a connu une baisse de près de 39 %. À Tulle, ce nombre a diminué de 48 % en mars 2020, de 52 % en avril et de 40 % en mai. Il en va de même au CHU de Poitiers, avec une baisse de près de 32 % en mars 2020. Pour la clinique de Bordeaux-Nord, l'activité des urgences (en passages) a chuté de 37 % entre mars 2019 et mars 2020 et de 48 % entre avril 2019 et avril 2020. La situation est identique au CH Nord Franche-Comté, où le nombre de passages aux urgences baisse de 42 % en mars, de 66 % en avril enfin de 42 % en mai.

Cette comparaison entre 2019 et 2020 soulève des interrogations : soit elle confirme une pratique de recours « exagéré » aux urgences avant 2020 ; soit elle sous-tend d'importants risques encourus par les patients en 2020, ceux-ci ayant renoncé, en raison de la crise, à se rendre aux urgences alors qu'ils avaient des motifs légitimes d'y aller.

2 - Une baisse inquiétante de l'activité hors covid

Une analyse globale des données d'activité permet de constater que pour les deux régions, le nombre de séjours « non effectués » entre mars et mai 2020 par rapport à mars et mai 2019 s'établirait à 166 434 en Nouvelle-Aquitaine et 88 566 en Bourgogne-Franche-Comté.

La chute d'activité est relativement plus lourde s'agissant des petits centres hospitaliers, avec une chute de plus de deux mois d'activité pour Saint-Jean-d'Angély et Oloron, contre un mois d'activité pour les deux CHU.

¹⁵⁴ Structure mobile d'urgence et de réanimation.

Tableau n° 2 : évolution du nombre de séjours entre les mois de mars-avril-mai 2019 et 2020

	2019				2020				écart	
	mars	avril	mai	cumul	mars	avril	mai	cumul	volume	%
CHU Bordeaux	16 333	15 543	15 685	47 561	13 185	8 793	11 194	33 172	14 389	30%
CHU Poitiers	7 488	7 075	7 210	21 773	5 651	4 012	5 248	14 911	6 862	32%
CH Saintes	2 043	2 109	2 062	6 214	1 812	1 350	1 673	4 835	1 379	22%
CH Pau	3 732	3 555	3 603	10 890	2 986	2 114	2 752	7 852	3 038	28%
CH SJ Angély	437	417	371	1 225	250	148	179	577	648	53%
CH Oloron	670	647	663	1 980	479	312	413	1 204	776	39%
CH Orthez	334	310	336	980	284	247	282	813	167	17%
CH Nord FC	4 792	4 551	4 591	13 934	3 787	2 694	3 030	9 511	4 423	47%
Polyclinique BN	3 609	3 695	3 500	10 804	2 941	2 392	3 202	8 535	2 269	21%
CH Tulle	1 209	1 184	1 204	3 597	890	482	683	2 055	1 542	43%

Source : Cour des comptes à partir des données de l'ATIH issues des déclarations des établissements

La clinique Bordeaux-Nord a été moins affectée. En pourcentage, si l'on excepte le CH d'Orthez, c'est elle qui a le moins souffert d'une baisse d'activité, grâce à un fort regain en juin.

B - Des conséquences financières à ce jour limitées pour les établissements, mais qui pèseront sur l'assurance-maladie

Un arrêté des ministres des solidarités et de la santé et de l'action et des comptes publics du 6 mai 2020¹⁵⁵ a mis en place un double dispositif : une garantie de financement et une avance de financement. La garantie vise à assurer aux établissements un niveau minimal de recettes pour l'activité de soins pour la période de mars à décembre 2020¹⁵⁶. Cette garantie est susceptible de connaître une régularisation dans quatre cas : augmentation de l'activité supérieure à la garantie ; changements de périmètre (ouverture/fermeture d'un service au 1^{er} janvier 2020) ; baisse de dépenses liées aux déprogrammations ; mobilisation des dispositifs de chômage partiel.

¹⁵⁵ Arrêté du 6 mai 2020 relatif à la garantie de financement des établissements de santé pour faire face à l'épidémie de covid 19.

¹⁵⁶ Sur la base des recettes du même périmètre de l'année 2019, augmenté du dégel prudentiel, proratisé sur 10 mois et augmenté de 0,2%.

Pour les établissements, l'évaluation des conséquences financières de la crise nécessite de prendre en compte les surcoûts générés par la prise en charge des patients covid (investissement supplémentaire, fournitures médicales, fournitures diverses et, bien sûr, frais de personnel). Ces surcoûts sont également compensés, sur la base de la déclaration de ces charges que les établissements sont invités à faire remonter à l'ATIH via une plateforme dédiée. Il importe de ne pas confondre le mécanisme de la garantie de financement, qui vise à compenser les recettes perdues du fait de la baisse d'activité, avec la compensation des surcoûts liés aux charges supplémentaires générées par la crise.

Si, à la date du présent chapitre, les chiffres en question n'étaient pas consolidés pour les établissements concernés, ils permettent cependant d'esquisser une première analyse financière de l'épidémie.

La prime covid, une complexité source de tension

Instituée par décret du 14 mai 2020¹⁵⁷, la prime covid est en principe versée aux agents ayant exercé leurs fonctions, y compris en télétravail, entre le 1^{er} mars et le 30 avril 2020. Elle varie de 500 à 1 500 € pour les agents de la fonction publique hospitalière. Les modalités de son octroi sont complexes, reposant sur la notion de départements les plus touchés, avec dérogations et textes complémentaires¹⁵⁸.

Au cadre juridique touffu de la prime covid est venue s'ajouter une problématique d'équité entre les agents travaillant dans le secteur sanitaire et ceux travaillant dans le secteur médico-social. En effet, ces derniers sont, au sein des hôpitaux, éligibles à la prime de 1 000 € octroyée aux agents des Ehpad¹⁵⁹. Par suite, l'attribution de la prime covid, peu intelligible, a suscité des tensions entre les directions et les organisations syndicales, notamment pour désigner les services susceptibles de bénéficier des dérogations précitées.

¹⁵⁷ Décret n° 2020-570 du 14 mai 2020 relatif au versement d'une prime exceptionnelle à certains agents civils et militaires de la fonction publique de l'État et de la fonction publique territoriale soumis à des sujétions exceptionnelles pour assurer la continuité des services publics dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire déclaré pour faire face à l'épidémie de covid 19.

¹⁵⁸ Pour les établissements contrôlés, outre les deux CHU prévus dès l'origine, les CH de Pau, de Tulle et de Saintes ont été éligibles à la dérogation après la parution des textes susvisés, ce qui n'a pas été le cas des CH d'Oloron, d'Orthez et de Saint-Jean-d'Angély.

¹⁵⁹ Décret n° 2020-711 du 12 juin 2020 relatif au versement d'une prime exceptionnelle aux personnels des établissements et services publics sociaux et médico-sociaux de la fonction publique hospitalière, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique de l'État dans le cadre de l'épidémie de covid 19.

La plupart du temps, les établissements ont dressé une liste des services réunissant les conditions requises et éligibles à la prime à hauteur de 1 500 €, après consultation des organisations syndicales et validation du directoire, ce qui a permis de désigner les agents potentiellement bénéficiaires (Poitiers, Saintes). Dans un cas au moins (Pau), et dans un service en particulier, les tensions liées au périmètre d'application de cette prime se sont traduites par un mouvement de grève (pour obtenir une prime de 1 000 €) toutefois non exclusivement lié à ce dossier. Suite à ce mouvement social et dans le cadre des critères de répartition arrêtés en directoire et en conformité avec le plafond réglementaire fixé par le décret n°2020-568, trois agents supplémentaires ont pu bénéficier de la prime majorée.

Tous les établissements contrôlés ont versé à leur personnel la prime prévue, ce qui a constitué une charge importante, intégralement compensée. Les montants s'échelonnent de 12 M€ (CHU de Bordeaux) à 1,8 M€ (Saintes). Hôpital contrôlé le plus concerné par la pandémie, le CH Nord Franche-Comté a, pour sa part, versé 4,8 M€ au titre de cette prime¹⁶⁰. À noter que le CH d'Oléron, non concerné par la dérogation, a cependant été concerné par l'octroi d'une prime à hauteur de 500 € mais aussi, source de tension, par la prime de 1 000 € pour les agents des Ehapd.

L'enquête a permis de déterminer un coût net de l'épidémie pour les établissements, composé de la somme des surcoûts et des pertes de recettes, déduction faite de la prime covid, puisqu'elle leur est entièrement compensée. Ces surcoûts représentent entre 44 % de l'autofinancement brut de 2019 (CHU de Poitiers) et 131 % (CHU de Bordeaux).

Tableau n° 3 : coût total net à la fin du premier semestre

En M€	Coût total (A)	Dont prime covid (B)	Total net (A-B)
CHU de Bordeaux	69,72	12,11	57,61
CHU de Poitiers	28,37	6,37	22,00
CH de Pau	12,25	2,37	9,88
CH Nord-FC	14,23	4,80	9,43
CH Tulle	8,34	0,95	7,39
CH de Saintes	7,80	1,82	5,98
CH d'Oléron	2,77	0,23	2,54
Saint-Jean-d'Angély	2,20	0,37	1,83
Polyclinique Bordeaux-N	10,14		

Source : Cour des comptes à partir des données fournies par les établissements

¹⁶⁰ Cette prime a bénéficié à 3 270 agents.

Il importe de mettre les compensations déjà obtenues par les établissements en regard des surcoûts déjà identifiés (hors garantie de financement). Les différences parfois significatives entre ces deux chiffres proviennent notamment du fait que les établissements n'avaient pas encore bien évalué, lors de la présente enquête, la totalité de leurs surcoûts. Elles résultent aussi de dates de clôture différentes entre les données fournies par les établissements (généralement fin juin) et les dates auxquelles l'ARS a notifié les compensations (novembre 2020).

Tableau n° 4 : compensations notifiées et surcoûts identifiés

En M€	Compensation notifiée	Surcoût identifié hors prime covid	Écart	Écart %
CHU de Bordeaux	16,78	7,81	8,97	53%
CH Orthez	0,72		0,72	100%
CH Nord-FC	3,74	3,03	0,71	19%
CH d'Oloron	1,70	1,30	0,40	24%
Polyclinique Bordeaux-N	1,16	0,95	0,20	18%
Saint-Jean-d'Angély	0,24	0,09	0,14	61%
CHU de Poitiers	8,58	8,76	- 0,17	- 2%
CH de Saintes	1,97	2,25	- 0,29	- 14%
CH de Pau	2,38	2,86	- 0,48	- 20%
CH de Tulle	1,01	1,62	- 0,61	- 60%

Source : Cour des comptes à partir des données des établissements et des tableaux ARS

L'analyse des situations individuelles des établissements au regard de la garantie de financement montre qu'à fin août 2020, aucun n'était en situation de devoir reverser un solde à l'assurance maladie, en raison d'une valorisation de l'activité réelle supérieure à la garantie effectivement versée.

Tableau n° 5 : écart entre l'activité valorisée et la garantie versée

Typologie	Établissement	Écart en M€ entre la valorisation de l'activité et la garantie de financement (mars-août 2020)
Médecine Chirurgie Obstétrique (MCO)	Saint-Jean- d'Angély	- 1,75
	CH de Saintes	- 2,07
	CH de Tulle	- 4,54
	CH d'Orthez	- 5,61
	CH de Pau	- 6,01
	CHU de Poitiers	- 18,59
	CHU de Bordeaux	- 49,34
Hospitalisation à domicile (HAD)	CHU de Poitiers	0,62
	CH de Saintes	0,38
	CH de Tulle	0,15
	CH de Pau	0,03
	CH d'Orthez	0,02

Source : Cour des comptes à partir des tableaux ARS

La garantie de financement va permettre de ne pas pénaliser les établissements qui subiront une perte de recettes d'activité du fait de la crise. De plus, le système de prise en charge des surcoûts (sur justificatif) montre que là également les établissements seront compensés, même si, à la date de rédaction, les chiffres ne sont pas encore consolidés, notamment s'agissant des charges.

CONCLUSION

L'enquête montre que si la première vague de covid 19 a affecté le territoire national de manière très disparate au plan épidémiologique, la crise globale a en revanche concerné les différentes régions de façon beaucoup plus uniforme. La première raison en est évidemment le choix d'une réponse identique sur l'ensemble du territoire, choix qui s'explique par l'incertitude initiale entourant la nature et les conditions d'expansion de cette nouvelle maladie. Il en a résulté un impact sur l'organisation et les finances des établissements de santé probablement aussi significatif en Nouvelle-Aquitaine qu'en Bourgogne-Franche-Comté.

Par ailleurs, si cette différence entre régions apparaît nettement sur des critères tels que la morbidité par habitant ou les taux de contamination, elle est beaucoup moins évidente sur d'autres indicateurs, tel que le nombre de cas covid incluant les suspicions non confirmées (27 409 en Nouvelle-Aquitaine entre mars et mai, 18 138 en Bourgogne-Franche-Comté¹⁶¹). Or, ce sont bien ces dernières données de suspicions (et donc de risques) qui ont emporté des conséquences sur l'organisation et l'activité des établissements.

Ces constats tirés de la seule première vague de covid 19 permettent de soulever d'ores et déjà plusieurs questions qu'il sera indispensable d'étudier précisément à la fin de la pandémie, afin de tirer des enseignements utiles à l'amélioration et à l'adaptation du système sanitaire à des crises de cette ampleur et de cette durée.

À ce titre, les nombreuses incertitudes ou imprécisions qui entourent le système de collecte et les remontées d'informations servant de fondement aux décisions stratégiques nationales, tant sur la comptabilisation des malades que sur celle des capacités disponibles, ouvrent un chantier prioritaire. De même, la question des conséquences, notamment sanitaires, de la déprogrammation massive pendant la première vague de covid 19 devra être analysée. De fait, des options différentes semblent avoir été mises en œuvre dans la réponse à l'arrivée de la deuxième vague, avec toutefois un retour à l'activité qui paraît particulièrement long. L'ARS Nouvelle-Aquitaine a rédigé un rapport d'analyse qui confirme des retards de prise en charge sur certaines filières, la conduisant à demander aux établissements de mettre en place un suivi des déprogrammations, afin d'avoir une vision régionale du phénomène.

¹⁶¹ Données du programme de médicalisation des systèmes d'information – ATIH.

Au plan financier, plusieurs interrogations demeurent. Elles portent d'abord sur les modalités concrètes de règlement des comptes avec les établissements (surcroûts d'activité s'ils existent, manque à gagner des autres recettes, éventuelles économies générées par la baisse d'activité, éventuel dynamisme d'activité initialement prévu dans les budgets et non pris en compte dans le calcul de la garantie, etc.). Elles concernent aussi bien évidemment les trajectoires financières globales au regard des objectifs de l'assurance-maladie.

Toutes ces questions ne sauraient enfin être abordées sans qu'y soit jointe une interrogation sur les options stratégiques devant orienter les évolutions du système de santé. Comme semble le montrer cette crise, le calibrage de l'organisation sanitaire sur une réponse au plus haut niveau d'excellence, induisant fréquemment un refus des solutions « dégradées » que les établissements eux-mêmes sont pourtant régulièrement prêts à mettre en œuvre, doit être source de réflexion, notamment au regard des conséquences collatérales qu'il aura emportées.

Réponses

Réponse du directeur général de l'Agence régionale de santé Nouvelle Aquitaine	207
Réponse du directeur du centre hospitalier de Pau	208

Destinataires n'ayant pas d'observation

Directrice générale du centre hospitalier régional universitaire de Poitiers
Directeur du centre hospitalier de Cœur de Corrèze (Tulle)
Directeur général du centre hospitalier d'Oloron-Sainte-Marie
Directeur de l'hôpital Nord Franche-Comté
Directeur de l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH)
Directeur de la polyclinique Bordeaux Nord Aquitaine

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre des solidarités et de la santé
Directeur général de l'Agence régionale de santé Bourgogne-Franche-Comté
Directeur général du centre hospitalier régional universitaire de Bordeaux
Directeur du centre hospitalier d'Orthez
Directeur du centre hospitalier de Pau
Directeur du centre hospitalier de Saint-Jean-d'Angély
Directeur du centre hospitalier de Saintonge

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE RÉGIONALE DE SANTÉ NOUVELLE AQUITAINE

Pour faire suite à votre correspondance en date du 25 janvier dernier, je vous prie de bien vouloir trouver mes observations sur la gestion, par les établissements de santé de la région Nouvelle-Aquitaine, de la première vague de covid-19.

Gestion des stocks : chaque établissement sanitaire ou médico-social doit constituer un stock d'équipements de protection individuelle correspondant à 3 semaines de consommation en période de crise épidémique (MARS 69).

Difficultés de comptabilisation des capacités - ROR : Il ne s'agit pas de changement de mode de calcul mais de changement de stratégie organisationnelle entre les deux vagues et en adéquation avec les besoins (mise à disposition de plus de lits de réanimation covid entre la 1ère et la 2ème vague). Un énorme travail de fiabilisation est réalisé quotidiennement.

Situation au sein des GHT : le CH Guéret et le CH Brive ont servi de plateformes logistiques.

Le transport des patients : le ciblage des établissements ayant le plus de lits de réanimations disponibles au moment de la demande est un critère de décision mais il est cumulatif avec les critères suivants :

- départements les moins en tension et ayant une situation épidémiologique favorable (ou la moins défavorable) à l'échelle de la région,
- analyse par les établissements pré-ciblés des admissions / sorties projetées dans leur service de réanimation afin d'anticiper l'impact d'accueil des patients extrarégionaux sur plusieurs semaines.

Prime covid, une complexité source de tension : confirmation du constat sur le fait notamment que l'attribution de celle-ci a été source de tension entre les directions et les organisations syndicales certes mais a également généré un sentiment d'iniquité entre agents d'un même établissement ayant pris en charge les mêmes patients et qui n'ont pas pour autant bénéficié des mêmes primes selon qu'ils étaient affectés sur le budget principal ou le budget E par exemple. Tous les « exclus » de la prime covid puis du Ségur ont par ailleurs généré et génèrent encore des dizaines de messages adressés à l'ARS.

Conclusion – conséquences de la déprogrammation massive :

L'ARS Nouvelle Aquitaine a rédigé un rapport d'analyse de l'impact de la première vague de la Covid sur les prises en charge. Il en ressort des retards sur certaines filières. Dès lors, les consignes de déprogrammation adressées aux établissements ont insisté sur leur caractère progressif, proportionné à la situation épidémique, ciblé sur les activités non sanctuarisées et permettant de libérer des ressources et localisé sur les zones concernées par les tensions de prise en charge. Enfin, un suivi des déprogrammations a été demandé aux établissements et est mis en place à l'échelle régionale.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DU CENTRE HOSPITALIER DE PAU

Au paragraphe II-A-4- La situation au sein des GHT, la direction du Centre Hospitalier de Pau tient à souligner que la prise en charge des patients atteints de la covid-19 par tous les établissements de santé du territoire résulte d'une stratégie arrêtée par l'ARS Nouvelle-Aquitaine.

Gérer les conséquences de la crise

Le fonds de solidarité à destination des entreprises :
une mise en œuvre rapide dans un contexte instable

L'assurance chômage face à la crise sanitaire :
un déficit historique, une trajectoire financière
à définir

La SNCF face à la crise sanitaire : une mobilisation
réussie, un modèle économique fragilisé

Une association culturelle à l'épreuve de la crise : le
cas de l'Institut Lumière

Le fonds de solidarité à destination des entreprises : une mise en œuvre rapide dans un contexte instable

PRÉSENTATION

Le fonds de solidarité est, avec l'indemnisation de l'activité partielle et les prêts garantis par l'État, l'un des principaux dispositifs de soutien aux entreprises mis en œuvre par le Gouvernement depuis mars 2020 afin de limiter les conséquences économiques de la crise sanitaire.

Il permet de verser une aide directe réservée, dans un premier temps, aux très petites entreprises (TPE), aux micro-entrepreneurs, aux indépendants et aux professions libérales qui ont fait l'objet d'une mesure de fermeture administrative ou connu une baisse importante de leur chiffre d'affaires du fait du confinement. Des critères d'éligibilité peu nombreux, une procédure de dépôt et de traitement des demandes simple et très automatisée et des contrôles a priori très restreints ont été retenus pour permettre un versement rapide de l'aide.

Le dispositif a fortement évolué au cours de la crise : conçu en mars 2020 comme un dispositif simple pour les très petites entreprises, il est devenu plus complexe à partir du premier déconfinement, avec un ciblage sur certains secteurs pour un nombre de bénéficiaires plus restreint, entre juillet et septembre 2020.

À partir d'octobre, les nouvelles mesures de restriction d'activité ont entraîné des modifications substantielles du fonds. Il a de nouveau été ouvert à tous les secteurs et, pour ceux d'entre eux les plus touchés par la crise (restauration, hôtellerie, événementiel, etc.), le plafond des aides a été significativement accru (10 000 € par mois, puis 200 000 € à compter de décembre 2020) tout comme la taille des entreprises éligibles (jusqu'à 50 salariés, puis sans plafond à compter de décembre).

Les travaux de la Cour, qui s'appuient notamment sur une enquête conduite en août auprès d'entreprises éligibles au fonds et sur une comparaison internationale, ont principalement porté sur la mise en œuvre du fonds de solidarité et son utilisation jusqu'à fin septembre 2020 (premiers confinement et déconfinement). Ils retracent également son évolution à compter d'octobre 2020 (deuxième vague de la crise sanitaire), ainsi que les dépenses associées connues au 28 février 2021. Compte tenu des délais dans lesquels ils ont été réalisés, ces travaux ne permettent pas d'évaluer l'impact du fonds de solidarité, notamment en termes d'emplois maintenus ou de faillites évitées.

Mesure générale de soutien initialement destinée aux très petites entreprises, le fonds de solidarité a été mis en place avec une grande efficacité, sa conception simple permettant des paiements très rapides et des adaptations régulières au vu des difficultés rencontrées lors des deux premières phases de la crise sanitaire (I). Ce dispositif a été utilisé, entre mars et septembre 2020, par plus de 1,7 million de très petites entreprises, avec une fraude assez limitée, et s'est ainsi avéré être un très bon outil pour le versement en urgence d'aides de faible montant (II). Depuis octobre 2020, le fonds de solidarité permet également de distribuer des subventions beaucoup plus élevées à des entreprises de plus grande taille. Le maintien dans la durée du fonds, combiné à un élargissement qui en change la nature, emporte des risques qu'il est nécessaire de mieux maîtriser (III).

I - Un dispositif déployé très rapidement, qui a évolué à plusieurs reprises

A - De mars à septembre 2020, un dispositif national simple pour répondre à une situation d'urgence

1 - Une aide générale pour limiter les effets de la crise sur les très petites entreprises

Le fonds de solidarité a été créé par l'ordonnance du 25 mars 2020 et le décret n° 2020-371 du 30 mars 2020, avec une enveloppe financière initiale de 1 Md€.

Lors des premiers confinement et déconfinement, du 17 mars au 30 septembre 2020, les dépenses du fonds de solidarité ont représenté 6,6 Md€¹⁶² pour des ressources totales de près de 9 Md€, dont 8 Md€ financés par l'État, 467 M€ par les régions¹⁶³ et 398 M€ par les sociétés d'assurance, soucieuses de contribuer compte tenu de leur refus de prendre en charge les pertes d'activité liées à la crise. S'y sont ajoutées diverses autres contributions¹⁶⁴.

Dispositif national, le fonds de solidarité a été présenté dès sa création comme un outil mis en place conjointement par l'État et les régions, en raison de leurs compétences en matière de développement économique depuis la loi n° 2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) du 7 août 2015¹⁶⁵.

À sa conception, en mars 2020, le fonds de solidarité comportait deux volets de subventions :

- le volet 1 répondait à une logique de revenu de substitution pour les petites entreprises et les indépendants, défini en lien avec le préjudice subi par les entreprises. Il permettait le versement d'une aide égale à la perte de chiffre d'affaires mensuelle de l'entreprise dans la limite de 1 500 € par mois, renouvelable chaque mois ;
- le volet 2, destiné à renforcer la trésorerie des entreprises les plus en difficulté, a été conçu comme un dispositif anti-faillite. Réservé aux entreprises ayant déjà bénéficié du volet 1, sous réserve de critères spécifiques plus approfondis, il ne pouvait être demandé qu'une seule fois. Son montant a été fixé, à la création du fonds, entre 2 000 € et 5 000 €, selon la taille et la situation de l'entreprise.

Un volet « 2 bis » a été ajouté en juin 2020¹⁶⁶ pour permettre aux départements, communes ou établissements publics de coopération intercommunale d'aider des entreprises de leur territoire, bien que le développement économique n'entre plus dans leur champ de compétence. Ce volet permettait aux entreprises bénéficiaires des deux volets 1 et 2, situées sur le territoire de collectivités infrarégionales ayant contribué au fonds, de recevoir automatiquement une aide complémentaire allant de 500 € à 3 000 €.

¹⁶² Les dépenses constatées correspondent aux aides versées au titre des mois de mars à septembre 2020, donc à l'engagement financier du fonds sur les premiers confinement et déconfinement, avant les nouvelles restrictions décidées dans le cadre de la deuxième vague de la pandémie à partir de fin septembre (fermetures, couvre-feu puis second confinement).

¹⁶³ Au 28 février 2021, les régions Auvergne-Rhône-Alpes et Martinique n'avaient pas versé le solde de leur contribution (respectivement 29 M€ et 0,2 M€).

¹⁶⁴ Collectivités d'outre-mer (3,2 M€, auxquels devrait s'ajouter 0,5 M€ de reliquat à verser par Saint Pierre et Miquelon), autres collectivités (1,1 M€), entreprises Hermès et Meridiam (3,1 M€).

¹⁶⁵ Accord du 17 mars 2020 entre le Premier ministre et les présidents de régions pour une participation des régions au financement du fonds.

¹⁶⁶ Décret n° 2020-757 du 20 juin 2020.

Ne fonctionnant pas selon les principes de solidarité nationale retenus pour le volet 2, ce qui a été source de complexité¹⁶⁷, ce volet 2 bis s'est avéré inopérant. Au 30 novembre, seuls 78 paiements avaient été réalisés, pour un montant marginal¹⁶⁸. La possibilité pour les collectivités de délibérer pour y recourir est fermée depuis fin octobre 2020.

Des dispositifs similaires mis en place dans de nombreux pays

La comparaison internationale conduite par la Cour des comptes pour neuf pays¹⁶⁹ montre que des mesures similaires au fonds de solidarité ont partout été adoptées au printemps 2020. Huit pays ont choisi de recourir à des subventions directement distribuées aux petites entreprises et aux indépendants pour faire face à l'impact économique du coronavirus. Seuls les États-Unis ont opté pour une aide sous forme de prêt.

Si, lors du premier confinement, la plupart de ces pays ont choisi de définir des critères d'éligibilité et des formats d'aides similaires à la France, c'est-à-dire un critère principalement de baisse de chiffre d'affaires et un calcul de l'aide proportionnel à cette baisse, certains ont choisi de procéder à des calculs différents. Ainsi, plusieurs pays ont opté pour des critères de comparaison des coûts non compressibles avec le chiffre d'affaires (Allemagne), de valeur foncière de l'entreprise (Royaume-Uni) ou encore de masse salariale (Australie). Pour ce qui est du calcul de l'aide versée, il pouvait également être forfaitaire (Royaume-Uni, Belgique, Australie, Pays-Bas pour les PME), proportionnel aux coûts fixes (Allemagne), ou encore relatif au minimum social (Espagne, Pays-Bas pour les indépendants).

Comme en France, lors de la phase aiguë de la crise, la plupart des pays ont eu recours à une aide dont l'instruction était simple et le versement rapide, l'objectif étant de limiter les pertes économiques des établissements fermés administrativement ou dont l'activité était fortement diminuée. Avec une dépense à fin juillet représentant 0,29 % du PIB, l'enveloppe financière que la France y a consacrée avant les élargissements du dispositif intervenus après l'été, se situait, sur la même période et pour les dispositifs équivalents, en dessous de la moyenne des pays étudiés (0,38 % du PIB). L'analyse des dépenses réalisées sur la totalité de l'année 2020 permettra de déterminer l'évolution du positionnement de la France au niveau international.

¹⁶⁷ Il nécessitait un fléchage manuel des aides par collectivité contributrice et la signature de conventions tripartites entre l'État, les régions et les autres collectivités concernées.

¹⁶⁸ 117 000 € au profit d'entreprises de Lorient agglomération. D'autres paiements devaient être réalisés en Haute-Saône suite à la signature d'une convention tripartite.

¹⁶⁹ Allemagne, Australie, Belgique, Danemark, Espagne, États-Unis, Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni.

2 - Un volet 1 privilégiant la rapidité du versement des aides

Lors de la mise en place de l'aide, l'objectif premier du volet 1 a été la rapidité du versement, ce qui a conduit à prévoir des critères d'éligibilité peu nombreux. Ont été ciblés les très petites entreprises (TPE) et les travailleurs non salariés (micro-entrepreneurs, indépendants, professions libérales, etc.), avec des critères de taille et d'impact de la crise. Les principaux critères¹⁷⁰, cumulatifs, étaient les suivants :

- un chiffre d'affaires annuel inférieur ou égal à 1 M€ ;
- un nombre de salariés inférieur ou égal à 10 salariés ;
- un bénéfice annuel inférieur ou égal à 60 000 € ;
- avoir fait l'objet d'une fermeture administrative ou subi une perte de chiffre d'affaires significative (seuil fixé à -70 % dans le décret du 30 mars, ramené à -50 % dès le 2 avril 2020).

Une procédure de dépôt et de traitement des demandes simple et très automatisée, avec une demande faite en ligne sur la base d'informations essentiellement déclaratives (des formulaires papier étant mis à disposition des entrepreneurs ne maîtrisant pas internet), a été mise en place.

Dans le contexte d'urgence, les exigences de simplicité et de rapidité de déploiement ont effectivement prévalu sur des considérations de prévention de la fraude, si bien que les contrôles *a priori* ont été limités autant que possible, comme dans la plupart des autres pays, avec un recours fréquent à des déclarations sur l'honneur. Pour bloquer les fraudes et les erreurs les plus grossières, la direction générale des finances publiques (DGFiP) a toutefois mis en place des contrôles de cohérence, en grande partie automatisés, entre le dépôt de la demande et la mise en paiement.

¹⁷⁰ Des précisions ont été introduites dans le décret d'application, afin notamment que le dispositif soit ciblé sur les entreprises ayant le plus besoin d'un soutien (assouplissement des conditions de cumul avec un contrat de travail ou avec des indemnités journalières), et des conditions ont été introduites pour assurer la compatibilité avec la réglementation européenne en matière d'aides d'État (voir *infra*).

Des dispositifs de contrôle développés progressivement

Les contrôles mis en place par la DGFIP sur le volet 1 s'exerçaient au départ à deux niveaux : contrôles automatiques *ex ante* ; contrôles par les services déconcentrés en cas d'anomalie signalée.

À fin mai 2020, sur 2 668 255 formulaires de demande d'aide, la DGFIP avait dénombré 92 249 rejets automatiques renvoyés pour examen dans les services (soit 3 %), dus, pour la plupart, au fait que les entrepreneurs avaient saisi leurs coordonnées personnelles et non celles de l'entreprise, ou bien au blocage des paiements en double (45 585). Après correction et, le cas échéant, mise en paiement suite à instruction complémentaire, le taux de rejet à fin mai s'établissait à 1,72 % des demandes.

Ce taux de rejet a progressivement augmenté avec la prolongation du fonds et l'évolution des critères d'éligibilité. Au 30 septembre, les filtres automatiques avaient abouti au rejet et renvoi pour examen de plus de 500 000 demandes. Après transmission aux services déconcentrés, et le cas échéant mise en paiement après vérification, le taux de rejet final s'élevait à 8,8 % à cette date (444 312 demandes rejetées¹⁷¹).

Ces contrôles *a priori* ont été complétés à partir de juillet 2020 par des contrôles *a posteriori*. Une première sélection de 91 740 dossiers a été opérée, centrée sur les entreprises en sommeil réactivées postérieurement à la date d'ouverture du fonds, les entreprises liées à des réseaux identifiés comme frauduleux, les multi-demandeurs ou les entreprises défaillantes depuis un certain temps. 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 30,3 M€. Ce chiffre devrait augmenter avec la poursuite des contrôles sur cette première liste d'une part, et par le traitement d'une seconde sélection de 103 000 dossiers sur la période mars - septembre d'autre part, ciblant les entreprises ne respectant pas les critères de taille, de chiffre d'affaires ou les règles de cumul avec des indemnités journalières.

Pour prévenir les risques de fraude, il est prévu que les bénéficiaires doivent conserver les documents attestant du respect des conditions d'éligibilité au fonds et du correct calcul du montant de l'aide pendant cinq années à compter de la date de versement de cette dernière.

¹⁷¹ Une même entreprise peut réitérer sa demande en rejet autant de fois qu'elle le souhaite, ce qui peut contribuer à gonfler le nombre des demandes rejetées.

3 - Un volet 2 reposant sur des critères plus restrictifs et une instruction décentralisée

Pour cibler l'aide du volet 2 sur les entreprises confrontées à un risque de faillite, des critères resserrés ont été mis en place. Dans la première version, l'aide n'était ouverte qu'aux entreprises remplissant l'ensemble des critères suivants :

- être bénéficiaire du volet 1 du fonds, et donc respecter les critères d'éligibilité associés ;
- employer au 1^{er} mars 2020 au moins un salarié en contrat à durée indéterminée ou déterminée ;
- présenter un solde négatif entre, d'une part, l'actif disponible et, d'autre part, les dettes exigibles dans les 30 jours ;
- s'être vu refuser une demande de prêt de trésorerie d'un montant raisonnable faite depuis le 1^{er} mars 2020 auprès d'une banque dont l'entreprise était cliente à cette date.

Les critères du volet 2, plus complexes que ceux du volet 1, ont suscité des difficultés d'interprétation. La notion de « *prêt de trésorerie d'un montant raisonnable* » laissait place à appréciation si bien que cette condition a été supprimée par décret du 20 juin 2020.

D'autres conditions sont d'emblée apparues trop restrictives et ont fait l'objet d'aménagements rapides, avec l'ouverture du dispositif, sous conditions, aux entreprises n'ayant pas de salarié, et l'assouplissement du mode de calcul du solde négatif de trésorerie (intégration des charges fixes, y compris les loyers commerciaux ou professionnels).

Enfin, le montant de l'aide du volet 2, initialement fixé de manière forfaitaire à 2 000 €, versés en une seule fois, a été remplacé par une fourchette comprise entre 2 000 € et 5 000 €¹⁷².

Les demandes d'aides du volet 2 devaient être déposées en ligne sur une plateforme régionale, instruites par les services du conseil régional, puis validées et ordonnancées par le préfet de région avant leur versement par la DGFIP. La mise en place du volet 2 du fonds a donc exigé la création d'un système d'information *ad hoc*, qui a été développé par les éditeurs informatiques choisis par chaque région, sous la conduite de Régions de France, en coordination avec la DGFIP et le ministère de l'intérieur, chargés de la mise en paiement des aides.

¹⁷² Cette limite a été portée à 10 000 € pour les secteurs dits prioritaires à partir du décret du 20 juin 2020 (cf. *infra*).

Des risques de fraude moins élevés sur le volet 2

Sur le volet 2, une partie du risque de fraude est limitée par l'obligation de bénéficiaire du premier volet. Par ailleurs, des contrôles spécifiques ont été mis en place, s'appuyant sur les éléments déclaratifs pour un contrôle de premier niveau sur l'éligibilité. Ainsi, l'instruction par les services régionaux a permis davantage de vérifications que pour le volet 1 (par exemple, les régions vérifient le nombre de salariés à partir de la déclaration sociale nominative, DSN).

Un contrôle *ex post*, plus poussé et visant à vérifier les déclarations des entreprises (chiffre d'affaires, nombre de salariés, refus du prêt), a été assuré par les services du ministère de l'intérieur. Le ministère de l'intérieur a indiqué que parmi les près de 6 000 dossiers traités, une cinquantaine ont été bloqués en raison d'une double demande de la part des entreprises.

À titre d'exemple, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) a chargé un prestataire de lui fournir une vérification de la conformité et de la cohérence des dossiers de demande d'aide dans le cadre du processus d'attribution du volet 2 (du 4 juin au 3 juillet 2020). En un mois, 400 contrôles ont été effectués et plusieurs points d'attention ont émergé, portant sur l'interprétation des règles d'éligibilité par les entreprises ou du critère relatif à l'impasse de trésorerie, ou encore de la notion de fermeture administrative.

B - Une mise en œuvre effective en 15 jours, des paiements aux entreprises très rapides

1 - Des efforts soutenus pour déployer le fonds de solidarité

Les dispositifs transversaux de soutien aux entreprises annoncés au début de la crise sanitaire, comme l'indemnisation de l'activité partielle ou encore les arrêts de travail exceptionnels pour garde d'enfant, ne répondaient pas aux besoins des indépendants et des dirigeants des très petites entreprises, qui perdaient l'essentiel de leurs revenus.

Dès lors, avant même le confinement, la direction générale des entreprises (DGE), la DGFiP et la direction générale du Trésor ont, à la demande du Gouvernement, travaillé à un dispositif de soutien pour les petites entreprises et les indépendants.

Les agents en charge de la conception et de la mise en œuvre du dispositif, eux-mêmes confinés et en télétravail, ont préparé les textes réglementaires, développé les systèmes d'information et créé les circuits opérationnels et budgétaires du fonds dans des délais particulièrement courts. Les administrations ont ainsi été en état de proposer dès le début du confinement un dispositif d'aide aux petites entreprises. Le ciblage envisagé dans un premier temps sur les secteurs les plus affectés par la crise (hôtellerie, restauration, transports, voyages, évènementiel) a été rapidement abandonné compte tenu de la diffusion de la crise à tous les secteurs, en raison du confinement.

Les régions et le ministère de l'intérieur ont œuvré à un déploiement rapide du volet 2. Des démarches simplifiées pour assurer les échanges de fichiers entre l'administration centrale du ministère de l'intérieur et les préfetures ont été mises en place. Les régions ont constitué en urgence des équipes chargées d'instruire les demandes du volet 2. La région Île-de-France a ainsi mobilisé 10 agents, dont la moitié appelés en renfort des équipes habituellement chargées du soutien aux entreprises. En région PACA, 10 agents ont été formés, pour traiter l'instruction des demandes, et mobilisés à raison de 4 équivalents temps plein (ETP).

Enfin, un effort particulier a été réalisé sur le suivi des aides versées : la direction interministérielle du numérique (Dinum) a mis à disposition dès fin avril 2020 un tableau de bord actualisé régulièrement¹⁷³, qui a facilité le suivi du dispositif par le Gouvernement, les administrations, les préfets de régions, les conseils régionaux et le Parlement.

2 - Le recours à des outils déjà existants

Compte tenu de l'urgence, les administrations ont recouru, quand c'était possible, à des systèmes d'information déjà existants. Le site des impôts des particuliers a été choisi pour recueillir les demandes d'aides mensuelles. En effet, consolidé dans le cadre du prélèvement à la source, il a permis de créer les comptes pour pouvoir bénéficier de l'aide plus rapidement que le site des impôts des entreprises ne l'aurait permis et d'absorber des millions de demandes. Le paiement des aides a été réalisé via Chorus, système d'information financière de l'État capable de réaliser des versements de masse. Le service du contrôle fiscal de la DGFIP a constitué les bases de données nécessaires pour réaliser les contrôles de cohérence *a priori*.

¹⁷³ <https://www.economie.gouv.fr/covid19-soutien-entreprises/aides-versees-fonds-solidarite>

En parallèle, le financement a été organisé via un nouveau programme du budget général de l'État, intégrant par fonds de concours les contributions des autres parties prenantes (régions et sociétés d'assurance en particulier)¹⁷⁴, permettant une mise en place très rapide des crédits. Le directeur général de la DGFIP a été désigné responsable du programme budgétaire sur lequel sont imputées les dépenses du fonds.

Au fur et à mesure de la prolongation et de l'élargissement du fonds, les enveloppes financières ont été augmentées. Aux 750 M€ initialement prévus pour la part de l'État dans la loi de finances rectificative (LFR) du 23 mars 2020, se sont ajoutés 5,5 Md€ dans la LFR du 25 avril 2020, puis 1,7 Md€ dans la LFR du 30 juillet 2020¹⁷⁵, soit un total de 8,05 Md€¹⁷⁶. Les régions ont versé 467 M€ sur les 500 M€ prévus, les sociétés d'assurance près de 400 M€. Compte tenu des 7 M€ versés par d'autres contributeurs (cf. *supra*), le total des ressources du fonds s'élevait, à l'issue des premiers confinement et déconfinement (17 mars-30 septembre 2020) à 8,9 Md€¹⁷⁷.

La Cour relève que, contrairement à la réglementation comptable et budgétaire, les contributions des régions ont été comptabilisées en dépenses d'investissement, alors qu'il s'agit de dépenses d'intervention normalement classées en section de fonctionnement. Cette pratique s'appuie sur une circulaire¹⁷⁸ dépourvue de toute base légale, qui accorde aux collectivités territoriales une dérogation exceptionnelle visant à permettre aux collectivités concernées d'étaler la charge sur plusieurs exercices et de la financer par l'emprunt.

Compte tenu de son objet, la Cour estime que la contribution des collectivités territoriales au fonds de solidarité doit être comptabilisée en dépenses de fonctionnement dans leurs comptes 2020.

¹⁷⁴ Dont les contributions sont ensuite intégralement fongibles avec les autres crédits du fonds, sans fléchage possible à l'exception des aides du volet « 2 bis » (cf. *supra*).

¹⁷⁵ Au moment du second confinement, une quatrième LFR (du 30 novembre 2020) a, à nouveau, majoré les moyens à la disposition du fonds de solidarité.

¹⁷⁶ Après prise en compte de 100 M€ versés depuis le programme « dépenses accidentelles et imprévisibles ».

¹⁷⁷ La LFR du 30 novembre 2020 a ajouté 10,8 Md€ au total des ressources du fonds en 2020 ; la LFI 2021 prévoit une enveloppe de 5,6 Md€ (en plus des reports 2020).

¹⁷⁸ Circulaire interministérielle du 10 avril 2020 relative aux modalités de contribution volontaire des collectivités territoriales au fonds de solidarité.

3 - Un outil accessible très rapidement

Moins d'un mois après le début des réflexions, le fonds de solidarité a été créé par l'ordonnance du 25 mars 2020 et rendu opérationnel par décret dès le 30 mars 2020.

Le formulaire de demande d'aide au titre des pertes enregistrées en mars par les entreprises situées en métropole et dans les régions d'outre-mer a été mis en ligne le 31 mars 2020. Selon une enquête réalisée à la demande de la Cour par l'Institut BVA au cours du mois d'août 2020, la possibilité pour les entreprises de formuler leur demande sur papier n'a été utilisée que par 1 % des entreprises demandeuses du volet 1 et 4 % pour le volet 2¹⁷⁹.

La DGFIP estime que, pour le volet 1, le délai moyen entre le dépôt de la demande et le versement effectif sur le compte bancaire était compris entre trois et quatre jours sur la période mars - septembre 2020, délai estimé à sept jours pour le volet 2 par le ministère de l'intérieur. 95 % des bénéficiaires du volet 1 interrogés en août dans le cadre de l'enquête de la Cour ont dit être satisfaits de la vitesse de versement.

La clarté des critères d'éligibilité aux aides mensuelles du volet 1 et la simplicité des démarches ont permis à la majorité des TPE de formuler leur demande sans avoir besoin de contacter les administrations. Seuls 11 % des entrepreneurs ayant demandé l'aide du volet 1 ont sollicité l'administration pour demander des éclaircissements et, selon l'enquête BVA-Cour des comptes précitée, près des deux tiers d'entre eux (64 %) ont été satisfaits des réponses qui leur ont été apportées.

C - De nombreuses évolutions du dispositif entre mars et septembre 2020, le maintien d'une quasi-automaticité des paiements

Initialement destiné à compenser les pertes de chiffre d'affaires du mois de mars 2020, le fonds de solidarité a été reconduit en avril, mai et juin 2020, les conditions pour en bénéficier étant assouplies en parallèle pour tenir compte des difficultés qui avaient pu apparaître.

¹⁷⁹ Enquête réalisée par téléphone du 3 au 26 août 2020 auprès de 800 dirigeants de TPE.

À partir du 1^{er} juillet 2020, le périmètre des bénéficiaires a été progressivement restreint aux seules entreprises des secteurs dits prioritaires (« S1 »), ou liés à ces secteurs (« S1 bis »)¹⁸⁰, dont la liste, définie par décret, a été plusieurs fois modifiée. Les conditions permettant de bénéficier des deux volets du fonds ont en outre été assouplies et le plafond des aides doublé (jusqu'à 3 000 € pour l'aide mensuelle, jusqu'à 10 000 € pour l'aide complémentaire), certains secteurs bénéficiant de règles spécifiques.

**Tableau n° 1 : évolution du fonds de solidarité
(volet 1 – aides mensuelles) entre mars et septembre 2020**

	1 ^{er} confinement			1 ^{er} déconfinement		
	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août
Secteur d'activité	Tous			Secteurs prioritaires (S1) et connexes (S1 Bis)		
Plafond de salariés	10	10 20 pour S1 et S1 bis		20		
Plafond de CA	1 000 000 €	1 000 000 € 2 000 000 € pour S1 et S1 bis		2 000 000 €		
Plafond de l'aide mensuelle	1 500 €	1 500 € 3 000 € pour S1 et S1 bis		3 000€		
Nombre d'entreprises potentiellement éligibles	3 000 000			250 000 – 300 000		

Source : Cour des comptes d'après direction générale des entreprises (DGE)

Ces évolutions ont eu pour effet de rendre le dispositif plus complexe pour un nombre de bénéficiaires plus restreint, tout en conservant l'automatisme de versement et l'absence d'instruction des demandes. Ce choix est singulier par rapport à nos partenaires : à la fin

¹⁸⁰ Secteurs de la restauration, de l'hôtellerie, du tourisme, de l'événementiel, du sport et de la culture (« S1 »), ainsi que les secteurs d'activité connexes (« S1 bis »).

de la période aiguë de la crise, sur les neuf pays étudiés¹⁸¹, six¹⁸² avaient choisi d'abandonner leur dispositif d'aide automatique et universel pour recourir à des aides limitées aux secteurs les plus touchés et subordonnées à une instruction plus poussée, afin d'encourager la reprise de l'activité et de contenir les risques de fraude.

À partir d'octobre 2020, dans un contexte de dégradation de la situation sanitaire, de nouvelles évolutions sont intervenues (cf. *infra* III). Toutes les petites entreprises sont redevenues éligibles dès lors que leur chiffre d'affaires continuait à être affecté par la crise ; des aides significativement plus élevées pour des entreprises de taille plus importante ont été mises en place. L'automatisme de versement des aides et le caractère déclaratif des informations demandées ont néanmoins été conservés.

II - Des aides distribuées massivement

A - Un recours très important au volet 1, un volet 2 marginal

1 - Une utilisation massive des aides mensuelles du volet 1

Au titre des premiers confinement et déconfinement¹⁸³, 4,9 millions d'aides mensuelles financées par le fonds de solidarité (volets 1 et 2) 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. Les aides mensuelles du volet 1 représentent 96 % des sommes versées et correspondent pour l'essentiel aux pertes de chiffre d'affaires des mois de mars, avril et mai 2020. Chaque entreprise bénéficiaire a donc perçu un montant moyen de 3 887 €. Le plafond mensuel de 1 500 € est atteint dans 75 % des cas.

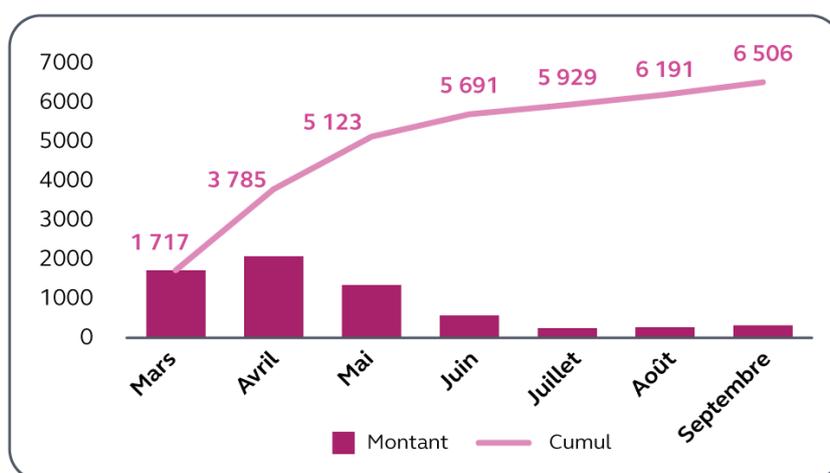
¹⁸¹ Pour rappel : Allemagne, Australie, Belgique, Danemark, Espagne, États-Unis, Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni.

¹⁸² L'Espagne, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique, la Grande-Bretagne et l'Australie.

¹⁸³ Les analyses présentées portent sur la consommation des aides financées par le fonds de solidarité, au titre des mois de mars à septembre 2020. Elles ne prennent pas en compte des conséquences de l'élargissement du fonds consécutif au couvre-feu puis au confinement de l'automne.

Après un pic de dépenses au titre du mois d'avril, la décélération constatée en mai s'est amplifiée en juin alors que le dispositif restait ouvert à toutes les entreprises, indicateur de la reprise d'activité. À partir de juillet, les montants versés sont restés stables, signe des difficultés persistantes des entreprises des secteurs qui bénéficiaient encore du fonds.

Graphique n° 1 : aides du volet 1 versées entre mars et septembre 2020 par mois indemnisé (en M€)



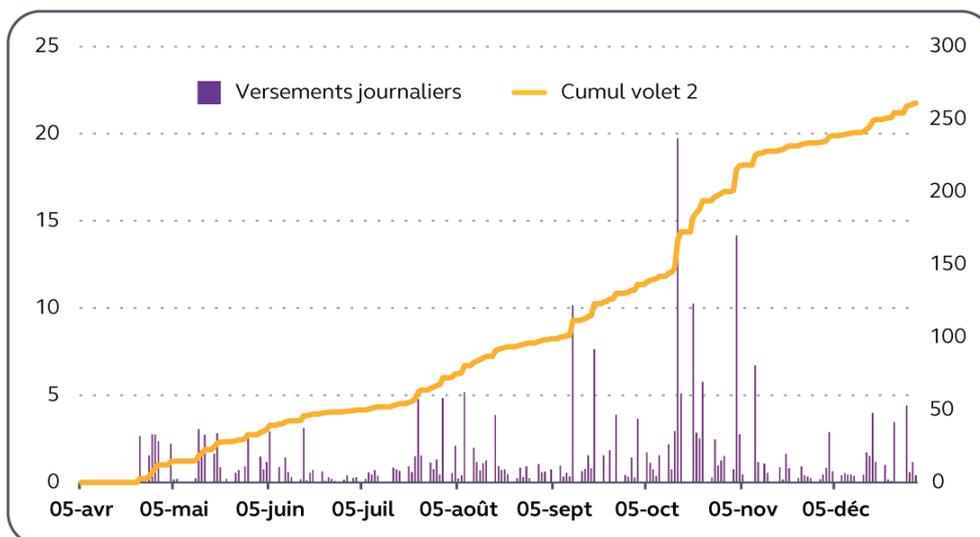
Source : Cour des comptes d'après DGFIP, données consolidées au 28 février 2021

2 - Un recours limité aux aides du volet 2

À fin décembre, les aides versées au titre du volet 2 représentaient 260 M€, soit à peine 4 % des dépenses totales du fonds.

La légère accélération des dépenses constatée à partir de juillet (cf. graphique 2) traduit moins la hausse du nombre d'aides que l'augmentation de leur montant moyen, le décret du 20 juin 2020 ayant porté le plafond des aides du volet 2 de 5 000 € à 10 000 € pour les entreprises des secteurs prioritaires.

Graphique n° 2 : versements réalisés au titre du volet 2
au 31 décembre 2020 (en M€)



Source : Cour des comptes d'après DGFiP

Les refus ont été beaucoup plus nombreux sur le volet 2 que sur le volet 1 : selon l'enquête BVA-Cour des comptes précitée, seule la moitié des entreprises ayant déposé une demande d'aide du volet 2 l'ont effectivement obtenue (57 % dans la région PACA à fin juin et 53 % en Ile-de-France à fin juillet).

Les aides du volet 2 ont également suscité un nombre plus élevé de questions de la part des entreprises. Les régions se sont organisées pour accompagner les entreprises dans leurs démarches, créant notamment des cellules d'urgence, par exemple en région Ile-de-France et dans la région PACA. Dans la cellule d'urgence de la région Île-de-France, 60 % des questions posées par les entreprises portaient sur le volet 2 du fonds de solidarité contre seulement 15 % sur le volet 1.

Des critères d'éligibilité complexes pour les entreprises

Dans la première version du volet 2, l'entreprise devait prouver que sa demande de prêt de trésorerie « d'un montant raisonnable »¹⁸⁴ avait été refusée, ce qui a été bloquant pour de nombreuses TPE, soit parce qu'elles avaient bénéficié d'un prêt, soit au contraire parce qu'inquiètes d'un risque de surendettement, elles ne souhaitent pas en solliciter auprès de leur banque.

D'autres critères ont, dans une moindre mesure, posé difficulté aux petites entreprises : le critère de « difficulté avérée » a entraîné l'auto-exclusion d'entreprises en difficulté, mais n'étant pas à la limite de la cessation de paiement. L'obligation initiale d'emploi d'au moins un salarié a également conduit certaines entreprises à renoncer. Cette obligation a ensuite été levée pour les entreprises ayant fait l'objet d'une fermeture administrative, ce qui n'a pas non plus été compris : dans le contexte de confinement généralisé, de nombreuses TPE sont restées fermées quand bien même leur ouverture n'était pas juridiquement interdite.

Par ailleurs, certaines entreprises se sont vu refuser une aide du volet 2, parce qu'elles en avaient déjà bénéficié car, contrairement à celles du volet 1, les aides du volet 2 n'étaient pas renouvelables chaque mois.

Nécessitant des démarches plus complexes et des documents plus nombreux pour un montant maximum de 5 000 €, cette aide ne semble pas avoir été jugée attractive par les petites entreprises. Les évolutions successives de la réglementation, qui visaient à permettre un accroissement du taux de recours à cette aide complémentaire, semblent en réalité en avoir fait un dispositif peu lisible, difficile à instruire pour les services des régions et parfois redondant avec d'autres outils mis en place à leur niveau comme les fonds d'urgence (cf. III), qui offrent des aides d'un montant souvent plus élevé.

Le dispositif du volet 2 a pris fin le 31 octobre 2020, les entreprises ne pouvant plus déposer de demande à ce titre à partir de cette date¹⁸⁵.

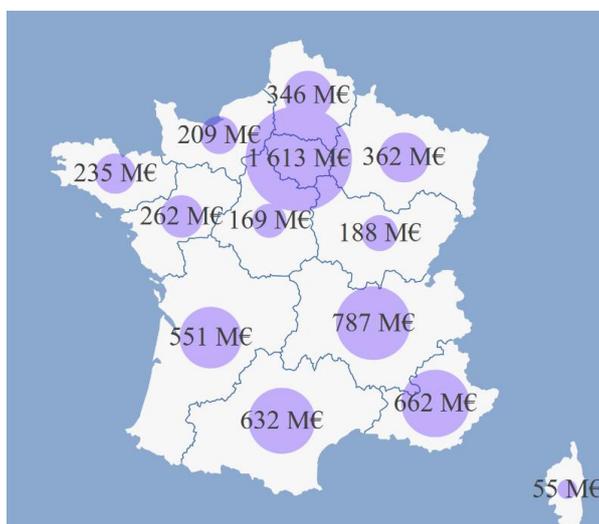
¹⁸⁴ Selon les termes du décret précité du 30 mars 2020.

¹⁸⁵ Hormis pour les discothèques qui pouvaient le faire jusqu'à fin février 2021.

B - Une concentration sur les secteurs les plus touchés par la crise et sur les plus petites entreprises

La répartition régionale des aides versées 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 donc bénéficié, comme attendu, de 25 % des aides versées par le fonds de solidarité (cf. carte).

**Carte n° 1 : répartition régionale des aides du fonds de solidarité
au titre des mois de mars à septembre, en M€ (hors outre-mer)**



Source : calculs Cour des comptes sur bases de données data.gouv.fr au 31/10/2020

Les secteurs qui comptent une proportion importante de très petites entreprises ou d'indépendants ont été particulièrement concernés. Les activités commerciales ont ainsi bénéficié de 15 % du montant des aides, suivies par les secteurs de l'hébergement et de la restauration (14 %), de la construction (10 %), des activités spécialisées, scientifiques et techniques (10 %) et du transport et de l'entreposage (10 %).

Ouvert aux entreprises comptant jusqu'à 10 salariés, le fonds de solidarité a majoritairement bénéficié aux entreprises les plus petites, les trois quarts des bénéficiaires comportant au plus deux salariés. Ceci s'explique notamment par le fait que les entreprises plus importantes excèdent souvent le plafond de chiffre d'affaires de 1 M€.

La répartition géographique du volet 2 diffère de celle du volet 1, avec une plus forte concentration des montants distribués en Île-de-France (37 % des montants contre 25 % pour le volet 1), en lien avec la forte présence du secteur de l'hébergement et de la restauration (44 % des aides allouées à ce titre).

Tableau n° 2 : répartition régionale des aides du volet 2 versées en 2020

Région	Montant volet 2 (M€)	%
Île-de-France	94,9	37,0
Provence-Alpes-Côte d'Azur	23,4	9,1
Auvergne-Rhône-Alpes	23,2	9,0
Occitanie	18,8	7,3
Nouvelle-Aquitaine	17,0	6,6
Hauts-de-France	16,3	6,3
Grand Est	12,0	4,7
Bretagne	9,5	3,7
Normandie	7,4	2,9
Bourgogne-Franche-Comté	6,8	2,6
Pays de la Loire	6,6	2,6
Centre-Val de Loire	5,9	2,3
Guyane	4,8	1,9
Guadeloupe	4,4	1,7
Corse	1,8	0,7
Martinique	1,7	0,7
La Réunion	1,2	0,5
Mayotte	1,2	0,5
Total	256,9	100,0

Source : Calculs Cour des comptes sur bases de données data.gouv.fr au 31/12/2020

C - Une fraude probablement faible sur la première période

Les demandes d'aide reposant, pour l'essentiel, sur des données déclaratives, des entreprises pourraient être tentées de frauder en indiquant des effectifs salariés, un chiffre d'affaires ou des bénéfices inférieurs à la réalité. Selon les premiers travaux conduits par la Cour au titre des mois de mars à septembre, la fraude apparaît cependant limitée.

La fraude portant sur les effectifs peut être estimée en comparant les données des déclarations sociales nominatives (DSN) 2019 avec les données déclarées par les entreprises bénéficiaires des aides¹⁸⁶. Cette fraude semble très faible, avec un impact estimé à 21 M€ sur les 2 Md€ distribués aux entreprises présentes dans la DSN 2019, soit 1 % des demandes.

La fraude résultant d'une sous-déclaration de chiffre d'affaires ou de revenus pourrait être un peu plus élevée. L'estimation du risque de fraude relative au chiffre d'affaires et au revenu est établie en examinant les entreprises déclarant leur chiffre d'affaires et leur revenu au régime réel, soit environ 50 % des bénéficiaires¹⁸⁷. Selon les données examinées par la Cour, 13 000 entreprises, sur les 890 000 entreprises au régime réel ayant bénéficié du fonds de solidarité, dépassaient le plafond de chiffre d'affaires de 1 M€ (1,4 % des entreprises au réel), et 33 000 entreprises dépassaient le plafond de revenu de 60 000 € (3,8 % des entreprises au réel). Il en résulterait une fraude potentielle estimée à 20 M€, au titre du chiffre d'affaires, et 81 M€¹⁸⁸ au titre du revenu.

Au total, en prenant en compte les sous-déclarations présumées d'effectifs, de chiffre d'affaires et de bénéfice imposable, et les doubles comptes, la fraude au fonds de solidarité pourrait, selon l'estimation de la Cour, être comprise entre 20 M€ (0,3 % des aides) et 100 M€ (1,6 %) entre mars et septembre 2020. À ce montant s'ajoutent, sans qu'ils puissent être chiffrés à ce stade, les montants versés à tort aux entreprises ayant déclaré des baisses de chiffre d'affaires supérieures à leur baisse réelle, ce qui ne pourra être vérifié que lors des contrôles *a posteriori*.

¹⁸⁶ Cette analyse est réalisable pour les entreprises ayant reçu l'aide au titre du volet 1 et étant présentes dans les DSN 2019, soit 31 % des entreprises demandeuses (ce qui exclut les autoentrepreneurs qui n'ont pas de salariés, mais aussi les entreprises déclarant à la mutualité sociale agricole, MSA).

¹⁸⁷ Les autres entreprises, au régime « micro », sont moins susceptibles de frauder, étant donné les limitations de chiffre d'affaires et de bénéfices inhérentes à ce régime.

¹⁸⁸ Mais dans certains cas, le dépassement du plafond peut être justifié par la déclaration d'un conjoint collaborateur, ce qui majore le plafond à 120 000 €.

Ces analyses de la Cour sont corroborées par les premiers résultats de contrôles *a posteriori* effectués par la DGFIP (cf. *supra*). Suite au contrôle d'un premier échantillon de 90 000 dossiers suspectés de fraude, 24 820 demandes irrégulières ont été identifiées, représentant 30,3 M€ de versements indus¹⁸⁹.

III - Des finalités revues à l'automne 2020 pour prendre en compte la durée de la crise, avec des risques accrus

A - Un élargissement du fonds qui en change la nature et accroît son enjeu financier

1 - Un changement de la nature du fonds

Le fonds de solidarité a évolué très fréquemment, chacune de ses prolongations mensuelles faisant l'objet d'un nouveau décret fixant les entreprises-cibles, les modalités de calcul et les montants.

La nouvelle dégradation de la situation sanitaire constatée depuis octobre 2020 et la mise en place d'un couvre-feu puis d'un deuxième confinement suivi d'un déconfinement très progressif ont conduit à accroître le soutien aux entreprises, y compris de plus grande taille, visées par des fermetures administratives ou des restrictions d'activité.

Ainsi, pour les mois d'octobre et novembre, en parallèle de la réouverture du fonds « universel » de 1 500 € pour toutes les petites entreprises selon leur perte de chiffre d'affaires¹⁹⁰, le montant des aides a été porté jusqu'à 10 000 € par mois, pour les entreprises touchées par une fermeture (ou par le couvre-feu) ou relevant d'un secteur prioritaire (« S1 ») ou connexe (« S1 bis »)¹⁹¹. Simultanément, le nombre maximum de salariés a été porté à 50, et le plafond de chiffre d'affaires supprimé.

À compter de décembre 2020, le plafond mensuel de l'aide est porté à 200 000 € pour les entreprises fermées par décision administrative, relevant des secteurs « S1 » ou « S1 bis », les discothèques et les stations de ski. Le plafond de 50 salariés est supprimé. Le montant de l'aide correspond à 100 % de la perte de chiffre d'affaires, jusqu'à 10 000 €, ou à 20 % de la perte de chiffre d'affaires, jusqu'à 200 000 € (à condition d'avoir perdu au moins 70 % du chiffre d'affaires hors produit des ventes à emporter et à distance).

¹⁸⁹ Au 31 décembre 2020, la DGFIP avait émis 500 titres de perception. La DGFIP annonce pour 2021 des campagnes mensuelles d'émission de titres de perception destinées à récupérer les indus du fonds de solidarité.

¹⁹⁰ Entre juillet et septembre, seules les entreprises des secteurs prioritaires (S1) et connexes (S1 bis) pouvaient bénéficier du fonds de solidarité.

¹⁹¹ Secteurs de la restauration, de l'hôtellerie, du tourisme, de l'événementiel, du sport et de la culture (« S1 »), ainsi que les secteurs d'activité connexes (« S1 bis »).

Le Gouvernement a annoncé le 14 janvier 2021 la création d'une aide complémentaire plus élevée pour prendre en charge les coûts fixes des entreprises de plus grande taille, notamment les petits groupes d'hôtellerie et restauration. Ainsi, les entreprises fermées administrativement ou des secteurs « S1 » et « S1 bis » réalisant plus d'1 M€ de chiffre d'affaires mensuel devraient avoir droit à une prise en charge jusqu'à 70 % de leurs coûts fixes dans la limite de 3 M€ pour l'ensemble du premier semestre 2021. Suite aux dernières décisions de la Commission européenne (cf. *infra*), ce plafond pourrait être augmenté à 10 M€ par entreprise. Les textes précisant les conditions de mise en œuvre de cette nouvelle aide n'ont pas encore été publiés.

**Tableau n° 3 : évolution du fonds de solidarité
(volet 1 – aides mensuelles) entre octobre et décembre 2020**

	Octobre	Novembre	Décembre
Secteur d'activité	Tous (zones couvre-feu), fermeture administrative, S1 et S1bis hors zones couvre-feu	Tous	Tous
Nombre maximum de salariés	50		Aucun
Plafond de CA	Aucun		
Mode de calcul	Jusqu'à 100 % de perte de CA dans la limite du montant plafond (variable selon secteur et zone) ; pour les interdictions d'accueil du public, la vente à distance n'entre pas dans le calcul de perte de CA		100 % perte de CA jusqu'à 10 000 € ou 20 % CA mensuel jusqu'à 200 000 € ; pour les interdictions d'accueil au public, la vente à distance n'entre pas dans le calcul de perte de CA
Montant plafond	1 500 € (tous)	1 500 € (tous)	1 500 € (tous)
	10 000 € (fermeture administrative, zones couvre-feu, S1 et S1 bis)	10 000 € (fermeture administrative, S1 et S1 bis)	200 000 € (fermeture administrative, S1 et S1 bis, discothèques et stations de ski)
Nombre d'entreprises potentiellement éligibles	indéterminé	3 000 000	200 000 (aide majorée) + 3 000 000

Source : Cour des comptes d'après direction générale des entreprises (DGE)

La compatibilité avec le droit communautaire des aides d'État

Le dispositif du fonds de solidarité s'intègre dans le cadre communautaire des aides d'État. Dès sa mise en œuvre, des conditions ont été introduites pour assurer la compatibilité avec la réglementation européenne, comme l'exclusion des entreprises en difficulté avant la crise, par exemple.

La réglementation européenne a surtout un impact sur le plafond des aides versées. Dans une communication du 19 mars 2020¹⁹², la Commission européenne a précisé les conditions dans lesquelles les aides aux entreprises sont compatibles avec la réglementation existante¹⁹³ et a plafonné le montant cumulé des subventions directes aux entreprises à un montant de 800 000 €. Initialement prévu jusqu'au 31 décembre 2020, ce régime dérogatoire exceptionnel a d'abord été prolongé jusqu'en juin 2021. En parallèle, la Commission a ouvert, en octobre, une autre possibilité de soutien aux entreprises via la prise en charge d'une partie de leurs coûts fixes, dans la limite d'un plafond d'abord fixé à 3 M€ par entreprise. En janvier 2021, la Commission a prolongé ces mesures jusqu'au 31 décembre 2021 et a relevé le plafond des aides cumulées par entreprise à 1,8 M€ pour les subventions directes et 10 M€ au titre des coûts fixes.

Ce régime temporaire a été modifié à cinq reprises depuis mars 2020. Dans un contexte sanitaire et économique qui reste instable, les seuils des aides versées et leur durée de versement pourraient encore évoluer.

Tout en conservant le rôle de soutien au revenu pour les dirigeants des toutes petites entreprises et des travailleurs indépendants pour lequel il avait été conçu initialement, le fonds a ainsi vu croître son rôle de soutien à la trésorerie des entreprises, afin de couvrir tout ou partie de leurs charges fixes et d'éviter leur faillite.

En conséquence, les moyens mis à la disposition du fonds de solidarité pour l'année 2020 ont plus que doublé en novembre 2020, passant de 8,9 Md€ à 19,8 Md€, à la suite de l'abondement de 10,9 Md€ décidé dans la quatrième loi de finances rectificative¹⁹⁴. Pour l'exercice 2021, 5,6 Md€ ont été inscrits en LFI 2021, auxquels s'ajoute le report de 7,9 Md€ de crédits 2020.

¹⁹² Communication de la commission 2020/C 91 I/01 du 19 mars 2020 relative à l'encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de l'épidémie de covid 19.

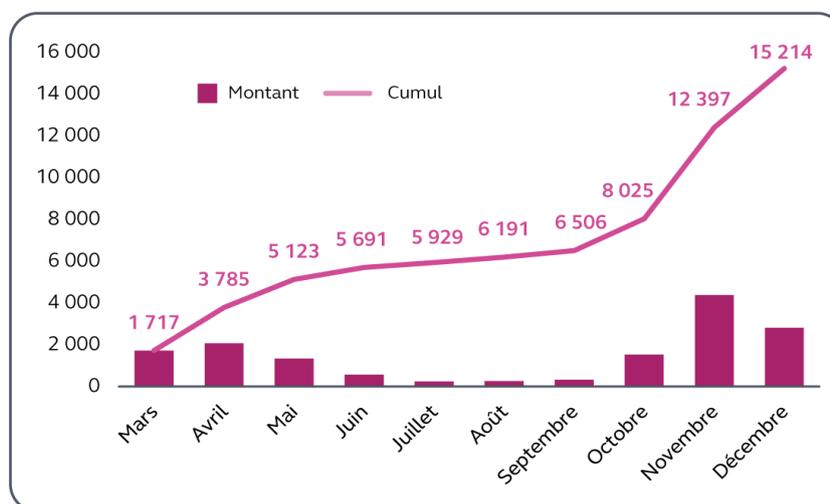
¹⁹³ Article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

¹⁹⁴ Loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020.

2 - Des dépenses en forte hausse

Les données à fin janvier 2021 montrent que le coût total des aides accordées au titre des mois d'octobre, novembre et décembre 2020, encore provisoire¹⁹⁵, représente déjà 8,7 Md€ (cf. graphique *infra*), atteignant ainsi en trois mois plus que le coût total des aides versées au titre des sept mois précédents.

Graphique n° 3 : aides du volet 1 versées au titre de 2020 par mois indemnisé (en M€)



NB : au 31 janvier 2021, les aides versées l'ont été au titre des mois de mars à décembre 2020.

Source : Cour des comptes d'après DGFiP – données provisoires au 28 février 2021

Sur le plan budgétaire, la consommation totale de crédits (toutes périodes indemnisées confondues) s'élève, au 31 décembre 2020, à 11,8 Md€¹⁹⁶, avec en décembre une dépense de 4,3 Md€. À fin février 2021, les dépenses atteignaient 15,5 Md€ au titre des aides 2020, dont 15,2 Md€ pour le volet 1.

Cette hausse des dépenses, très significative, peut être mise en relation avec l'élargissement des plafonds et des critères, traduisant le changement de périmètre du fonds.

¹⁹⁵ Les entreprises ont jusqu'à fin février 2021 pour déposer leur demande au titre de décembre, certaines d'entre elles bénéficiant de délais supplémentaires.

¹⁹⁶ Dont 11,56 Md€ pour le volet 1, 260 M€ pour le volet 2 et 0,4 M€ pour le volet 2 bis.

B - L'élargissement et la prolongation du fonds emportent des risques qu'il convient de mieux maîtriser

1 - Un cumul très large avec d'autres aides, dont le total peut parfois dépasser le préjudice subi

a) Un cumul très large avec d'autres aides

Depuis l'origine, le bénéficiaire du fonds de solidarité peut se cumuler à d'autres mesures, la plupart visant un champ plus large que les seules petites et très petites entreprises.

Au niveau national, l'État a déployé plusieurs dispositifs transversaux, en particulier les prêts garantis par l'État (PGE), ouverts à toutes les entreprises quelles que soient leur taille et forme juridique, l'indemnisation de l'activité partielle, le report ou l'étalement des échéances fiscales et sociales et, dans le cas des cotisations sociales patronales, la possibilité d'une exonération voire d'un crédit de cotisations. Ces mesures ont été complétées par des plans de soutien d'urgence aux secteurs les plus touchés par la crise, pour 43,5 Md€ au total¹⁹⁷. Les plus petites entreprises peuvent également bénéficier, de droit, du report du paiement des loyers, des factures d'eau, d'électricité et de gaz.

Des mesures d'aide aux entreprises ont également été prises en matière sociale. Divers organismes de sécurité sociale, et notamment des caisses de retraite, ont versé des aides exceptionnelles à leurs cotisants, en particulier pour les professionnels libéraux du secteur de la santé. La plus notable est l'aide entièrement automatique mise en place par le conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI), d'un montant équivalant aux cotisations versées en 2018, dans la limite de 1 250 €, entièrement cumulable avec le fonds de solidarité et nette d'impôts¹⁹⁸.

De leur côté, les régions ont mis en place, avec la Caisse des dépôts (Banque des territoires), des fonds de soutien régionaux avec lesquels le fonds de solidarité s'est trouvé en situation de concurrence et de cumul. Ceux-ci sont restés actifs à l'automne, durant le couvre-feu et le second confinement.

¹⁹⁷ Chiffrage DGE à fin juillet 2020.

¹⁹⁸ Au 10 juin 2020, cette aide, financée sur les réserves du régime complémentaire de retraite des travailleurs indépendants, avait été versée à plus d'un million d'indépendants, pour un montant total de 928 M€.

Les fonds de soutien régionaux aux entreprises

Des fonds de soutien régionaux aux entreprises, baptisés « Résilience », « COVID Résistance », ou encore « Renaissance », ont été mis en place dans 17 des 18 régions de métropole et d'outre-mer, ainsi que dans deux collectivités d'outre-mer. Ils proposent aux TPE et associations 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 six 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 fin juin, 48 M€ d'avances avaient été octroyées à près de 5 600 entreprises, pour un montant moyen de 9 000 €. À cette même date, le volet 2 du fonds de solidarité avait distribué 49 M€ d'aides, à des entreprises plus nombreuses (près de 20 000 paiements) mais d'un montant nettement inférieur (environ 2 500 €). À mi-septembre, pour 15 fonds lancés sur 19, l'engagement financier total s'élevait à 440 M€, dont près de 144 M€ financés par la Caisse des dépôts (Banque des territoires), 173,5 M€ par les régions et 124 M€ par les collectivités infrarégionales.

b) La possibilité d'une indemnisation au-delà du préjudice subi

Compte tenu des autres mesures de soutien aux entreprises et de leurs modalités de calcul, les aides mensuelles du fonds de solidarité peuvent conduire à indemniser les entreprises au-delà des préjudices subis sur les mois d'octobre à décembre 2020.

L'aide du fonds de solidarité permet d'indemniser la perte de chiffre d'affaires des entreprises, tandis que d'autres mesures ont pour objectif de réduire leurs charges, notamment de masse salariale. Le recours conjoint au fonds de solidarité et à l'indemnisation de l'activité partielle peut ainsi conduire, dans certains cas, à améliorer la situation d'une entreprise par rapport à l'année précédente.

Le cumul du fonds de solidarité et de l'activité partielle

Une entreprise fermée administrativement en novembre 2020 ayant eu en novembre 2019 un chiffre d'affaires de 10 000 € peut toucher ce montant au titre du fonds de solidarité. Or, en novembre 2019, l'entreprise devait payer l'intégralité de ses coûts fixes, alors qu'en 2020, si elle emploie des salariés, le dispositif d'activité partielle réduit considérablement ses charges de masse salariale.

Dans ce cas, sauf augmentation de ses autres charges, l'entreprise améliore mécaniquement son bénéfice par rapport à novembre 2019, puisque son chiffre d'affaires est maintenu mais ses charges sont plus faibles.

De même, il est possible aux entreprises de choisir, chaque mois, le chiffre d'affaires de référence pour calculer leur perte d'activité 2020 : soit celui du même mois en 2019, soit la moyenne mensuelle du chiffre d'affaires 2019. Dans le contexte de prolongation du fonds, cela peut conduire à sur-indemniser des entreprises ayant une activité saisonnière. Ainsi, une entreprise de restauration habituellement ouverte d'avril à septembre peut bénéficier d'une aide en octobre, novembre et décembre 2020 alors qu'elle est normalement fermée à cette période.

Enfin, afin de soutenir l'activité, les décrets relatifs au fonds de solidarité pour novembre 2020, décembre 2020 et janvier 2021 prévoient que pour les entreprises ne pouvant accueillir de public, la vente à emporter n'est pas prise en compte pour calculer le montant de l'aide.

Le cumul des aides est autorisé, chacune ayant sa propre logique ; il est parfois même recherché dans un contexte particulièrement difficile pour les entreprises. Il est néanmoins nécessaire de mieux identifier les situations de cumul qui conduisent à ce que les aides dépassent le montant du préjudice subi. Ceci est d'autant plus justifié que le fonds aide dorénavant des entreprises de taille nettement plus importante, pour des montants très significatifs.

2 - Une exposition croissante au risque de fraude nécessitant des contrôles renforcés

Le volet 1 du fonds de solidarité devait assurer un paiement massif et rapide d'aides de faible montant, ce qui avait justifié la mise en place d'un dispositif général simple, très automatisé et avec des contrôles allégés. Dans un tel cadre, comme l'ont montré les premières estimations de la Cour, le risque de fraude était assez limité, et son impact financier est resté contenu. En revanche, pour le versement d'aides de montants plus élevés, destinées à un nombre plus réduit d'entreprises de plus grande taille, l'outil mis en place au printemps 2020 expose à un risque de fraude significativement augmenté.

Pour répondre en partie à cette préoccupation, la DGFiP a fait évoluer son dispositif d'instruction des aides. Elle a ainsi progressivement enrichi ses filtres automatiques, afin de rediriger certaines demandes vers ses services pour instruction approfondie¹⁹⁹ ou encore de vérifier le secteur d'activité de l'entreprise demandeuse et son éligibilité au régime d'aide sollicité²⁰⁰.

Depuis le 15 janvier 2021, elle a également mis en place un dispositif spécifique d'instruction des demandes d'aides dépassant un certain montant (30 000 €). Selon la DGFiP, le nombre total des demandes comprises entre 10 000 € et 200 000 € étant estimé à 70 000 par mois la plupart resteront néanmoins traitées de façon automatique.

Enfin, les aides au titre des coûts fixes, qui devraient atteindre jusqu'à 3 M€, voire 10 M€, et dont le nombre prévisionnel est estimé par la DGFiP entre 500 et 1 000, devraient être examinées par une équipe dédiée au sein de sa direction des grandes entreprises.

Ce renforcement du contrôle *a priori* est d'autant plus nécessaire que le fonds de solidarité a été prolongé jusqu'à l'été 2021. Il devra être complété par des contrôles *a posteriori* accrus, assortis de sanctions en cas de fraude.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le succès du fonds de solidarité face à la crise sanitaire est réel. Créé en deux semaines, grâce à la très forte mobilisation de toutes les parties prenantes et au recours le plus large possible à des outils déjà existants, simples et efficaces, il a permis de limiter les effets de la crise par la distribution rapide, au 31 décembre 2020, de 11,8 Md€ d'aides à 1,8 million d'entreprises et d'entrepreneurs individuels et indépendants.

Si, de mars à septembre 2020, le volet 1 de l'aide, avec des contrôles a priori limités et une très grande rapidité de versement, a fait l'objet d'un recours massif, concentré sur les secteurs les plus touchés par la crise et les plus petites entreprises, le volet 2, dédié à lutter contre les faillites et doté de critères plus restrictifs n'a en revanche connu qu'un succès limité.

¹⁹⁹ Entreprises reliquataires de dettes fiscales de plus de 1 500 € (formulaire d'avril), défaillantes aux impôts indirects des entreprises (formulaire d'octobre), ayant eu des aides supérieures à 5 000 € sur des comptes bancaires de type néobanques (formulaire de novembre), demandeurs créés après septembre, demandes qui excèdent le chiffre d'affaires 2019 de l'entreprise (formulaire de décembre).

²⁰⁰ Appartenance aux secteurs prioritaires (S1) ou connexes (S1 bis), entreprises concernées par une fermeture administrative.

À compter du mois d'octobre 2020, avec le couvre-feu puis le deuxième confinement, le volet 1 du fonds a pris une ampleur inédite, avec un élargissement aux entreprises ayant jusqu'à 50 salariés puis sans plafond, et un versement d'aides mensuelles jusqu'à 10 000 €, voire 200 000 €, conduisant à un doublement de son enveloppe financière pour 2020 dans la loi de finances rectificative du 30 novembre 2020.

Ainsi, progressivement, le fonds s'est transformé, passant d'un outil général de soutien aux petites entreprises versant l'équivalent d'un revenu de survie à leur dirigeant, au support de mesures plus durables visant à éviter la faillite d'entreprises de plus grande taille, en particulier dans les secteurs de la restauration, de l'hôtellerie, du tourisme, de l'événementiel, du sport et de la culture.

Or, les principes généraux de fonctionnement du fonds n'ont pas évolué en parallèle, celui-ci conservant pour la grande majorité des demandes d'aide une quasi-automaticité de versement reposant sur des informations essentiellement déclaratives. L'utilisation du même outil, pour des publics et des objectifs très différents, accroît le risque d'un cumul des aides supérieur au préjudice subi et majore le risque de fraude. L'administration a conscience de ce risque et a engagé une modification de ses procédures et un renforcement des contrôles.

Le fonds de solidarité a vocation à s'éteindre progressivement, avec la sortie de la crise sanitaire. Sa mise en extinction devra néanmoins s'opérer avec prudence car il contribue, avec les autres dispositifs mis en place dans le cadre de cette crise, à maintenir en activité des entreprises qui auraient disparu sans ces aides, indépendamment de la crise sanitaire : la Banque de France indique ainsi que le nombre de faillites est, en 2020, inférieur de 39,5 % à son niveau de 2019. La suppression du fonds de solidarité et des autres mesures d'urgence, nécessaire dès lors que l'apaisement de la crise sanitaire aura permis le retour à une activité normale, pourrait entraîner un ressaut important des défaillances d'entreprises.

La Cour formule ainsi les recommandations suivantes à l'attention du ministère de l'économie, des finances et de la relance :

1. conformément à la réglementation, imputer la contribution des collectivités territoriales au fonds de solidarité en dépenses de fonctionnement ;
2. mettre en place des outils permettant d'éviter que le cumul d'aides versées à une entreprise soit supérieur au préjudice subi ;
3. accompagner l'accroissement du montant des aides et l'élargissement du fonds à des entreprises de taille plus importante par la mise en place d'une instruction plus exigeante des aides et d'un dispositif renforcé de prévention de la fraude et de sanctions.

Réponses

Réponse du ministre de l'économie, des finances et de la relance	241
Président de l'association Régions de France	244

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE

Le fonds de solidarité à destination des entreprises a été créé dans l'urgence afin d'apporter dans les meilleurs délais un soutien aux entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques de l'épidémie de covid-19.

Les travaux de la Cour soulignent que cette aide d'urgence aux entreprises remplit pleinement son objectif d'aide massive à décaissement rapide. Elle a été mise en place en mobilisant l'ensemble des ressources du ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance, alliant les compétences juridiques et sectorielles de la direction générale des Entreprises, les analyses économiques de la direction générale du Trésor, les prévisions budgétaires de la direction du Budget et la mise en œuvre informatique et financière de la direction générale des Finances publiques. Avec une grande efficacité, ces équipes ont déployé un outil simple d'utilisation et permettant des versements dans des délais remarquables, ce qui en a fait un outil particulièrement apprécié des entreprises.

Cette appréciation positive des bénéficiaires du fonds conforte les principes directeurs ayant présidé à la création du fonds de solidarité et à la définition de ses modalités de mise en œuvre. Ce résultat est également une réussite collective pour toutes les parties prenantes. Grâce à leur mobilisation de tous les instants, le fonds est très régulièrement adapté à l'évolution de la situation sanitaire française et ses implications sur l'activité économique.

La mise en œuvre du fonds de solidarité est aussi une expérience dont l'analyse ex-post peut utilement alimenter la réflexion sur l'action de l'État en période d'incertitude élevée, dans des situations où il est nécessaire de mobiliser des moyens et des compétences de manière transverse et agile.

Au regard des recommandations formulées par la Cour, nous souhaitons apporter les éléments d'information suivants.

Recommandation n° 1 : imputer la contribution des collectivités territoriales au fonds de solidarité en dépenses de fonctionnement.

Le Gouvernement a donné aux collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale mentionnés à l'article 2 de l'ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020, par une circulaire co-signée par la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les Collectivités territoriales et par le ministre délégué chargé des Comptes publics, la possibilité d'imputer en section d'investissement, de façon exceptionnelle et temporaire, et par

dérogation aux règles budgétaires et comptables en vigueur, leur participation au fonds de solidarité. Cette dérogation est justifiée par le caractère exceptionnel du fonds créé par la loi d'urgence sanitaire.

Ces dépenses peuvent être amorties sur une durée maximale de cinq ans et le dispositif optionnel de neutralisation budgétaire de la dotation aux amortissements des subventions d'équipement versées s'applique conformément aux dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT). Enfin, il faut noter que ces opérations ne sont pas éligibles au fonds de compensation de la TVA (FCTVA).

Recommandation n°2 : mettre en place des outils permettant d'éviter que le cumul d'aides versées à une entreprise soit supérieur au préjudice subi.

Le Gouvernement poursuit l'objectif de limiter les effets d'aubaine ou de « sur-indemnisation » dans le cadre du fonds de solidarité. Les cumuls d'aides dépassant le préjudice subi doivent être évités, sans pour autant que les outils mis en place ne conduisent à des délais de traitement incompatibles avec l'urgence économique. Par ailleurs, le principe fondamental du fonds de solidarité, à savoir le versement, chaque mois, d'une aide d'urgence à un très grand nombre d'entreprises, ne permet pas un examen manuel a priori de chaque demande.

Lors de la création du fonds de solidarité en mars 2020, l'aide constituait un revenu de substitution pour les dirigeants non-salariés des très petites entreprises et pour les travailleurs indépendants. Il a ainsi été décidé de déduire du montant de l'aide les indemnités journalières et les pensions de retraite, et d'exclure les entreprises dont le dirigeant était par ailleurs salarié à temps complet. Ces règles ont été introduites afin de limiter les éventuels cumuls.

L'objectif de limiter les effets de « sur-indemnisation » présidera également à la mise en œuvre de l'aide dite « coûts fixes », prochainement créée dans le cadre du fonds de solidarité. Cette aide tiendra compte de l'ensemble des aides publiques reçues par l'entreprise au titre des dispositifs d'urgence, tant par l'État que par les collectivités territoriales. Ces aides seront déduites de l'assiette de l'aide afin de ne pas couvrir deux fois une même dépense.

Recommandation n°3 : accompagner l'accroissement du montant des aides et l'élargissement du fonds à des entreprises de taille plus importante par la mise en place d'une instruction plus exigeante des aides et d'un dispositif renforcé de prévention de la fraude et des sanctions.

Comme la Cour le recommande, nous vous confirmons qu'au regard de l'accroissement du montant des aides et de l'élargissement du fonds de solidarité à des entreprises de taille plus importante, le dispositif de prévention de la fraude et les sanctions ont été renforcés.

Des contrôles préalables à certaines demandes sont désormais à l'œuvre et ont démontré tout leur intérêt. Ce type de contrôle concernera l'intégralité des demandes au titre de l'aide dite « coûts fixes » qui sera créée prochainement dans le cadre du fonds de solidarité.

Un dispositif de contrôle à trois niveaux a ainsi été développé reposant sur un mécanisme de **confrontation automatique des demandes avec des fichiers de contrôle préétablis**. Ces fichiers ont été mis en place dès l'origine, puis ont évolué au fil du temps en fonction notamment des données disponibles, des évolutions des critères d'attribution du fonds, des décisions de rejet de demandes antérieures.

Il s'agit donc de **fichiers dynamiques qui sont actualisés en permanence**.

Un premier niveau d'examen est composé de filtres automatiques appliqués a priori. Les demandes qui, au vu de ces filtres, présentent des incohérences sont soit rejetées soit renvoyées dans les services fiscaux pour instruction a priori de la demande d'aide (secteur d'activité, par exemple).

Le deuxième niveau repose sur une instruction a priori, réalisée par les agents de la DGFiP, lesquels examinent les dossiers renvoyés en contrôles manuel suite au passage du premier filtre. Environ 200 000 dossiers sont actuellement en traitement à ce titre, dont 120 000 pour les demandes d'aide au titre du mois de décembre. Sont également expertisées les demandes signalées comme présentant des risques de fraude. Dans ce cas, les SIREN concernés sont signalés et toute nouvelle demande est soit rejetée automatiquement soit renvoyée pour instruction a priori.

Enfin, un dernier contrôle, a posteriori, examine le respect des conditions d'éligibilité. Ces contrôles sont ciblés sur des dossiers présentant des risques de fraude (entreprises en sommeil réactivées, entreprises défaillantes déclaratives, etc.). Près de 92 000 dossiers ont ainsi été transmis aux services de contrôle sur des aides versées entre mars et juillet. Fin janvier, environ 33 000 contrôles ont conclu à 43,6 millions d'euros d'aides indues.

L'envoi aux services fiscaux de nouvelles listes pour contrôle a posteriori sera prochainement effectué au regard des enjeux financiers qui sont croissants, compte tenu des évolutions du fonds au titre des derniers mois. Par ailleurs, un travail d'identification des dossiers présentant de forts risques de fraude est en cours, s'agissant notamment des entreprises ayant perçu en 2020 au titre du fonds des aides supérieures à leur chiffre d'affaires déclaré en 2019.

Conscients que l'augmentation des plafonds d'aides à 10 000 euros à compter du mois d'octobre 2020, puis 200 000 euros depuis le mois de décembre 2020, a accru les risques de fraude, nous avons demandé que soit engagé un renforcement des filtres a priori notamment pour identifier les cas de discordance substantielle entre le chiffre d'affaires 2019 déclaré pour bénéficier du fonds et celui déclaré au titre des obligations fiscales, mais également pour identifier les demandeurs qui souhaitent bénéficier à tort de régimes spécifiques avantageux tel que celui propre aux entreprises ne pouvant accueillir du public ou encore celui dédié aux commerces situés dans des stations de ski.

Le taux de rejet des formulaires déposés toutes périodes confondues s'établit à un peu plus de 14 % début février. Ainsi, il est dénombré 8 304 083 formulaires déposés pour 6 885 651 payés. Retraité du stock en cours de traitement le nombre de formulaires rejetés s'élève donc à 1 194 326 formulaires. Ce taux est nécessairement plus élevé sur le mois de décembre compte tenu du renforcement des contrôles (173 690 formulaires rejetés sur 717 742 formulaires déposés et 422 984 formulaires payés). Il s'élève à 24 %.

Nous avons également souhaité qu'en lien avec la Chancellerie, les services de la DGFIP accélèrent les transmissions à l'autorité judiciaire au titre de l'article 40 du code de procédure pénale des cas de fraudes présumées.

Enfin, afin de maintenir un bon équilibre entre versement rapide des aides et vigilance justifiée face aux risques de fraude, une équipe dédiée composée de 50 personnes a été mise en place pour gérer les dossiers à forts enjeux, présentant des montants d'aide supérieurs à 30 000 euros et 250 vacataires seront prochainement recrutés pour assurer l'instruction a priori des demandes renvoyées dans les services de la DGFIP.

PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION RÉGIONS DE FRANCE

Par courrier en date du 26 janvier 2021, vous m'avez transmis le chapitre de votre prochain rapport public annuel relatif au fonds de solidarité à destination des entreprises.

Ce chapitre dresse un bilan des conditions de mise en œuvre du Fonds de solidarité et se penche en particulier sur modalités de mobilisation (financières, organisationnelles et humaines) des Régions, dans la mise en œuvre du « volet 2 » du Fonds de solidarité que le Gouvernement a souhaité confier à leur responsabilité, en mars 2020.

Si les constats établis par la Cour quant aux conditions de mise en œuvre n'appellent pas d'observations particulières de ma part, je souhaite cependant revenir sur 3 points :

1 – Une forte mobilisation des Régions dans un contexte d'urgence et de crise sanitaire

La Cour souligne la rapidité avec laquelle le Fonds a été déployé malgré les difficultés liées à la crise sanitaire et aux contraintes du confinement. Ce déploiement dans des délais exceptionnels au regard de l'ampleur de ce dispositif a été rendu possible grâce à la très forte mobilisation, dès le 17 mars 2020, et à l'esprit de responsabilité qui ont inspiré l'action des acteurs impliqués dans ce déploiement, tant du côté des services de l'État que des Régions.

Les présidents de Région, sollicités par le gouvernement, ont immédiatement répondu favorablement pour contribuer au financement du Fonds pour près de 500 M€ et pour assurer la mise en œuvre du « volet 2 ». Les Régions ont apporté une contribution au Fonds, mais également pris à leur charge l'ensemble des coûts liés à la mise en œuvre et au fonctionnement des plateformes déployées, dans chaque région, pour le dépôt des demandes d'aide au titre du « volet 2 ».

Les services des Régions (directions du développement économique, des services informatiques, juridiques) ont été, dans des conditions complexes, massivement mobilisés dès la mi-mars pour assurer, en lien avec Régions de France et les services de l'État, la mise en place du dispositif volet 2, ouvert le 15 avril, soit moins d'un mois après l'engagement pris vis-à-vis du gouvernement. La mobilisation concertée et étroite des Régions et des services de l'État, sous l'égide de Régions de France et de la Direction générale des entreprises, en première ligne, a permis de préfigurer le cadre juridique, les modalités d'intervention des régions et d'articulation avec les services de l'État en région (rédaction du « Convention FSN État – Régions », définition d'un processus d'instruction précis, organisation de réunions techniques régulières avec les services en région, conception et paramétrage des outils sur la base des décrets) avec une rapidité d'exécution exceptionnelle.

Cette mobilisation des Régions a permis, malgré l'aggravation de la crise et les évolutions successives et rapides des règles applicables au Fonds de solidarité, d'assurer un fonctionnement efficace et sans interruption du « volet 2 », qui s'interrompra le 28/2 prochain sur décision du gouvernement.

2 – Un dispositif « volet 2 » par nature plus restrictif et aux règles de plus en plus complexes.

Le rapport souligne l'important travail d'instruction et de vérification assuré par les services des régions pour le « volet 2 », qui a en effet permis de garantir la rapidité d'octroi des aides, mais a aussi grandement contribué à limiter les fraudes comparativement au « volet 1 » plus automatique.

Le volume des aides octroyées au titre du « volet 2 » est sans commune mesure avec les montants observés sur le « volet 1 », en raison du caractère plus restrictif voulu par le gouvernement pour l'aide complémentaire pouvant être accordée sur le second volet. La cible du volet 2 et les critères d'accès ont été en effet dès le début plus restrictifs (avoir bénéficié du volet 1 ; avoir au moins 1 salarié ; exigence de refus de prêt ; restrictions sectorielles). Ainsi, le fonctionnement du « volet 2 » relève d'une logique d'instruction spécifique (par la Région) et de décision (par la Préfecture, service ordonnateur) qui n'a pas l'automatisme du « volet 1. C'est pourquoi la comparaison entre les 2 volets souvent faite par les observateurs n'est pas pertinente.

Les évolutions des règles d'accès au « volet 2 » voulues par le gouvernement – plus de 15 décrets applicables au Fonds depuis mars 2020 -, bien qu'introduites pour des raisons généralement opportunes et légitimes (élargissements), ont nécessité à chaque fois des développements informatiques et une adaptation des procédures d'instruction. Ces évolutions multiples et rapides des paramètres du « volet 2 » ont eu pour effet de rendre le dispositif difficilement lisible pour les entreprises, avec une multiplication de cas d'usage (demande initiale ; accès S1 et S1 bis ; demande d'aide complémentaire après autorisation de prise en compte des « fluides »).

Cependant, et malgré des critères plus restrictifs et des évolutions complexes des règles, la dynamique du « volet 2 », qui n'a démarré que le 15 avril 2020, est globalement bonne eu égard à ses finalités. Entre juin et septembre 2021, le niveau de consommation du « volet 2 » a ainsi quasiment doublé (50 à 100M€), pour atteindre à date près de 290 M€ cumulés alors que le « volet 2 » ne concerne plus que les « discothèques ». Le faible taux de refus des Régions constaté sur le « volet 2 » atteste également du bon travail d'instruction et a contribué à la dynamique de ce second volet.

3 – La Cour des comptes s'interroge sur le bien-fondé d'une comptabilisation des contributions des régions en dépenses d'investissement et non de fonctionnement

Le rapport s'interroge sur la légitimité de la dérogation à la règle d'équilibre budgétaire des collectivités qu'a constitué la décision par l'État d'autoriser les Régions à comptabiliser en section d'investissement les dépenses engagées par elles au titre de leur participation au Fonds de solidarité.

En premier lieu, il convient de noter que la violation de la règle d'équilibre budgétaire aurait consisté en ce que les régions soient amenées à financer par l'emprunt leur section de fonctionnement en raison d'une épargne brute devenue négative. Tel n'a pas été le cas en 2020, et ne l'aurait pas été même si la comptabilisation de leur contribution au Fonds avait été faite en fonctionnement. Par contre,

dans cette hypothèse, leur capacité d'autofinancement aurait été fortement dégradée, dans un contexte où il était attendu de leur part des investissements massifs dans la relance alors qu'elles avaient déjà engagé d'importantes dépenses exceptionnelles (+ de 1,7 Md€) pour soutenir les entreprises et l'emploi sur leurs territoires tout en subissant des pertes de recettes estimées à près de 900 M€ en 2020.

Par ailleurs, si l'on s'interroge sur les fondements de ce fonds de solidarité, on comprend qu'il avait pour objectif de sauver un appareil productif composé d'entreprises artisanales et de TPE/PME dont tout le monde savait qu'il serait essentiel à la reprise. Il s'agissait bien de faire un pari sur l'avenir, et de ce fait, la dépense pouvait s'assimiler à une dépense d'investissement au même titre que les dépenses liées à la recherche et l'innovation.

C'est pour toutes ces raisons que lorsque le gouvernement a sollicité les régions pour ré-abonder le fonds de solidarité à hauteur de 250 M€ supplémentaires, il a naturellement autorisé la comptabilisation de ces dépenses en investissement au regard de l'ampleur historique de la crise.

Enfin, comme vous le savez, les régions comme toutes les collectivités locales ne peuvent déroger à la règle d'équilibre budgétaire, et donc financer leurs dépenses courantes par le déficit comme le fait l'État. L'affectation en investissement a permis un financement par l'emprunt et donc un lissage de la charge sur plusieurs exercices. Ce faisant, cette mesure a contribué à maintenir la solvabilité des Régions et leurs capacités futures à contribuer aux mesures de rebond de l'économie et à la relance.

L'assurance chômage face à la crise sanitaire : un déficit historique, une trajectoire financière à définir

PRÉSENTATION

Depuis sa création en 1958, l'assurance chômage est gérée par l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unédic), association à gestion paritaire. Le régime a connu des évolutions majeures depuis 2018 avant d'être confronté en 2020 à la crise sanitaire et à ses conséquences économiques.

Les cotisations salariales qui contribuaient à le financer ont ainsi été supprimées et la ressource correspondante a été remplacée par une part du produit de la CSG sur les revenus d'activité. La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a ensuite renforcé le rôle de l'État dans la gouvernance de l'assurance chômage : le Gouvernement fixe désormais les conditions de négociation des règles d'indemnisation chômage entre les partenaires sociaux, notamment en raison de l'importance du déséquilibre financier du régime depuis la crise de 2008 (l'endettement s'élevait à 36,8 Md€ fin 2019). Toutefois, à la suite de l'échec des négociations en février 2019, les règles d'indemnisation visant à réaliser des économies ont été définies par voie réglementaire.

Alors que la nouvelle réglementation et la baisse du chômage devaient permettre au régime de devenir excédentaire à partir de 2021, la crise sanitaire a remis en cause cette trajectoire de retour à l'équilibre. Le financement d'un tiers du coût du dispositif d'activité partielle et les conséquences de la crise sur le marché du travail ont dégradé fortement sa situation financière, conduisant à un déficit annuel supérieur à 17 Md€ à fin 2020, niveau encore jamais atteint. Cette situation appelle des mesures pour définir une nouvelle trajectoire financière du régime, traiter la question de la dette (54 Md€ fin 2020) et améliorer le fonctionnement de la gouvernance, qui s'est dégradé avec la crise.

Le chapitre présente successivement la situation de l'assurance chômage avant la crise sanitaire (I), les conséquences de celle-ci sur la situation financière du régime (II) et les évolutions à envisager concernant le cadre de gouvernance et la trajectoire financière de l'assurance chômage (III).

I - Avant la crise sanitaire, un déséquilibre financier persistant et une réforme en cours

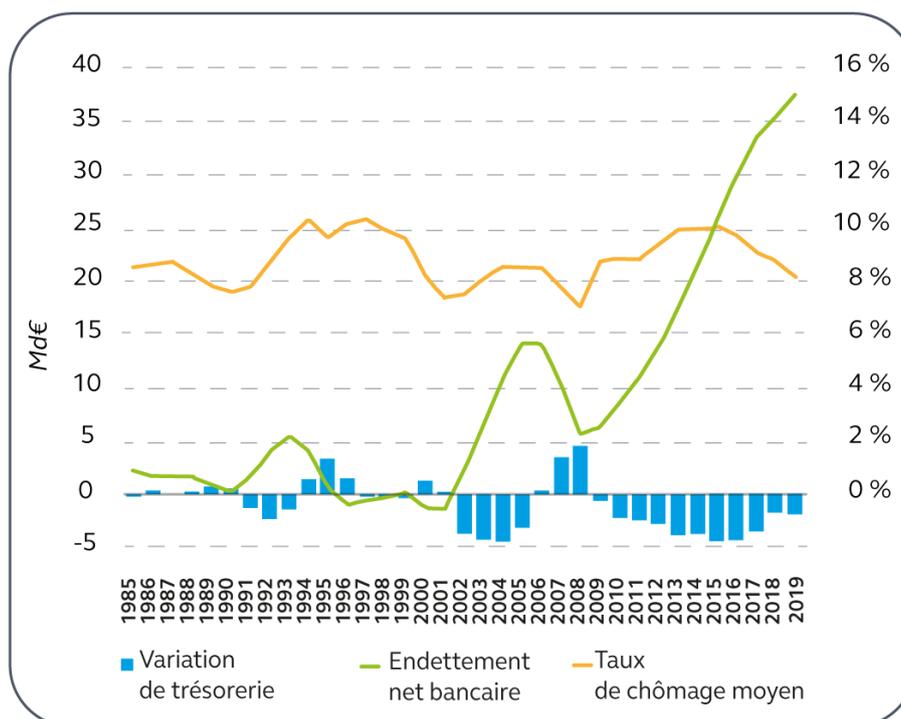
La situation financière de l'Unédic étant marquée par un endettement important dû à l'accumulation des déficits successifs enregistrés depuis le début de la crise de 2008, l'État a fait évoluer en 2018 la gouvernance de l'assurance chômage pour s'assurer de la mise en œuvre de mesures d'économies.

A - Une dégradation continue de la situation financière depuis la crise de 2008

L'équilibre financier de l'assurance chômage repose historiquement sur un équilibre de moyen terme lié aux cycles économiques. Dans les périodes de crise, les dépenses du régime, qui jouent un rôle d'amortisseur social et économique, augmentent et ses recettes sont moins dynamiques. Le régime est en déficit et s'endette. Les excédents réalisés au cours des périodes de reprise de la croissance doivent ensuite permettre de rembourser la dette accumulée.

Ce principe a été globalement respecté jusqu'au début des années 2000. Toutefois, à la suite de la crise de 2008, le régime n'a plus connu une seule année d'excédent, avec un solde déficitaire en moyenne de plus de 3 Md€ par an sur la période 2011-2019. Ces déficits ont fait augmenter la dette, même sur la période 2015-2019 au cours de laquelle le taux de chômage a baissé de façon continue. Fin 2019, l'endettement du régime atteignait 36,8 Md€.

Graphique n°1 : situation financière de l'assurance chômage et taux de chômage au sens du Bureau international du travail depuis 1985



Source : Cour des comptes d'après données Unédic pour le solde annuel (en bleu, échelle de gauche, en Md€) et le niveau de dette (en vert, échelle de gauche, en Md€), et données Insee pour le taux de chômage en France métropolitaine (en orange, échelle de droite, en pourcentage).

Plusieurs raisons expliquent la dégradation de la situation financière du régime depuis le début de la crise de 2008.

1 - L'accompagnement des évolutions du marché du travail

Les conventions d'assurance chômage de 2009 et 2014 ont amélioré les droits à indemnisation de demandeurs d'emploi de plus en plus nombreux, tandis que celle de 2017 visait davantage à réaliser des économies.

La convention de 2009, négociée avant le démarrage de la crise de 2008, avait réduit la période d'affiliation nécessaire pour ouvrir les droits à indemnisation, afin de mieux protéger les travailleurs en situation précaire et les jeunes. Alors que le déficit de l'assurance chômage restait élevé, la convention de 2014, qui comportait également des mesures d'économies, a offert de nouveaux droits aux demandeurs d'emploi qui alternent travail et chômage, par l'introduction du rechargement des droits en cas de reprise d'activité et l'assouplissement de la réglementation relative à l'activité réduite (qui permet, sous certaines conditions, de cumuler revenus d'activité et allocation chômage). Fin 2015²⁰¹, la Cour avait déjà souligné la dégradation continue de la situation financière et recommandé la définition d'une trajectoire de désendettement à moyen terme pour éviter un risque systémique, rappelant que le régime français était l'un des plus favorables des pays de l'OCDE. La convention de 2017 comportait des mesures visant à augmenter temporairement les recettes, ainsi que de nouvelles mesures d'économies (portant notamment sur le différé d'indemnisation et l'indemnisation des seniors), sans pour autant revenir sur les facteurs les plus importants de croissance de la dépense. Malgré l'amélioration de la conjoncture économique, ces mesures n'ont pas permis au régime de revenir à l'équilibre avant la crise sanitaire.

2 - Les autres dépenses dynamiques

L'Unédic identifie par ailleurs deux autres causes récurrentes de déficit : l'augmentation du financement, au cours de la période, que le régime apporte au budget de Pôle emploi et le déséquilibre du régime d'indemnisation des travailleurs frontaliers.

a) Le financement de Pôle emploi

Avant la création de Pôle emploi, l'Unédic consacrait environ 7,25 % de ses recettes au fonctionnement du service public de l'emploi et à la gestion de l'indemnisation. Or, lors de la création de Pôle emploi, le code du travail a fixé le plancher de la contribution de l'Unédic au budget de l'opérateur à 10 % des recettes du régime de l'année n-2. Ce taux a été porté à 11 % depuis le 1^{er} janvier 2020.

Entre 2009 et 2020, la contribution de l'Unédic au budget de Pôle emploi a augmenté de 52 %, passant de 2,7 Md€ à 4,1 Md€, en raison du dynamisme de la masse salariale et de l'augmentation du taux de financement en 2020. En parallèle, le montant de la subvention pour charges de service public versée par l'État à Pôle emploi diminue depuis 2017 (- 18 %). On observe ainsi un transfert de financement entre le budget de l'État et les ressources de l'Unédic. Sur l'ensemble de la

²⁰¹ Cour des comptes, *Les comptes et la gestion de l'Unédic, et la gestion de l'assurance chômage*, référé au Premier ministre, décembre 2015.

période 2009-2019, le coût supplémentaire total pour l'Unédic dû à la différence de taux de financement (entre 7,25 % et 10 % des recettes) est estimé à 10 Md€.

**Tableau n° 1 : évolution 2009-2020 du financement de Pôle emploi
(en milliers d'euros)**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Produits d'exploitation de Pôle emploi	4 541	5 070	4 777	4 911	5 085	5 171	5 276	5 634	5 708	5 520	5 996	n.c.
dont contribution Unédic	2 723	2 994	2 966	3 025	3 138	3 187	3 242	3 301	3 348	3 419	3 521	4 144
dont subvention de l'État	1 360	1 360	1 360	1 412	1 469	1 507	1 507	1 478	1 508	1 458	1 373	1 236

Source : Cour des comptes

Le principe de financement de Pôle emploi par l'Unédic, fondé sur la dynamique des contributions collectées, entraîne une augmentation des ressources de Pôle emploi sans lien direct avec les besoins d'accompagnement des demandeurs d'emploi de l'année considérée. Comme la Cour l'a indiqué dans son rapport public thématique sur la gestion de Pôle emploi²⁰², il serait préférable de définir une trajectoire financière pluriannuelle des dépenses et des recettes de l'opérateur et de mieux adapter les conditions de financement de celui-ci à l'évolution du contexte économique.

b) L'indemnisation chômage des travailleurs frontaliers

Les règles actuelles d'indemnisation des travailleurs frontaliers²⁰³ sont régies par le règlement communautaire CE 883/2004, qui s'applique aux pays de l'Union européenne depuis mai 2010 et à la Suisse depuis avril 2012. Un travailleur frontalier français cotise dans le pays dans lequel il exerce son activité et bénéficie, quand il est au chômage, de droits identiques à un individu ayant exercé son activité en France. La charge de l'indemnisation du travailleur frontalier en période de chômage revient actuellement à son État de résidence. Les règles de coordination prévoient que l'État du dernier emploi rembourse

²⁰² Cour des comptes, *La gestion de Pôle emploi, dix ans après sa création*, rapport public thématique, La Documentation française, juillet 2020.

²⁰³ Les pays concernés par ce transfert de population active provenant de la France sont principalement la Suisse, le Luxembourg et, plus marginalement, l'Allemagne, la Belgique et l'Espagne.

ensuite à l'État de résidence une partie du montant des allocations versées. La réglementation en vigueur n'est pas favorable à la France et entraîne un déficit récurrent pour l'Unédic : sur la période 2009-2019, le solde cumulé est estimé à 6,2 Md€.

La Commission européenne a proposé une révision de la réglementation relative à la coordination de la sécurité sociale plus équitable pour la France mais celle-ci a pris du retard et n'a pas pu être validée par le Parlement européen avant la fin de la dernière mandature. Les travaux pour faire évoluer la réglementation se poursuivent.

B - L'échec de la première mise en œuvre de l'encadrement de la négociation paritaire

La situation financière du régime a conduit l'État à jouer un rôle plus important dans la gouvernance de l'assurance chômage pour imposer des mesures d'économies, d'autant qu'une part importante des ressources du régime est, depuis 2018, votée par le Parlement (cf. III.B).

La loi du 5 septembre 2018 sur la liberté de choisir son avenir professionnel a mis en place un dispositif d'encadrement de la négociation paritaire : en plus de l'agrément qu'il délivre pour permettre l'entrée en vigueur des conventions d'assurance chômage, le Gouvernement fixe désormais en amont les conditions de négociation entre les partenaires sociaux par le biais d'un document de cadrage transmis par le Premier ministre. Selon l'article L. 5422-21-1 du code du travail, ce document *« précise les objectifs de la négociation en ce qui concerne la trajectoire financière, le délai dans lequel cette négociation doit aboutir et, le cas échéant, les objectifs d'évolution des règles du régime d'assurance chômage. Il détaille les hypothèses macroéconomiques sur lesquelles se fonde la trajectoire financière, ainsi que le montant prévisionnel, pour les trois exercices à venir, du produit [de la CSG], sans préjudice des dispositions des prochaines lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale »*.

Le document de cadrage transmis en septembre 2018 fixait très clairement à la négociation un objectif de désendettement du régime (entre 1 et 1,3 Md€ d'économies en moyenne annuelle pour la période de trois ans) ainsi que de mise en place de différentes dispositions : une modulation des cotisations patronales – dite « bonus-malus » – pour limiter le recours aux contrats de travail de courte durée et des droits nouveaux à indemnisation pour les salariés démissionnaires et les travailleurs indépendants.

Les négociations engagées ont finalement échoué en février 2019, lorsqu'aucun accord n'a pu être trouvé concernant le dispositif du bonus-malus.

C - Une réforme en cours des règles d'indemnisation

Comme le prévoit le code du travail, l'échec des négociations d'assurance chômage a conduit l'État à définir les mesures d'application du régime d'assurance chômage par voie réglementaire. Le décret du 26 juillet 2019 a ainsi prévu la mise en place de plusieurs mesures selon un calendrier étalé dans le temps.

À compter du 1^{er} novembre 2019, la durée d'affiliation requise pour ouvrir ou recharger des droits à indemnisation a été augmentée de quatre à six mois et un mécanisme de dégressivité des allocations les plus élevées²⁰⁴ a été mis en place, ainsi qu'une allocation au bénéfice des travailleurs indépendants ; de nouveaux droits ont également été introduits pour les salariés démissionnaires. Une taxe forfaitaire de 10 € pour chaque contrat à durée déterminée dit d'usage a également été créée au 1^{er} janvier 2020.

Deux autres mesures étaient prévues : à compter du 1^{er} avril 2020, la modification des règles de calcul du salaire journalier de référence, qui sert de base à la détermination du montant de l'allocation, et la mise en œuvre, à compter du 1^{er} mars 2021, du bonus-malus venant moduler le taux de contribution des employeurs de sept secteurs d'activité en fonction de l'intensité du recours de l'entreprise aux contrats à durée déterminée.

Les principales mesures avaient pour objectif de réaliser des économies et d'amplifier l'amélioration du solde financier du régime. Selon les prévisions financières réalisées par l'Unédic en février 2020, tenant compte de nouvelles prévisions de la conjoncture économique, le déficit devait être réduit à 0,9 Md€ en 2020 puis le régime devait connaître des excédents de 2,3 Md€ en 2021 et 4,2 Md€ en 2022. Fin 2022, l'endettement devait être réduit à 31,9 Md€.

II - Une dégradation majeure de la situation financière de l'Unédic due à la crise sanitaire

La crise sanitaire entraîne une baisse des recettes du régime et une hausse importante de ses dépenses, due notamment au financement d'un tiers du coût de l'activité partielle. L'Unédic a mobilisé l'ensemble de ses programmes de financement pour faire face aux besoins de trésorerie du régime. Pendant cette période de crise, la concertation entre l'État et les partenaires sociaux est apparue limitée.

²⁰⁴ Dégressivité de l'allocation à partir du septième mois d'indemnisation pour les demandeurs d'emploi dont le salaire antérieur était supérieur à 4 500 € bruts mensuels.

A - Les mesures d'urgence

Face à la crise sanitaire, le Gouvernement a pris plusieurs mesures, financées ou cofinancées par le régime d'assurance chômage, pour éviter la faillite d'entreprises, prévenir les licenciements et soutenir le revenu des demandeurs d'emploi.

1 - Un recours massif à l'activité partielle

L'activité partielle (ou chômage partiel) est un dispositif de prévention des licenciements économiques qui permet, sous certaines conditions, aux entreprises qui connaissent une baisse d'activité de faire prendre en charge une partie du coût de la rémunération²⁰⁵ de leurs salariés par l'État et l'Unédic. Avant la crise, les salariés placés en activité partielle étaient indemnisés par leur employeur pour chaque heure chômée à hauteur de 70 % de leur salaire net et une indemnisation forfaitaire²⁰⁶, financée par l'État et l'Unédic, était versée à l'entreprise.

Avec l'irruption de la crise sanitaire et le premier confinement mis en place le 17 mars 2020, le Gouvernement a fait le choix de rendre le dispositif d'activité partielle beaucoup plus généreux pour les employeurs de manière à préserver les emplois et soutenir les entreprises, comme l'Allemagne l'avait fait de manière beaucoup plus importante lors de la crise de 2008.

Le dispositif exceptionnel d'activité partielle mis en place par le décret n° 2020-325 du 25 mars 2020 est ainsi plus favorable : alors qu'elle était auparavant forfaitaire, l'allocation versée par l'État et l'Unédic à l'entreprise est désormais proportionnelle aux rémunérations des salariés placés en activité partielle, pour les rémunérations inférieures à 4,5 fois le Smic. Pendant le premier confinement, l'État et l'Unédic ont pris en charge la totalité du coût de l'indemnité versée aux salariés placés en activité partielle.

En outre, le dispositif exceptionnel est ouvert à de nouveaux bénéficiaires : entreprises publiques en auto-assurance, apprentis et salariés titulaires d'un contrat de professionnalisation, salariés employés à domicile par des particuliers employeurs et assistantes maternelles. La deuxième loi de finances rectificative pour l'année 2020 dispose que les

²⁰⁵ Le salaire n'est pas maintenu : le salarié perçoit une indemnité de son employeur représentant une partie de sa rémunération. L'employeur se voit rembourser une partie du coût de cette indemnité par l'Agence de services et de paiement, pour le compte de l'État et de l'Unédic.

²⁰⁶ 7,74 € par heure indemnisée pour les entreprises disposant d'un effectif inférieur ou égal à 250 salariés et 7,23 € pour les autres entreprises. Cette indemnisation était financée par l'État et l'Unédic (la part de l'Unédic était fixée à 2,90 €).

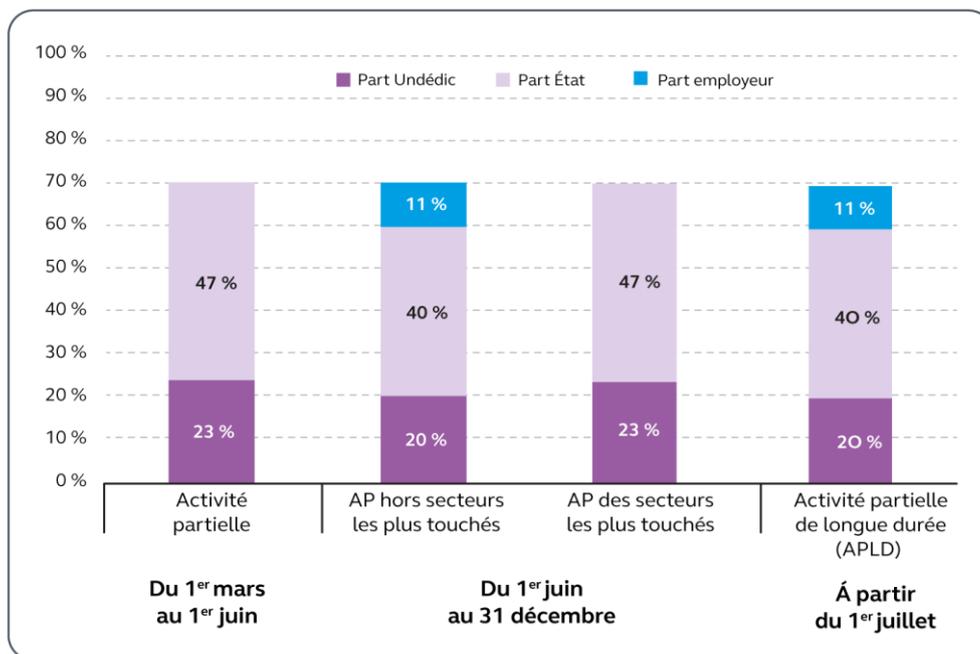
salariés placés en arrêt de travail pour garde d'enfant ou parce qu'eux-mêmes ou l'un de leurs proches sont considérés comme personnes vulnérables bénéficient à compter du 1^{er} mai 2020 du dispositif exceptionnel d'activité partielle. Cette disposition n'est pas conforme aux objectifs de l'activité partielle, dans la mesure où elle vise à procurer un revenu à des salariés qui ne peuvent pas travailler pour des raisons personnelles et non en raison de la baisse d'activité de leur entreprise.

Ce régime exceptionnel a évolué à compter du 1^{er} juin 2020 pour accompagner la reprise d'activité : la prise en charge par l'État et l'Unédic de l'indemnisation, inchangée pour le salarié, a été abaissée de 100 % à 85 %, sauf pour les secteurs encore affectés par les décisions administratives de fermeture (tourisme, restauration, culture, sports, événementiel). Ce taux de prise en charge, qui avait initialement vocation à s'appliquer jusqu'au 30 septembre 2020, a été prolongé jusqu'au 31 octobre 2020 puis jusqu'au 31 décembre 2020. Il est prévu d'ajuster les règles concernant l'indemnisation des salariés comme le reste à charge pour les employeurs au premier trimestre 2021 en fonction de l'évolution de la situation sanitaire.

Enfin, la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 a prévu la création d'un dispositif d'activité partielle de longue durée (APLD). Conditionné à un accord d'entreprise ou de branche comportant des engagements de maintien dans l'emploi, celui-ci permet à l'entreprise d'être indemnisée pour la réduction de son activité dans une limite de 40 % de réduction du temps de travail et sur une période maximale de 24 mois consécutifs ou non.

Pendant toute l'année 2020, malgré le changement des règles d'indemnisation des employeurs et de dimension du recours à l'activité partielle, les règles de financement restent proches de celles qui prévalaient avant la crise sanitaire : le financement du dispositif d'activité partielle est assuré aux deux tiers par l'État et à un tiers par l'Unédic.

Graphique n° 2 : financement de l'indemnité d'activité partielle en part du salaire brut (salaires compris entre 1,3 et 4,5 fois le Smic)



Note : à partir du 1^{er} novembre 2020, le taux horaire de l'allocation d'APLD peut être majoré lorsque l'entreprise relève d'un secteur protégé ou en fermeture administrative (47 % pour la part État et 23 % pour la part Unédic).

Source : Unédic

Le coût réel du dispositif n'est pas aisé à estimer en temps réel : par précaution, les employeurs demandent aux services déconcentrés du ministère du travail (les Direccte) l'autorisation préalable de placer tout ou partie de leurs salariés pour des volumes horaires en général supérieurs à ce qui est nécessaire pour compenser la baisse d'activité. C'est particulièrement le cas en période de crise sanitaire à l'évolution et aux conséquences économiques difficiles à prévoir pour chaque employeur. En outre, les demandes d'indemnisation peuvent être déposées par les employeurs auprès de l'Agence de services et de paiement jusqu'à un an après la période d'activité partielle²⁰⁷.

²⁰⁷ Ainsi, au 21 septembre 2020, 61 % des heures d'activité partielle demandées au titre du mois de mars avaient fait l'objet d'une demande d'indemnisation de la part des employeurs.

**Tableau n° 2 : suivi de l'activité partielle en 2020
(au 2 février 2021)**

	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.
Demandes d'autorisation préalables										
Nombre de salariés susceptibles d'être placés en activité partielle (millions)	11,3	12,4	12,9	12,2	8,2	7,6	7,1	6,4	7,5	7,5
Demandes d'indemnisation										
Nombre d'entreprises	865 000	972 000	883 000	405 000	234 000	155 000	149 000	253 000	434 000	291 000
Nombre de salariés (millions)	6,7	8,3	6,8	3,1	1,7	1,0	1,1	1,4	2,5	1,5
Nombre d'heures (millions)	313	809	422	187	106	57	65	68	196	126
Montant total d'indemnisation estimé (en Md€)	3,3	8,6	4,6	2,3	1,4	0,8	0,9	0,9	2,3	2,0

Source : Dares - Situation sur le marché du travail durant la crise sanitaire au 2 février 2021

Selon les demandes d'indemnisation au 2 février 2021, c'est au mois d'avril, au cœur du premier confinement, que les heures d'activité partielle consommées ont été les plus importantes : 809 millions pour 972 000 entreprises et 8,3 millions de salariés.

L'activité partielle pendant le premier confinement

Selon le bilan réalisé par l'Unédic pour la période de mars à septembre 2020, la majorité des demandes d'indemnisation émanait de petits établissements : au mois d'avril, 89 % des établissements indemnisés employaient moins de 20 salariés, un peu moins de 120 000 établissements entre 20 et 500 salariés et 1 600 établissements 500 salariés ou plus.

Le recours à l'activité partielle varie très fortement d'un secteur à l'autre. Quatre secteurs ont concentré à eux seuls 62 % des heures indemnisées : commerce (18 %), hébergement-restauration (18 %), activités scientifiques et techniques (15 %) et construction (11 %). Par ailleurs, l'intensité du recours à l'activité partielle entre mars et août 2020 est la plus forte dans les secteurs de l'hébergement et restauration (58 % des effectifs du secteur), des autres activités de service, qui comprend les arts et spectacles (42 %), de la construction (33 %) et de la fabrication de matériel de transport (32 %). Le secteur du commerce, qui a consommé un grand nombre d'heures indemnisées, n'est que sixième en termes de part de salariés concernés (26 %).

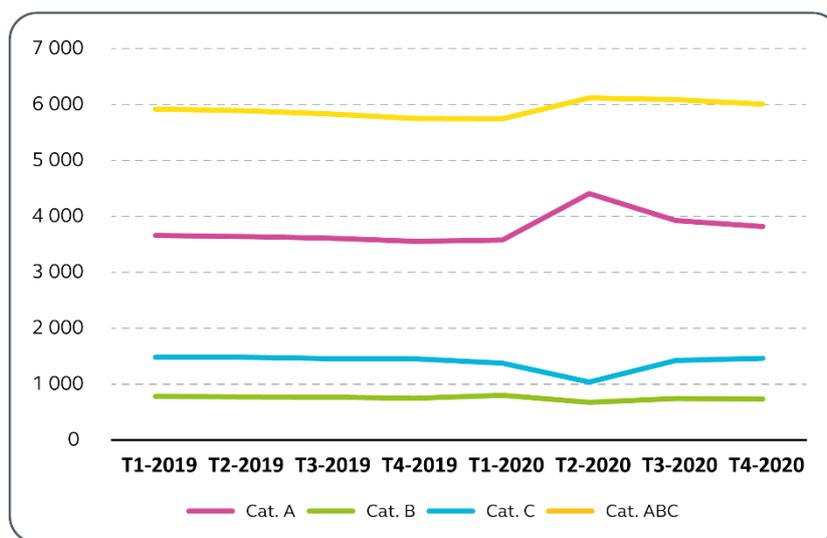
Les règles du deuxième confinement étant différentes, ces proportions ont pu évoluer en fin d'année.

Source : Unédic – données au 21 septembre 2020

2 - Des mesures exceptionnelles en faveur des demandeurs d'emploi

La mise en place du confinement au printemps 2020 s'est traduite par une nette diminution du nombre des demandeurs d'emploi en activité réduite (catégories B et C, - 21% entre le premier et le deuxième trimestres 2020) et une très forte hausse du nombre de demandeurs d'emploi sans activité (catégorie A, + 23 %). Ceci s'explique notamment par le non-renouvellement des contrats de courte durée et des missions d'intérim, qui a fait basculer certains demandeurs d'emploi d'une catégorie à l'autre et augmenter le nombre des inscriptions à Pôle emploi, tandis que les sorties du chômage diminuaient pour la plupart des motifs : défauts d'actualisation, qui recouvrent généralement pour partie des reprises d'emploi non déclarées à Pôle emploi, reprises d'emploi déclarées, entrées en stage ou en formation.

Graphique n° 3 : évolution du nombre de demandeurs d'emploi depuis le 1^{er} trimestre 2019 (en milliers)



Source : Cour des comptes d'après données Dares et Pôle emploi

Cette situation exceptionnelle s'est ensuite pour partie régularisée avec la fin du premier confinement et la reprise progressive de l'activité. Au quatrième trimestre 2020, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi sans activité (catégorie A) a diminué de 13 % par rapport au deuxième trimestre et le nombre de demandeurs d'emploi en activité réduite (catégories B et C) a augmenté de 28 %. Au quatrième trimestre 2020, le nombre moyen de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi et tenus de rechercher un emploi (catégories A, B et C) en France (hors Mayotte) s'établissait à 6 006 900, en dessous du pic du deuxième trimestre 2020 (6 115 600) mais 4,5 % au-dessus du quatrième trimestre 2019 (5 746 400).

Le Gouvernement a pris plusieurs mesures pour tenir compte des conséquences de l'épidémie de covid 19 sur le marché du travail.

La durée d'indemnisation des allocataires arrivés en fin de droits entre le 1^{er} mars et le 31 mai 2020 a ainsi été prolongée, ainsi que les droits des intermittents du spectacle, jusqu'à fin août 2021 (« année blanche ») ; la mesure de prolongation des droits a été reconduite pour le deuxième confinement²⁰⁸.

²⁰⁸ Pour les allocataires arrivés en fin de droits entre le 30 octobre 2020 et le 15 février 2021, prolongation des droits jusqu'à fin février 2021.

La période de référence au cours de laquelle est recherchée la durée minimale d'affiliation requise pour l'ouverture d'un droit à indemnisation a été allongée de trois mois, afin de neutraliser le premier confinement ; des conditions d'éligibilité plus favorables ont ensuite été définies jusqu'à la fin de l'année 2020.

La taxe forfaitaire de 10 € sur les CDD d'usage a été abrogée, le contexte économique dû à l'épidémie de covid 19 ne permettant plus à la taxe de produire l'effet recherché, dans la mesure où les secteurs concernés, comme l'hôtellerie-restauration ou l'évènementiel, étaient privés durablement de visibilité sur leur niveau d'activité.

Enfin, l'entrée en vigueur des nouvelles règles prévues par le décret du 26 juillet 2019 a été reportée, d'abord au 1^{er} septembre 2020, puis au 1^{er} janvier 2021 et enfin au 1^{er} juillet 2021. Elle pourrait désormais être conditionnée à des critères relatifs à la situation économique.

Une concertation visant à adapter ces nouvelles règles au nouveau contexte économique et social a été lancée en octobre 2020, portant notamment sur la période d'affiliation pour ouvrir des droits, la dégressivité des allocations pour certains allocataires ou encore le mode de calcul du salaire journalier de référence. Cette concertation a dû prendre en compte la décision du 25 novembre 2020, par laquelle le Conseil d'État a annulé les dispositions du décret du 26 juillet 2019 portant sur le calcul du salaire journalier de référence, pour défaut de respect du principe d'égalité, et sur le bonus-malus, dont les modalités ne pouvaient pas être fixées par un simple arrêté.

Les mesures de soutien à l'emploi prises dans le cadre de la crise sanitaire, dont notamment le dispositif d'activité partielle, font l'objet d'une analyse approfondie par la Cour qui sera publiée au cours de l'année 2021.

B - Des prévisions financières très dégradées et incertaines

La crise sanitaire entraîne un très important déséquilibre des comptes de l'Unédic puisqu'elle se traduit à la fois par :

- une hausse de ses dépenses, principalement due au financement d'un tiers du coût du dispositif exceptionnel d'activité partielle et aux dépenses supplémentaires dues aux mesures d'urgence et à la dégradation du marché du travail ;

- une baisse de ses recettes (cotisations patronales et fraction du produit de la CSG sur les revenus d'activité) liée au placement massif de salariés en activité partielle ou en arrêt maladie²⁰⁹, au report ou à l'annulation des cotisations d'assurance chômage, et plus généralement à la baisse de la masse salariale prévue pour 2020.

Selon les prévisions de l'Unédic²¹⁰ mises à jour en février 2021, la situation financière serait dégradée dans des proportions inédites :

- entre 2019 et 2020, les recettes du régime diminueraient de 9 % (- 3,4 Md€), pour atteindre 35,8 Md€. Elles retrouveraient en 2021 un niveau légèrement supérieur à celui de 2019 ;
- entre 2019 et 2020, les dépenses augmenteraient de 29 % (+ 12,1 Md€) pour atteindre 53,2 Md€. En 2021, le niveau des dépenses diminuerait par rapport à 2020 mais resterait élevé par rapport à 2019 : + 20 % (+ 8,4 Md€).

Tableau n° 3 : prévisions financières de l'Unédic pour les années 2020 et 2021 (mise à jour de février 2021)

	2019	2020	2021
Recettes	39,2	35,8	39,4
Contribution d'assurance chômage	38,6	35,2	38,8
<i>dont contributions principales</i>	25,5	22,4	24,3
<i>dont contributions de toutes natures (CSG)</i>	13,2	12,8	14,6
Autres recettes	0,6	0,6	0,6
Dépenses	41,1	53,2	49,5
Allocations brutes	35,0	39,0	38,7
Activité partielle	0,04	7,5	3,8
Caisses de retraite	2,2	2,3	2,3
Autres dépenses	3,9	4,4	4,7
<i>dont financement de Pôle emploi</i>	3,5	4,1	4,3
<i>dont charges d'intérêt de la dette</i>	0,3	0,2	0,4
Solde financier	- 1,9	- 17,4	- 10,0
Endettement net bancaire	- 36,8	- 54,2	- 64,2

Source : Situation financière de l'Assurance chômage pour 2020 et 2021, Unédic, 24 février 2021

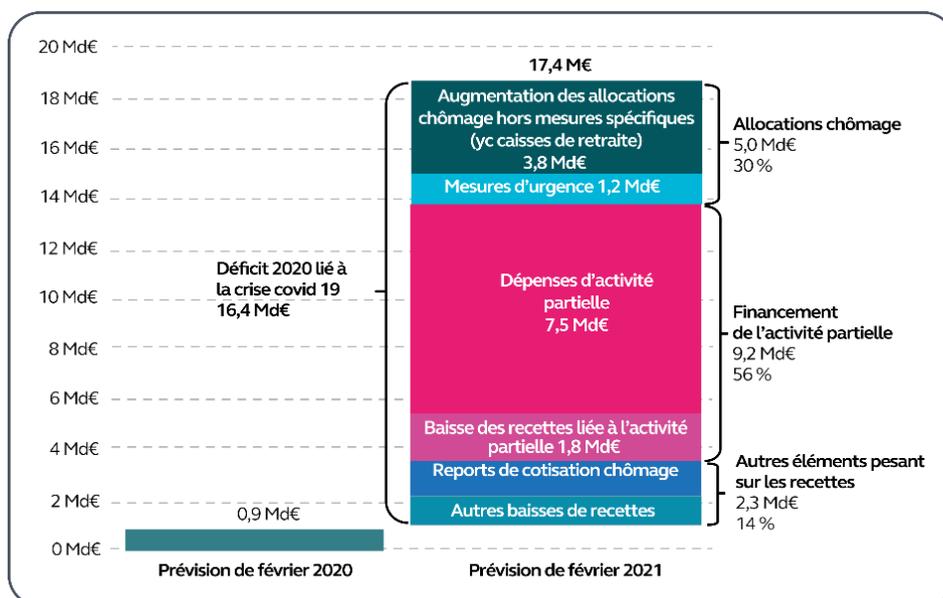
Le déficit du régime s'établirait à 17,4 Md€ en 2020 et 10,0 Md€ en 2021. L'endettement atteindrait 54,2 Md€ en 2020 et 64,2 Md€ en 2021.

²⁰⁹ Les indemnités d'activité partielle ou d'arrêt maladie ne sont pas soumises aux contributions patronales, ni à la CSG sur les revenus d'activité. Elles sont soumises à la CSG sur les revenus de remplacement, dont le taux est moins élevé.

²¹⁰ Prévisions élaborées sur la base d'une baisse de la croissance de 8,3 % pour l'année 2020 et d'un rebond de 5,5 % en 2021.

Le déficit résulte, pour plus de la moitié, des dépenses et des moindres recettes liées à l'activité partielle. Toutefois, en préservant des emplois, ce dispositif a également eu pour effet de fortement contenir la progression des dépenses d'allocation chômage sur 2020.

Graphique n° 4 : décomposition du déficit 2020 lié à la crise



Source : Situation financière de l'Assurance chômage pour 2020 et 2021, Unédic, 24 février 2021

C - Une adaptation dans de bonnes conditions des programmes de financement

Pour répondre aux besoins de financement du régime, l'Unédic avait défini une stratégie financière fondée sur trois programmes de financement sur les marchés financiers à court (moins d'un an), moyen (d'un à sept ans) et long terme (plus de sept ans) dans la limite des plafonds annuels décidés par son conseil d'administration. L'Unédic bénéficie pour ces trois programmes du même niveau de notation que l'État français mais seul le programme de long terme est explicitement couvert par la garantie de l'État²¹¹.

²¹¹ Chaque année, le plafond annuel de la garantie de l'État est autorisé par un article de la loi de finances et les émissions obligataires peuvent être réalisées après la publication d'un arrêté du ministre des finances.

Dans un premier temps, pour faire face aux besoins de trésorerie exceptionnels de 2020, le plafond des emprunts à court terme a été relevé de 10 Md€ à 18 Md€, niveau jamais atteint jusqu'ici et une bascule de la dette vers les emprunts à long terme a été progressivement réalisée. Le plafond du programme de long terme a été relevé de 34 Md€ à 50 Md€, portant le plafond total d'endettement à 78 Md€.

Dès les mois de février et mars, l'Unédic a émis les deux emprunts à long terme (1,250 Md€ et 750 M€) initialement prévus pour couvrir le refinancement des obligations arrivant à échéance en 2020 et le déficit prévisionnel de l'année 2020, couverts par le plafond de garantie de l'État prévu dans la loi de finances initiale pour 2020 (2 Md€).

Un programme de financement exceptionnel a ensuite été organisé tout au long de l'année, permis par deux relèvements successifs du plafond de la garantie de l'État : relèvement à 10 Md€ par la deuxième loi de finances rectificative pour 2020 du 25 avril 2020 puis à 15 Md€ par la troisième loi de finances rectificative du 30 juillet 2020.

Tous les emprunts obligataires émis à partir du mois de mai ont été réalisés pour la première fois sous la forme de « *social bonds* » (ou obligations à impact social). Cette nouvelle forme d'obligations, qui impose que les fonds levés financent des projets à caractère social, avait été préparée depuis plusieurs mois et a trouvé son aboutissement pendant la crise sanitaire. L'Unédic a constaté un très fort intérêt des investisseurs pour cette nouvelle forme d'obligation, avec à chaque fois un montant du livret d'ordres qui dépassait largement le montant émis.

L'Unédic a ainsi émis en 2020 des emprunts à hauteur de 19 Md€, 4 Md€ sur le programme de financement à moyen terme et 15 Md€ sur le programme de financement à long terme, couvert par la garantie de l'État.

**Tableau n° 4 : émissions réalisées par l'Unédic sur les programmes
à moyen et long termes**

Programme	Montant (en M€)	Date d'émission	Date de remboursement	Taux de référence (OAT)	Taux de financement	Écart par rapport au taux de référence en points de base
Long terme	1 250	27/02/2020	mars-30	- 0,229 %	- 0,089 %	14
Long terme	750	25/03/2020	mai-28	0,081 %	0,361 %	28
Moyen terme	4 000	15/05/2020	nov-26	- 0,248 %	0,112 %	36
Long terme	4 000	10/06/2020	nov-29	0,016 %	0,266 %	25
Long terme	2 000	09/07/2020	juil-35	0,098 %	0,308 %	21
Long terme	3 000	08/10/2020	nov-28	- 0,408 %	- 0,218 %	19
Long terme	1 500	28/10/2020	juil-35	- 0,108 %	0,042 %	15
Long terme	2 500	12/11/2020	nov-30	- 0,274 %	- 0,124 %	15

Source : Unédic

Finalement, à part la période au début du premier confinement au cours de laquelle les marchés ont été perturbés, en particulier le marché à court terme, le programme de financement de l'Unédic a été réalisé sans difficulté, avec, pour chaque émission, une marque d'intérêt des investisseurs et des taux de financement satisfaisants. Ces émissions se sont faites en coordination avec l'Agence France Trésor, qui gère la dette de l'État.

L'organisation de l'Unédic pendant la crise sanitaire

L'Unédic a pour missions principales de garantir la mise en œuvre des règles de l'assurance chômage, d'assurer la gestion financière du régime, de réaliser les études et analyses nécessaires à son pilotage et de contrôler les conditions de mise en œuvre de l'assurance chômage.

Au cours des deux confinements, la majorité de la centaine de salariés affectée à ces missions a été placée en télétravail et a assuré la continuité de l'activité dans une période au cours de laquelle l'Unédic a été fortement sollicitée, notamment sur ses trois premières missions :

- évolution des règles de l'assurance chômage (mesures d'urgence et adaptation de la réforme) : expertise technique et réalisation de simulations ;
- gestion financière du régime : définition et mise en œuvre d'un nouveau programme de financement pour répondre à l'important besoin de financement de l'activité partielle ;
- réalisation des prévisions financières : suivi des conséquences financières de la crise, définition d'un nouveau modèle de prévision pour tenir compte du caractère exceptionnel de la crise.

D - Une concertation limitée en régime de carence et en période d'urgence

Compte tenu de l'impact brutal et massif de la crise sanitaire, un comité de pilotage réunissant à haut niveau des représentants des ministères chargés du travail et des comptes publics, de Pôle emploi et de l'Unédic a été mis en place, pour assurer le suivi de l'activité partielle et de l'indemnisation du chômage, en parallèle des échanges conduits par le Gouvernement avec les partenaires sociaux sur le suivi de la réforme de l'assurance chômage.

Pour autant, à plusieurs occasions au cours de l'année, les gestionnaires de l'Unédic ont pris connaissance par voie de presse de décisions, prises par le Gouvernement dans l'urgence, qui affectent les dépenses du régime, comme par exemple la bascule des salariés en arrêt maladie vers l'activité partielle à laquelle l'Unédic était opposée, la création de l'activité partielle de longue durée ou la poursuite en 2021 du financement de l'activité partielle et de l'APLD sur le principe d'un partage à deux tiers un tiers entre l'État et l'Unédic.

Le comité de pilotage de haut niveau qui se réunissait au plus fort de la crise sanitaire au printemps a été suspendu pendant plusieurs mois, à la suite du changement de Gouvernement. Il n'a été réactivé qu'en octobre, à la demande des dirigeants de l'Unédic.

Alors que la charge pour l'Unédic approche 8 Md€, et malgré de longs mois de discussion, l'avenant à la convention de 2014 sur l'activité partielle qui précise les modalités de cofinancement des nouveaux dispositifs (dispositif exceptionnel et APLD) n'a été signé que le 18 décembre 2020.

Si l'urgence des décisions à prendre en raison de la crise sanitaire et le fait que les règles d'indemnisation soient actuellement fixées par voie réglementaire (régime de carence) expliquent le rôle prépondérant de l'État dans cette période, une information plus précoce et plus détaillée des gestionnaires de l'Unédic est souhaitable pour éclairer la prise de décision.

III - Une nouvelle trajectoire financière à définir et un cadre de gouvernance à clarifier

Le décret du 26 juillet 2019 qui fixe actuellement les règles d'indemnisation du régime d'assurance chômage cessera de produire ses effets au 1^{er} novembre 2022. D'ici là, l'agenda social du Gouvernement prévoit d'engager des discussions en 2021 avec les partenaires sociaux sur la gouvernance de l'assurance chômage, question étroitement liée à celle du financement du régime et des modalités d'amortissement de sa dette. En effet, même les mesures indispensables visant à rétablir l'équilibre structurel du régime dans le cadre d'une nouvelle trajectoire financière et l'amélioration de la conjoncture économique ne suffiront pas à apurer la totalité de la dette : le montant atteint par celle-ci (56 Md€ fin 2020) conduit à envisager des mesures spécifiques relevant de l'État.

A - Définir une nouvelle trajectoire financière et clarifier les rôles respectifs de l'État et des partenaires sociaux

La définition d'une nouvelle trajectoire à moyen terme relève en premier lieu de l'État en raison de la nécessité d'un pilotage plus global des finances publiques dans cette période marquée par la croissance considérable de la dette et du poids de la dette de l'Unédic dans cet ensemble, mais aussi en raison du poids des recettes du régime désormais votées par le Parlement.

1 - Une part du financement du régime désormais votée dans le cadre des lois de financement de la sécurité sociale

Le régime d'assurance chômage était jusqu'en 2017 financé sous une forme contributive, par les cotisations patronales et salariales assises sur les salaires bruts, dont le niveau était déterminé lors de la négociation de la convention d'assurance chômage²¹².

Ce mode de financement a été profondément modifié en 2018 par la mise en œuvre du programme présidentiel visant à augmenter le pouvoir d'achat des salariés : les cotisations salariales d'assurance chômage (comme celles d'assurance maladie) ont été supprimées en contrepartie d'une augmentation de la CSG de 1,7 point pour les salariés et l'affectation à l'assurance chômage d'une fraction du produit de la CSG sur les revenus d'activité (1,47 point de CSG en 2019 et en 2020).

Le document de cadrage transmis par le Premier ministre aux partenaires sociaux en septembre 2018 précisait que « pour la durée de la convention, le produit [de la fraction de CSG] affecté à l'Unédic correspond à la part des contributions d'assurance chômage qui a été supprimée, soit l'équivalent de 2,4 % de la masse salariale correspondante ». Il précise également que la prise en compte des cotisations patronales d'assurance chômage dans le renforcement des allègements généraux de charge sur les bas salaires au 1^{er} octobre 2019 est compensée à l'euro par l'Acoss à l'Unédic. Les baisses de recettes liées à des exonérations de charges au bénéfice d'employeurs spécifiques (outre-mer, aides à domicile, armement maritime et saisonniers agricoles) sont également compensées à l'Unédic par les ministères concernés.

En 2017, les cotisations patronales et salariales représentaient 97,7 % des ressources totales du régime ; en 2019, les cotisations ne représentaient plus que 62,8 % des ressources totales (y compris la compensation des exonérations pour 3,3 % du total), tandis que le produit de la CSG s'élevait à 37,2 % des ressources totales.

Les modalités retenues jusqu'à présent garantissent que la dynamique des recettes reste équivalente à celle de la masse salariale du secteur privé. Le niveau de la contribution de la CSG au financement du régime n'est cependant inscrit ni dans le code du travail, ni dans celui de la sécurité sociale. Une part substantielle des recettes de l'assurance chômage est ainsi votée chaque année par le Parlement, sans autre perspective pluriannuelle que celle associée à la trajectoire financière figurant dans le document de cadrage transmis par le Premier ministre aux partenaires sociaux en amont des négociations paritaires.

²¹² Ce niveau était fixé dans la convention du 14 avril 2017 à 4,05 % pour les cotisations patronales et 2,4 % pour les cotisations salariales.

Tirant les conséquences de ces évolutions, la Cour a recommandé que la loi de financement de la sécurité sociale soit transformée en loi de financement de la protection sociale obligatoire, incluant l'assurance chômage, de même que les régimes de retraite complémentaire²¹³.

2 - Rétablir l'équilibre structurel du régime et clarifier les rôles respectifs de l'État et des partenaires sociaux

Pour pouvoir jouer son rôle d'amortisseur conjoncturel sans risque pour le système lui-même, le régime d'assurance chômage doit être structurellement à l'équilibre. Or, comme la Cour l'avait déjà souligné dans le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2017, tel n'est plus le cas.

Par ailleurs, la cohérence initiale du régime a été altérée par les décisions prises au cours des dernières années concernant l'introduction d'une part de CSG dans ses recettes et le poids des dépenses ne relevant pas de l'indemnisation des salariés ayant perdu involontairement leur emploi (financement de Pôle emploi, extension de l'activité partielle, création de droits pour des non-salariés), mais aussi par le fonctionnement en régime de carence. Si le cofinancement de Pôle emploi et de l'activité partielle s'apparente à des mesures de gestion du risque, le niveau atteint en 2020 n'est pas compatible avec les capacités réelles de financement du régime, y compris en raisonnant à moyen terme.

Fin 2020, le régime d'assurance chômage apparaît ainsi profondément bouleversé : son endettement atteint un niveau historiquement haut, la structure de ses dépenses et de ses recettes a évolué et les partenaires sociaux ne sont plus décisionnaires de l'essentiel de ses règles de fonctionnement.

À court terme, il importe de restaurer un mode de fonctionnement satisfaisant de la gouvernance de l'assurance chômage et de préciser les rôles respectifs de l'État et des partenaires sociaux. À l'heure actuelle, chaque nouvelle annonce crée une incertitude sur les conditions de son financement, voire sur l'évolution de la nature même du régime qui avait déjà été modifiée par l'extension du périmètre aux salariés démissionnaires et aux travailleurs indépendants. Ainsi, la prise en charge des indemnités versées aux parents devant garder leurs enfants à domicile à cause de l'épidémie de covid 19 ou aux personnes vulnérables ne s'inscrit pas dans les dépenses que le régime a vocation à prendre en charge.

²¹³ Cour des comptes, *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, rapport public thématique, La Documentation française, novembre 2020.

La clarification du rôle de l'État devrait porter sur plusieurs points :

- sur les dépenses : le niveau de prise en charge de certaines dépenses ne relevant pas de l'indemnisation des salariés privés involontairement d'emploi pourrait être redéfini ;
- sur les recettes : le pilotage du régime serait facilité si la contribution de la CSG à son financement était précisée, soit dans le code du travail, soit dans un cadre pluriannuel (à travers la loi de programmation des finances publiques par exemple) ;
- sur la trajectoire financière : l'explicitation de la trajectoire des dépenses et des recettes et l'identification du niveau de dette susceptible d'être apuré par des mesures arrêtées dans le cadre de conventions d'assurance chômage négociées par les partenaires sociaux.

Cette clarification devrait tenir compte à la fois des finalités du régime et de ses capacités réelles à dégager, à contexte économique et social donné, des excédents pour retrouver l'équilibre et réduire l'endettement.

Une fois passée la crise sanitaire proprement dite, quand les prévisions économiques seront stabilisées, l'État devrait définir, en concertation avec les gestionnaires du régime, une nouvelle trajectoire financière de rétablissement de l'équilibre et de désendettement, le soin étant laissé aux partenaires sociaux de négocier entre eux les moyens de parvenir à respecter cette trajectoire financière. Dans l'hypothèse où ceux-ci n'y parviendraient pas, le fonctionnement du régime de carence gagnerait à être précisé.

C'est dans ce cadre que s'inscriraient les décisions à prendre concernant le traitement de la part de la dette excédant les capacités de remboursement du régime à long terme.

B - Une dette trop lourde à porter pour le seul régime d'assurance chômage

Alors que le Gouvernement a organisé dès l'été 2020 le transfert de la dette portée par l'Acoss vers la Cades²¹⁴, la question du traitement de la dette de l'Unédic n'a pas fait l'objet d'analyses approfondies par les services de l'État. La reprise d'une partie de celle-ci par l'État serait pourtant justifiée à plusieurs titres.

²¹⁴ Conformément à sa mission légale de financement des besoins infra-annuels de trésorerie du régime général de la sécurité sociale, l'Acoss ne peut emprunter qu'à moins de 12 mois. L'augmentation considérable de l'encours de ses emprunts au cours de la crise sanitaire a rendu indispensable un allongement de la maturité des emprunts et une reprise de dettes par la Cades.

En premier lieu, l'accroissement massif de l'endettement est une conséquence des mesures exceptionnelles de soutien de l'économie mises en place pendant la crise sanitaire, venue s'ajouter à un endettement important issu de la crise de 2008, non apuré.

En outre, le niveau de dette (54,2 Md€ fin 2020) dépasse largement les capacités de désendettement du régime par ses propres excédents. Il représente presque une fois et demie les ressources collectées au cours de l'année 2019. Depuis le début des années 1990, le régime n'a connu que trois cycles positifs au cours desquels il a pu réaliser des excédents : + 6,3 Md€ d'excédents cumulés en trois ans entre 1994 et 1996, 1,6 Md€ en deux ans en 2000 et 2001, et 8,5 Md€ en trois ans entre 2006 et 2008. Les perspectives financières élaborées début 2020, qui tiennent compte de la mise en œuvre de la réforme de 2019 dans un contexte de croissance limitée (augmentation annuelle du PIB comprise entre 1,1 % et 1,4 %) et de baisse du chômage, prévoyaient un premier excédent de 2,3 Md€ en 2021 et un excédent de 4,2 Md€ en 2022. La capacité du régime à produire des excédents suffisants pour réduire significativement la dette, même sur plusieurs cycles économiques, paraît ainsi limitée compte tenu du fait qu'une partie des excédents sera de toute façon consommée par les déficits enregistrés en phase basse des cycles.

Enfin, la dette de l'assurance chômage reste encore soutenable financièrement actuellement grâce au niveau très bas des taux d'intérêt. La charge d'intérêts s'élevait à 0,3 Md€ en 2019 et devrait passer à 0,4 Md€ en 2021. Toutefois le régime devra rembourser les obligations arrivant à échéance, avec un rythme qui sera désormais de l'ordre de 4 Md€, soit environ 10 % des recettes, par an. Or, il n'a pas vocation à porter et à financer une dette structurelle, dont le coût des charges annuelles pourrait devenir insoutenable en termes financiers dans les périodes de remontée des taux d'intérêt.

Afin de redonner au régime sa pleine cohérence financière, notamment sa capacité à équilibrer ses comptes sur les cycles économiques, il serait nécessaire de déterminer la part de la dette effectivement laissée à sa charge (et nécessitant la mise en place de mesures permettant la réalisation d'excédents) et celle à amortir dans le cadre plus vaste des mesures prises par l'État pour gérer le niveau historiquement haut de l'endettement des administrations publiques françaises, qu'il s'agisse de cantonner cette part de dette dans les comptes de l'Unédic et d'y affecter une ressource spécifique ou d'en organiser la reprise, comme ce fut le cas, pour des raisons différentes, pour la dette de la SNCF ou pour une partie de celle des hôpitaux (transférée à la Cades).

En tout état de cause, le traitement de la dette de l'Unédic devra être examiné dans le contexte plus large du traitement de la dette publique issue de la crise sanitaire, notamment dans le cadre de la commission des finances publiques installée par le Premier ministre le 4 décembre 2020.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le régime d'assurance chômage a pleinement joué son rôle de stabilisateur économique et social au cours de la crise sanitaire en venant financer aux côtés de l'État un tiers du coût du dispositif exceptionnel d'activité partielle déployé massivement pour protéger les entreprises et les emplois. Les conséquences financières de la crise sanitaire sur les dépenses et sur les recettes du régime entraînent un niveau de déficit sans précédent (17,4 Md€), qui vient augmenter l'endettement déjà très élevé après dix ans de déficits cumulés. Fin 2020, la dette atteint 54,2 Md€.

Au cours des dernières années, la cohérence du régime a été brouillée par la modification de son financement, dont une partie importante relève désormais des lois de financement de la sécurité sociale, et par la prise en compte à des niveaux élevés de dépenses qui échappent aux décisions de ses gestionnaires. En outre, la gouvernance globale fonctionne mal : elle est marquée par un échec de la première mise en œuvre de l'encadrement de la négociation et une concertation trop limitée, même en période d'urgence.

Il convient donc de rétablir un bon fonctionnement de la gouvernance du régime, en clarifiant les rôles respectifs de l'État et des partenaires sociaux, dans la détermination des dépenses comme des recettes. Dans ce cadre, il importe notamment de modifier les modalités de financement de Pôle emploi par l'assurance chômage. Une nouvelle trajectoire financière de désendettement du régime est à définir, ainsi que le niveau de dette dont l'amortissement relève de ses gestionnaires, au regard de ses capacités réelles de financement, afin de rétablir un objectif d'équilibre des comptes à moyen terme. En effet, compte tenu du niveau de dette atteint, des mesures volontaristes pour renouer avec les excédents et l'amélioration de la conjoncture économique pourraient difficilement y suffire.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. à court terme, préciser les rôles respectifs de l'État et des partenaires sociaux en matière de détermination et de prise en charge des dépenses, de fixation des recettes et d'amortissement de la dette et clarifier le cadre de gouvernance du régime (ministères chargés du travail et des comptes publics, Unédic) ;
2. à la sortie de la crise sanitaire, redéfinir une trajectoire financière du régime permettant de sortir du régime de carence, de renouer avec la logique d'équilibre de moyen terme du régime et d'amortir à terme la dette laissée à la charge du régime (ministères chargés du travail et des comptes publics, en concertation avec l'Unédic) ;

3. *statuer sur le niveau et les modalités de reprise d'une partie de la dette du régime d'assurance chômage afin de ne laisser à la charge du régime qu'un niveau de dette susceptible d'être apuré par ses propres excédents à venir (ministères chargés du travail et des comptes publics) ;*
4. *redéfinir le niveau de participation de l'Unédic au budget de Pôle emploi dans le cadre pluriannuel de la convention tripartite État-Unédic-Pôle emploi, sur la base d'une trajectoire financière de Pôle emploi et non plus d'un pourcentage des recettes du régime (ministères chargés du travail et des comptes publics, Unédic).*

Réponses

Réponse du premier ministre.....	277
Réponse du président de l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unédic)	282

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Vous avez bien voulu m'adresser, pour observations, un chapitre du rapport public annuel consacré à « L'assurance chômage face à la crise sanitaire ».

Vous trouverez ci-après les remarques que ce projet de chapitre appelle de ma part.

1. Concernant le projet de recommandation n°1 « À court terme, préciser les rôles respectifs de l'État et des partenaires sociaux en matière de détermination et de prise en charge des dépenses, de fixation des recettes et d'amortissement de la dette et clarifier le cadre de gouvernance du régime » :

A l'appui de cette recommandation, la Cour suggère que le niveau de prise en charge par le régime d'assurance chômage de certaines dépenses ne relevant pas de l'indemnisation des salariés privés involontairement d'emploi pourrait être redéfini, faisant référence aux dépenses relatives à l'activité partielle et au financement de Pôle emploi.

Il convient de rappeler, d'une part, que le dispositif d'activité partielle permet d'éviter des entrées au chômage et, d'autre part, que l'accompagnement par Pôle emploi des demandeurs d'emploi en vue de leur retour à l'emploi permet de favoriser les sorties du chômage, réduisant dans les deux cas les dépenses de l'assurance chômage et justifiant leur cofinancement par l'Unédic. De plus, le niveau très élevé atteint pendant la crise sanitaire par les dépenses d'activité partielle devrait rester exceptionnel et le budget de l'État en a assumé la majeure partie (67 % des dépenses totales).

S'agissant des recettes, la Cour suggère que le pilotage du régime serait facilité si la contribution de la CSG au financement du régime était précisée, soit dans le code du travail, soit dans un cadre pluriannuel (à travers la loi de programmation des finances publiques par exemple).

Le code du travail prévoit déjà que le montant prévisionnel de la CSG affectée au financement de l'assurance chômage, pour les trois exercices à venir, est détaillé dans le document de cadrage adressé aux partenaires sociaux préalablement à la négociation d'une nouvelle convention d'assurance chômage.

S'agissant de la trajectoire financière, la Cour propose de préciser la trajectoire des dépenses et des recettes et l'identification du niveau de dette susceptible d'être apuré par des mesures arrêtées dans le cadre de conventions d'assurance chômage négociées par les partenaires sociaux.

En application de l'article L. 5422-20-1 du code du travail, au terme de la période d'application du décret du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage (décret dit « de carence » dont le terme est prévu le 1er novembre 2022), le Premier ministre sera tenu, en vue de la négociation d'une nouvelle convention d'assurance chômage et après concertation, d'adresser aux partenaires sociaux un document de cadrage détaillant la trajectoire des dépenses et des recettes, contribuant à la réduction du niveau d'endettement à atteindre.

Par ailleurs, la Cour rappelle une recommandation qu'elle a formulée en novembre 2020, proposant que la loi de financement de la sécurité sociale soit transformée en loi de financement de la protection sociale obligatoire, incluant l'assurance chômage. Cette proposition, dans la mesure où elle conduirait à confier au Gouvernement et au Parlement la tâche de déterminer par la loi les dépenses et les recettes du régime d'assurance chômage, devra le cas échéant être articulée avec la recommandation de la Cour de renforcer les marges de manœuvres des partenaires sociaux dans le cadre de la négociation de conventions d'assurance chômage.

En outre, la Cour souligne que l'intégration du régime d'assurance chômage dans le périmètre des lois de financement de la sécurité sociale constituerait un gage de transparence accrue vis-à-vis du Parlement et de meilleure maîtrise des finances sociales, dans un contexte où l'équilibre financier n'est pas nécessairement assuré. Ce dernier point appellerait toutefois une concertation avec les partenaires sociaux.

Concernant la clarification du cadre de gouvernance du régime, le Gouvernement a engagé depuis septembre 2020 une concertation avec les partenaires sociaux. Cette concertation, qui porte dans un premier temps sur l'adaptation de la réforme de l'assurance chômage aux circonstances exceptionnelles liées aux conséquences de la crise sanitaire, associe l'Unédic qui apporte une expertise et un appui technique aux partenaires sociaux. Elle abordera dans un second temps la gouvernance de l'assurance chômage afin de clarifier les rôles respectifs de l'État et des partenaires sociaux.

2. Concernant :

- **Le projet de recommandation n°2** « A la sortie de la crise sanitaire, redéfinir une trajectoire financière du régime permettant de sortir du régime de carence, de renouer avec la logique d'équilibre de moyen terme du régime et d'amortir à terme la dette laissée à la charge du régime » ;

- **Le projet de recommandation n° 3** « Statuer sur le niveau et les modalités de reprise d'une partie de la dette du régime d'assurance chômage afin de ne laisser à la charge du régime qu'un niveau de dette susceptible d'être apuré par ses propres excédents à venir » :

Je partage pleinement avec la Cour l'objectif de redressement des comptes de l'assurance chômage.

Dans le cadre de la gouvernance du régime d'assurance issue de la loi du 5 septembre 2018, le choix a été fait d'une révision régulière, en amont de l'adoption de chaque nouvelle convention d'assurance chômage, de la trajectoire de désendettement fixée à l'Unédic. La négociation des accords d'assurance chômage est désormais systématiquement précédée de la transmission par le Premier ministre d'un document de cadrage précisant les objectifs de la négociation en termes de trajectoire financière.

Ce schéma donne la faculté à l'État, le cas échéant, de ne pas agréer la convention et de reprendre directement la main sur les mesures d'application du régime d'assurance chômage en cas d'échec des négociations ou de non-conformité de l'accord à la trajectoire financière, mais aussi d'intervenir en cours d'application de la convention en cas d'écart

L'objectif de réduction du déficit et de l'endettement a été inscrit dans le document de cadrage des négociations adressé aux partenaires sociaux en septembre 2018 et repris dans la réforme de l'assurance chômage initiée par le Gouvernement en 2019 à la suite de l'échec des négociations des partenaires sociaux.

Cette réforme, qui a été reportée dans le contexte de la crise sanitaire et qui doit faire l'objet d'adaptations dans le cadre de la concertation engagée depuis septembre dernier avec les partenaires sociaux, avait notamment pour objectif de contribuer à la réduction de l'endettement du régime d'assurance chômage, passé de 5 Md€ en 2008 à 36,8 Md€ en 2019, en dégagant 3,4 Md€ d'économies de 2019 à 2021, ce qui aurait permis, en l'absence de crise, de revenir à un solde excédentaire en 2021, dans une logique contra-cyclique, et d'amorcer une décrue de la dette du régime. C'est donc d'abord par la réduction de son déficit structurel grâce à la mise en œuvre de mesures d'économie que l'Unédic pourra retrouver progressivement une situation financière moins dégradée.

C'est pourquoi, dans le contexte de la crise sanitaire actuelle dont l'impact sur la situation financière du régime d'assurance chômage est effectivement très important, j'ai souhaité que la concertation engagée avec les partenaires sociaux depuis septembre 2020 aborde la question de l'amélioration du pilotage de l'équilibre financier de l'Unédic en lien avec la clarification des rôles respectifs de l'État et des partenaires sociaux dans la gouvernance. L'un des axes de la réflexion portera sur les voies et moyens permettant de renforcer le caractère contra-cyclique du régime sur le long terme.

De plus, c'est l'ensemble des finances publiques qui ont été profondément affectées par la crise sanitaire et ses conséquences économiques. L'Unédic, qui a joué pleinement son rôle d'amortisseur économique et social face à la crise sanitaire et ses conséquences, n'est pas la seule administration publique au sens de Maastricht dont le niveau d'endettement a fortement progressé.

C'est pourquoi l'opportunité de la reprise d'une partie de la dette du régime d'assurance chômage sera appréciée dans le cadre de la commission sur l'avenir des finances publiques que j'ai installé en décembre 2020.

Cette commission a pour mission de proposer des scénarios de retour à l'équilibre des comptes, dans un objectif de stabilisation puis de réduction progressive de notre dette publique, et sera chargée de formuler des propositions sur la stratégie de gestion de la dette publique, en expertisant notamment la pertinence d'un cantonnement de la dette COVID.

4. Concernant le projet de recommandation n°4 : « Redéfinir le niveau de participation de l'Unédic au budget de Pôle emploi dans le cadre pluriannuel de la convention tripartite État-Unédic-Pôle emploi, sur la base d'une trajectoire financière de Pôle emploi et non plus d'un pourcentage des recettes du régime » :

L'avenant à la convention État-Unédic relatif à l'activité partielle et à l'activité partielle de longue durée pour l'année 2020 a été signé le 18 décembre 2020. Des négociations seront conduites en 2021 en vue de la conclusion d'une nouvelle convention de financement État-Unédic, prenant la suite de celle conclue en 2014.

La Cour insiste tout particulièrement sur la problématique soulevée par le caractère pro-cyclique de la contribution de l'Unédic au budget de Pôle emploi, qui ferait évoluer les ressources de Pôle emploi à rebours de ses besoins.

Il doit être rappelé, avant toute analyse sur le fond, que la redéfinition de la participation de l'Unédic relève du législateur. C'est en effet l'article L. 5422-24 du code du travail qui dispose que les cotisations d'assurance chômage participent pour une part « qui ne peut être inférieure à 10 % » au financement de Pôle emploi.

Au regard du niveau relativement élevé de ce plancher légal de 10 %, qui a constitué la norme applicable de la création de Pôle emploi jusqu'à novembre 2019, toute redéfinition substantielle du financement de Pôle emploi par l'Unédic nécessiterait probablement une évolution de la loi.

Je ne partage pas l'appréciation « d'incohérence » que la Cour formule. En effet, l'expérience de la crise de 2008 a montré que, dans une économie à croissance modérée, la décrue du chômage intervient plus tardivement que la reprise économique et que la perte d'employabilité des personnes a des effets durables sur le chômage structurel.

Ainsi, il n'apparaît pas incohérent que le financement de l'Unédic apporte un soutien important pendant les années qui suivent un retournement du cycle économique, au moment même où il convient d'accompagner les demandeurs d'emplois dans la reprise d'activité ou la transition professionnelle.

Par ailleurs, la cohérence du système de financement de Pôle emploi s'apprécie à travers les deux ressources conjointes État et Unédic et non à la lumière de l'évolution de la seule contribution de l'Unédic.

Ainsi, le principe d'une contribution proportionnelle aux montants collectés des cotisations d'assurance chômage ne nous apparaît pas devoir être nécessairement remis en cause. En revanche, il est possible de travailler à la définition d'ajustements dans la répartition pluriannuelle du versement de ce financement pour, par exemple, que des réserves puissent être constituées.

Ce sujet sera également à l'ordre du jour de la concertation sur le financement du régime d'assurance chômage. En tout état de cause, la contraction probablement durable de la contribution de l'Unédic pour les exercices 2022 et suivants doit nous conduire à écarter la nécessité d'une redéfinition du taux de contribution de l'Unédic à court terme.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNION NATIONALE INTERPROFESSIONNELLE
POUR L'EMPLOI DANS L'INDUSTRIE ET LE COMMERCE (UNÉDIC)**

L'Unédic est un organisme paritaire qui gère, par délégation, le régime assurantiel de l'indemnisation du chômage. Il est donc important de rappeler que ce régime diffère, dans ses principes et dans son modèle de gestion, des autres prestations sociales.

Ce régime présente un caractère d'assurance sociale en garantissant aux salariés qui perdent leur emploi un revenu en rapport avec les salaires perdus. Il se fonde sur l'idée d'un revenu de remplacement qui appartient aux travailleurs et dont le système de redistribution et de solidarité interprofessionnelle est négocié entre leurs représentants et le patronat.

Par leur connaissance du fonctionnement du marché du travail au plus près des réalités de terrain, les représentants des employeurs et des salariés adaptent en permanence à la situation sociale et économique du pays l'Assurance chômage. À l'heure où ces fondements sont questionnés dans le cadre de la réforme de l'assurance chômage, la robustesse du régime face aux sursauts de la conjoncture voire aux crises, celle de 2008-2009 ou celle que nous traversons aux effets d'une envergure inégalée a été démontrée.

Avec la crise sanitaire, l'Assurance chômage et son gestionnaire, l'Unédic, ont joué pleinement leur rôle d'amortisseur économique et de stabilisateur social. En 2020, face à la crise sanitaire, l'Assurance chômage a été mobilisée dans une ampleur inédite avec la redistribution de plus de 35 milliards d'euros de contributions prélevées sur les revenus du travail et plus de 18 milliards d'euros injectés dans l'économie par des emprunts obligataires portés par l'Unédic. Cela s'est traduit par une prise en charge, en tout ou partie, du revenu de près de 11 millions de personnes et le soutien de 3 millions d'entreprises. Le tout sans préjudice de la performance des financements réalisés par l'Unédic, qui a su déployer des outils financiers innovants comme de nouvelles émissions de dette sociale « Social Bond » tout en apportant sa garantie au régime de garantie des salaires.

Face à cette crise sanitaire et répondant aux impératifs les plus stricts en matière de maîtrise du pilotage, l'Assurance chômage est particulièrement attentive à maîtriser sa trajectoire financière de moyen et de long terme. L'effort d'amortissement des dettes contractées pour répondre à la crise sera long mais le modèle économique de l'Assurance chômage a la capacité de dégager des excédents importants pendant les périodes où l'économie est dynamique, grâce à la réactivité de son modèle contracyclique. Le régime d'assurance chômage est en effet quatre fois plus sensible à la conjoncture économique que certaines branches de la Sécurité sociale comme la

maladie ou la vieillesse. Lorsque le dynamisme de l'emploi et des salaires se dégrade ou s'améliore, les conséquences se concrétisent très rapidement tant au niveau des recettes que des dépenses. Il n'en demeure pas moins que la question du traitement de tout ou partie de la dette actuelle du régime doit être concertée avec l'État eu égard notamment à son origine.

Pour prendre en compte cette sensibilité conjoncturelle, l'Unédic met en place et actualise en permanence ses outils de pilotage et de prévision et s'inscrit dans une complémentarité d'actions avec les autres acteurs publics. L'institution apporte prescription et expertise en lien avec les opérateurs, au premier rang desquels figure Pôle emploi pour coordonner la mise en place d'une réglementation applicable.

Depuis 2019, le fonctionnement actuel dit « de carence » où la réglementation d'assurance chômage est définie par décret, témoigne d'une articulation perfectible du pilotage du régime. À titre d'exemple, l'adossement d'une trajectoire financière à une convention d'assurance chômage ne s'impose pas à l'État. Comme le souligne la Cour dans ses recommandations, il est nécessaire de redéfinir une trajectoire financière du régime permettant de sortir du régime de carence, de renouer avec la logique d'équilibre de moyen terme du régime et d'amortir à terme la dette laissée à la charge du régime. Cela permettra réellement de piloter le régime et d'évaluer correctement ses effets. Lorsque les décideurs ne sont pas en maîtrise de la réglementation et de l'articulation des différents dispositifs existants, ni dans son ensemble ni dans une granularité parfois des plus fines, la réactivité et la capacité à trouver des réponses proportionnées et adaptées en période de crise se trouvent grandement limitées.

Enfin, concernant le dispositif d'activité partielle qui, à l'origine a été créé à l'initiative des partenaires sociaux, il apparaît légitime que ceux-ci soient associés à son évolution dès lors que le régime d'assurance chômage en finance actuellement plus de 30 % sans source de financement dédié. Il s'agit d'un mécanisme de protection du risque chômage des salariés en emploi, intégrant pleinement le périmètre de légitimité de l'Unédic. Pour autant, malgré le co-financement, l'État est, à ce jour, le seul à pouvoir définir et prescrire le dispositif. L'Unédic a établi le 18 décembre 2020 un avenant avec l'État à la convention Etat-Unédic relative à l'activité partielle applicable jusqu'au 31 mars 2021. À cette occasion, les partenaires sociaux ont invité l'État à préparer, ensemble, les modalités de la prorogation du présent avenant ou la conclusion d'une nouvelle convention pour définir un nouveau cadre de gouvernance et de pilotage, allant au-delà de la simple répartition du financement de l'activité partielle.

En conclusion, l'Unédic considère urgent, tout comme la Cour, de rétablir une gouvernance fonctionnelle du régime de l'Assurance chômage : en clarifiant les rôles respectifs de l'État et des partenaires sociaux, tout en réaffirmant les principes du paritarisme, dans la détermination des dépenses comme des recettes. Cette gouvernance fonctionnelle doit permettre de définir une nouvelle trajectoire financière de désendettement du régime, au regard de ses capacités réelles de financement, du traitement ad hoc d'une partie de sa dette et permettre de continuer à protéger efficacement des millions de Français.

La SNCF face à la crise sanitaire : une mobilisation réussie, un modèle économique fragilisé

PRÉSENTATION

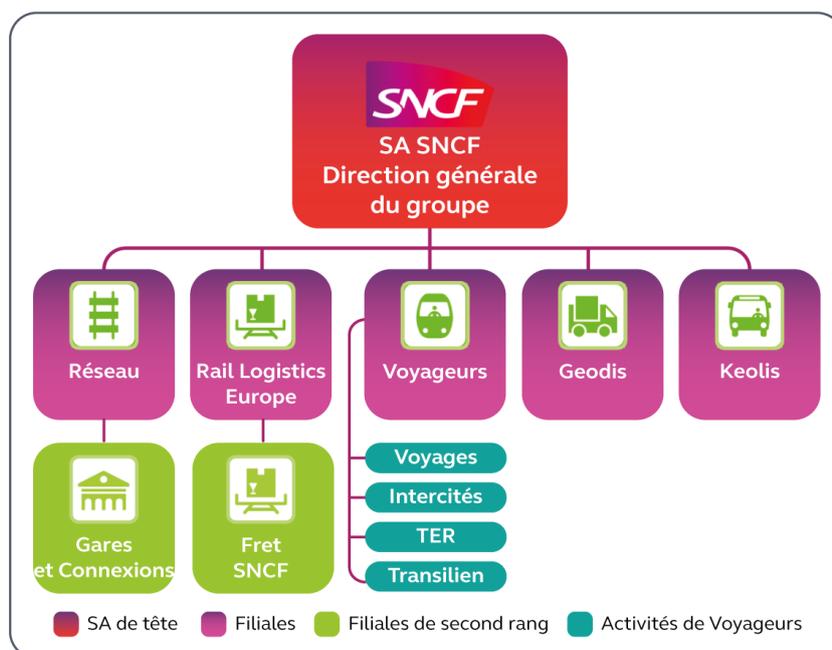
Les mesures sanitaires destinées à lutter contre la covid 19 ont eu des conséquences importantes sur le transport ferroviaire de marchandises et de voyageurs. Entre le 17 mars et le 11 mai 2020, le confinement s'est traduit par l'interdiction des déplacements non exigés par une activité professionnelle, les achats de première nécessité, une raison de santé ou un motif familial. Les contraintes fortes qui ont accompagné le déconfinement (distanciation, port du masque, interdiction dans un premier temps des déplacements au-delà de 100 km) n'ont permis qu'une reprise très progressive de l'activité.

Les cinq sociétés anonymes du groupe SNCF intervenant dans l'activité ferroviaire (SNCF SA, SNCF Voyageurs, SNCF Réseau, Fret SNCF et Gares et Connexions) ont dû s'adapter à une diminution importante de leur activité, mettre en place des protocoles sanitaires pour protéger les salariés et les usagers et faire face à la dégradation de leur situation financière.

La majeure partie des pertes a été enregistrée entre mars et juin, mais le caractère très progressif de la reprise et la persistance de la crise sanitaire mettent en cause la capacité du groupe à retrouver son activité antérieure. Par ailleurs, si les premiers signes d'un report modal durable au détriment du ferroviaire se confirmaient, le groupe pourrait subir des pertes structurelles, mettant à mal son modèle économique.

Le présent chapitre est l'aboutissement d'une enquête conduite entre juillet et décembre 2020. Après une présentation de la réponse opérationnelle de la SNCF au choc du premier confinement (I), il examine la dégradation de la situation financière des activités ferroviaires du groupe à l'issue de cette année 2020 (II). Sa dernière partie analyse quant à elle l'incidence de la crise sanitaire sur le modèle économique de ces différentes activités (III).

Schéma n° 1 : Les différentes activités du groupe SNCF



Source : Cour des comptes

I - Une activité fortement perturbée

La SNCF a été confrontée lors du premier confinement à deux impératifs : appliquer et faire respecter les consignes sanitaires tant pour protéger ses salariés que les clients ; trouver un équilibre entre réduction des circulations (afin de limiter le risque sanitaire) et maintien d'un nombre suffisant de trains.

A - Une production presque à l'arrêt

La SNCF a assuré le service vital tant pour les transports de la vie quotidienne et de longue distance que pour le fret. Le nombre de trains (voyageurs et fret) en circulation chaque jour pendant le confinement peut être estimé à 3 700 environ, toutes activités confondues²¹⁵, contre 15 000 habituellement.

1 - L'effondrement du trafic de voyageurs

Durant le premier confinement, l'offre de transport voyageurs a été réduite au minimum (dit « SCPE », pour « service de continuité pendant l'épidémie »). Les circulations longue distance ont logiquement été les plus touchées : si quelques trains à grande vitesse (TGV) ont été maintenus, les circulations *Ouigo*²¹⁶ ont été interrompues, ainsi que les Intercités à l'exception de deux allers retours quotidiens (un Paris-Clermont et un La Rochelle-Bordeaux). Cette offre minimale était suffisante compte tenu de la faiblesse de la fréquentation, réduite à moins de 5 % en avril²¹⁷ pour la longue distance France. Les trains du quotidien (trains express régionaux [TER], Transilien) ont bénéficié du maintien d'une offre plus importante (environ 15 % sur TER, 30 % sur Transilien en avril). En Europe, cette chute de la fréquentation a été plus marquée dans les pays dont les gouvernements avaient décidé des confinements stricts (France, Espagne, Italie) que dans ceux ayant opté pour une approche plus souple (Allemagne, Suède)²¹⁸.

Par ailleurs, les deux tiers des quelques 3 000 gares de France ont été fermés (1 949 gares fermées au 4 avril). Dans celles restant ouvertes, les services (objets trouvés, consignes, assistance aux personnes à mobilité réduite) ont été réduits ou interrompus, les accès filtrés par les forces de l'ordre et le personnel réduit au minimum. Les commerces encore ouverts (88 dans 79 gares) étaient essentiellement des loueurs de voitures, les espaces ne permettant pas la distanciation ayant été fermés.

Après le déconfinement, la fréquentation toujours faible a permis la reprise du trafic dans des conditions compatibles avec le respect de la distanciation physique. Sur la longue distance, après la levée à compter du 2 juin de la limite à 100 km pour les déplacements non justifiés par un motif impérieux, la commercialisation des TGV et Intercités est restée bridée par la règle de la non-commercialisation d'un siège sur deux jusqu'à mi-juin, contrainte qui n'a pas été retenue ailleurs (l'Allemagne, la Suisse, les Pays-Bas n'ont ainsi imposé que le port du masque).

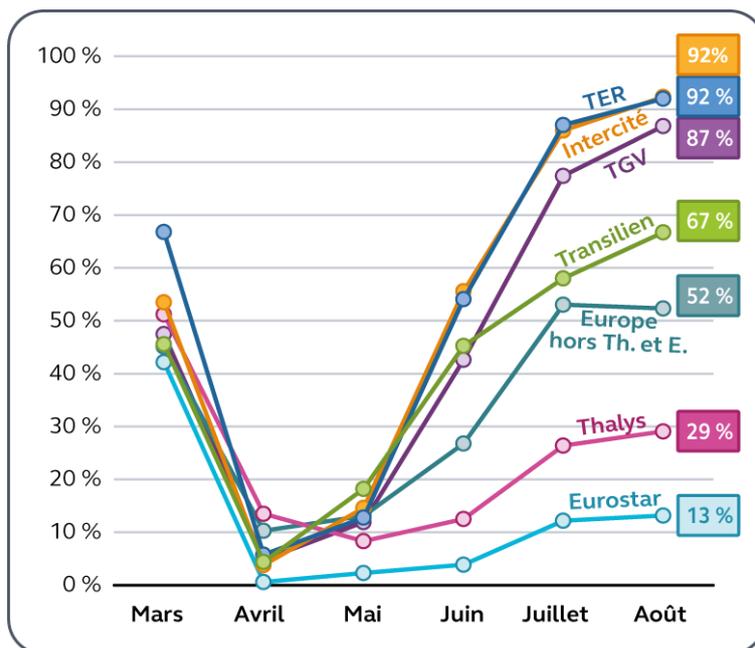
²¹⁵ 50 TGV, 4 Intercités, 1 730 TER, 1 518 Transiliens, 400 trains de fret.

²¹⁶ *Ouigo* est l'offre de TGV à bas coût de la SNCF.

²¹⁷ Par rapport au même mois de 2019.

²¹⁸ La baisse du nombre de voyageurs au deuxième trimestre 2020 (par rapport à 2019) a atteint 77 % en Italie et 78 % en France et en Espagne, alors qu'elle n'était que de 59 % en Allemagne et 56 % en Suède.

Graphique n° 1 : l'effondrement de la fréquentation liée au premier confinement de mars-mai 2020



Source : Cour des comptes, sur la base des données SNCF

Si l'offre a graduellement retrouvé des niveaux proches de ceux de 2019, les voyageurs ne sont revenus que très progressivement. Il est à craindre que la crise sanitaire entraîne des changements durables dans le comportement des passagers (loisirs comme professionnels), pouvant se traduire par une demande durablement plus faible que celle constatée avant la crise (cf. *infra*, partie III).

2 - Un transport de fret concentré sur les besoins essentiels

En France, comme dans tous les pays européens, le transport de fret a été considéré comme une activité vitale à la fourniture des produits essentiels, sans restriction de circulation. Le nombre de wagons transportés par Fret SNCF a ainsi sensiblement moins diminué que le transport de passagers : par rapport à l'année précédente, la baisse était de -25 % en mars, -39 % en avril et -38 % en mai. Le trafic est ensuite progressivement remonté en juin (-21 %) avant de revenir à la normale en juillet (seulement -4 %). La baisse au plus fort du confinement est sans commune mesure avec celle constatée lors des grèves de 2019 (-60 %).

Durant le premier confinement, Fret SNCF a mis en place un plan de transport adapté, en lien avec ses clients, pour prioriser les trafics en fonction des besoins essentiels de la nation. Les trains de ce plan de transport adapté étaient de trois types : les trains « vitaux Nation et pandémie » dits « prioritaires » (produits pétroliers, matières premières pour le chauffage urbain, oxygène médical, chlore pour le traitement des eaux potables, céréales, produits périssables, eaux en bouteille), les trains dits « économiques (plus) » (matières premières destinées à éviter les arrêts d'usines à production continue : électrolyse, verreries, fours à coulée continue, etc.) et les trains de « continuité industrielle », dits « économiques », permettant le fonctionnement (le cas échéant au ralenti) des usines stratégiques et la préparation de la reprise de l'activité économique.

Cependant, Fret SNCF a été confrontée à des difficultés de circulation de certains trains du fait de l'incertitude sur les tenues de postes d'aiguillage (le 23 mars, 56 trains se sont ainsi retrouvés en attente), de l'absence d'agents pour gardes d'enfants et en raison de la fermeture de certaines voies de circulation non sécurisées.

3 - Un réseau resté accessible

Si l'activité de SNCF Réseau a été fortement réduite pendant la période de confinement, la priorité a été donnée à l'accès au réseau ferré national. L'organisation de la circulation des trains a été assurée pour répondre aux plans de transports revus par les opérateurs. La circulation des trains de voyageurs a été réalisée sans difficulté, du fait de leur faible nombre mais il n'en a pas été de même pour les trains de marchandises. Seuls 74 % des trains commandés par les chargeurs dans la deuxième quinzaine de mars ont pu circuler, nécessitant une réorganisation des postes de circulation. Les taux de réalisation des commandes de sillons ferroviaires²¹⁹ atteindront ensuite 88 % en avril et 95 % en mai. Les opérations de maintenance du réseau ont été fortement réduites (en avril, les dépenses d'entretien n'ont été que de 124 M€, soit 64 % des dépenses de 2019), SNCF Réseau concentrant ses moyens sur les opérations nécessaires à la sécurité des circulations.

Les travaux non essentiels ont été suspendus dès le début du premier confinement, y compris les chantiers de renouvellement²²⁰ ou de développement (notamment le projet Est Ouest Liaison Express [Eole] en Île-de-France). Une trentaine d'opérations dites « structurantes » ont pu reprendre progressivement à partir du 4 avril. De même, les

²¹⁹ Le sillon se définit comme le créneau nécessaire pour faire circuler un train sur un trajet donné à un horaire donné.

²²⁰ En avril 2020, les dépenses de renouvellement des infrastructures n'ont été que de 121 M€, soit 52 % des dépenses constatées en avril 2019.

technicentres industriels, chargés des opérations lourdes de maintenance des trains, ont dû fermer presque complètement, entraînant un retard de rénovation ou de transformation de 66 rames. En revanche, les technicentres chargés de la maintenance courante ont maintenu une activité partielle afin de permettre la réalisation de la maintenance nécessaire sur les trains encore en circulation.

B - Une rapide adaptation à la crise

1 - Une réactivité notable

La SNCF a su mettre en place rapidement une organisation de crise : une cellule opérationnelle a été créée dès le mois de février au niveau du groupe afin de coordonner l'action sanitaire (prévention, information, approvisionnement). En complément, une mission a été instituée pour anticiper la sortie de crise, préciser les conditions du « déconfinement » et ainsi assurer le moment venu la bonne reprise de l'activité. Des réunions quotidiennes, associant les organisations syndicales et les managers de terrain, ont permis une remontée continue d'informations sur la situation sanitaire et la définition concertée des mesures nécessaires. SNCF Réseau a également activé son dispositif de coordination dit « Sonar » (« Supervision opérationnelle nationale d'accès au réseau ») pour offrir aux transporteurs les meilleures solutions. Les relations avec les services de l'État et les régions, autorités organisatrices des transports, ont été constantes pour échanger sur les difficultés rencontrées et y apporter des solutions.

En dépit de la réduction du nombre de salariés disponibles, SNCF Réseau a été en mesure d'assurer la circulation des trains indispensables à la continuité de l'activité sanitaire et économique. Cet objectif a été atteint en réduisant l'amplitude de service dans les postes d'aiguillage (passée d'une organisation en 3x8 à 2x8) et en ajustant les sillons de circulation dans des délais très courts. Compte tenu des contraintes de personnels d'aiguillage, SNCF Réseau a été amenée à modifier le plan de transport des trains de fret, en basculant leur circulation dans la journée sur des sillons libérés par la diminution du trafic voyageurs. Ces contraintes fortes n'ont fait que mettre en évidence les retards pris, ces dernières années, dans le développement de la commande centralisée du réseau²²¹.

²²¹ La commande centralisée du réseau doit permettre de regrouper et moderniser le pilotage des postes d'aiguillage. Elle aurait permis une plus forte réactivité de la gestion des circulations durant cette crise.

Par ailleurs, les systèmes informatiques des différentes activités ont été adaptés : organisation du télétravail à grande échelle, maintenance évolutive des applications RH, mise en place de la réservation par internet sur TER, création d'outils de suivi de la désinfection quotidienne des trains ainsi que de l'occupation des trains en temps réel, modification des algorithmes de réservation sur TGV et Intercités pour garantir le respect de la règle de non-commercialisation d'un siège sur deux, etc.

L'entreprise a également apporté un appui logistique aux activités des soignants, en maintenant une offre de transport adaptée et en participant au dispositif de renfort des bus en Île-de-France (navettes réservées aux personnels hospitaliers). La circulation de dix TGV sanitaires a permis le transfert de 202 malades pour un coût d'environ 1 M€ pour la SNCF.

2 - Une mise en œuvre rapide des mesures sanitaires

Dès le 1^{er} mars, des consignes ont été diffusées aux personnels afin que chacun respecte les gestes barrières. Le nettoyage des trains a été renforcé, de même que celui des postes de conduite et des foyers dans lesquels dorment les conducteurs. Des fiches métiers ont été élaborées afin d'intégrer les gestes barrières aux gestes métiers habituels, et le renforcement des stocks de masques de l'entreprise a permis, en dépit des réquisitions faites par l'État pour les services de santé, d'en équiper progressivement l'ensemble des personnels.

Pour les voyageurs, au nettoyage renforcé des trains se sont ajoutées l'installation de distributeurs de gel hydroalcoolique dans les gares ainsi que la désinfection régulière des points de contact à quai et à bord.

3 - Un suivi efficace et attentif des personnels

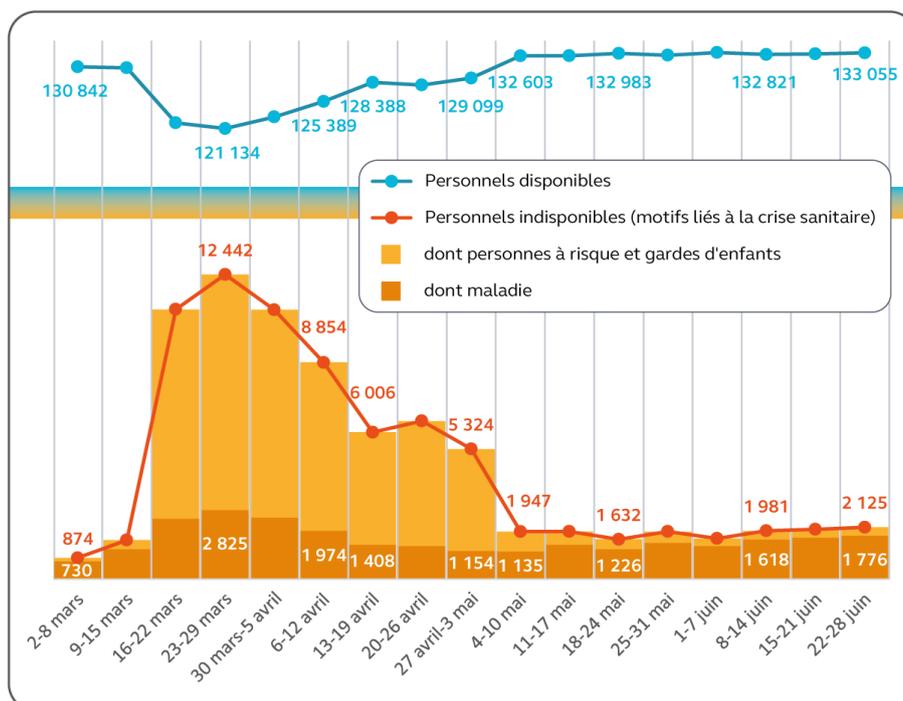
L'entreprise a mis en place un suivi des absences liées à la crise sanitaire, au moyen d'une codification spécifique dans le système d'information des ressources humaines. Sont ainsi retracées les absences pour symptômes similaires à ceux du coronavirus, les absences liées à la crise sanitaire (cas contacts, salariés à risque, aidants à domicile, gardes d'enfants) et les absences pour activité partielle.

Les données transmises par la SNCF permettent de suivre l'évolution des effectifs disponibles²²² (en distinguant effectifs physiquement présents, en télétravail et en activité partielle), d'une part, et celle des effectifs indisponibles selon les causes d'indisponibilité, d'autre part. Au plus fort de la crise sanitaire, les indisponibilités liées à la covid 19 représentaient 9,1 % de l'effectif, dont 2 % en raison d'une

²²² La notion d'effectif disponible (ED) est définie comme 1 ED = 1 temps plein sur la base de 35 heures hebdomadaires.

contamination et 7 % pour d'autres motifs (personnes à risque, gardes d'enfants). Le télétravail a concerné jusqu'à 23 % de l'effectif total (durant la semaine du 18 au 24 mai), tandis que plus de 28 % de l'effectif étaient en activité partielle durant la dernière semaine de mars.

Graphique n° 2 : évolution des effectifs disponibles



Source : Cour des comptes, sur la base des données SNCF

Le confinement a nécessité une adaptation de la gestion des ressources humaines, dont les principes ont été fixés au niveau du groupe. De nombreuses opérations habituelles de gestion ont été repoussées (recrutement, formation continue) nécessitant, dans certains cas, la prise de textes réglementaires par l'État pour proroger la validité d'aptitudes professionnelles. L'organisation du travail a été revue, le télétravail devenant la règle pour les fonctions support dès le 16 mars²²³ tandis qu'une grande partie des personnels de production a été placée en situation d'activité partielle. Tous les déplacements professionnels ont été interdits. Enfin, la SNCF a décidé d'imposer cinq jours de repos RTT à tous les agents au cours du mois d'avril et un jour supplémentaire au

²²³ Par souci d'équité avec les personnels de production, le groupe a décidé de mettre en chômage partiel les fonctions support une journée (voire deux) par semaine.

mois de mai. S'agissant des rémunérations, les dispositions prises ont garanti à l'ensemble des personnels le maintien de leur rémunération fixe. Le groupe a en outre prévu des compensations des pertes financières subies par les personnels de production sur les primes liées à l'activité (travail de nuit, du dimanche, prime aux km parcourus, etc.).

La SNCF a également affiché une volonté de transparence vis-à-vis des partenaires sociaux. Les visioconférences journalières avec les DRH territoriaux, associant les organisations syndicales, ont permis de partager l'information. Des réunions régulières entre la DRH groupe et les organisations syndicales ont permis à ces dernières d'être informées en temps réel et de remonter les difficultés d'application de certaines mesures. Cette fluidité des échanges a permis de limiter le nombre d'alertes sociales et de droits de retrait²²⁴.

C - Une reprise délicate mais bien gérée

Le principal enjeu pour le groupe a été de réaliser le retour progressif à une activité normale dans les meilleures conditions, tout en répondant aux attentes des pouvoirs publics. Cette reprise était d'autant plus difficile à réaliser que l'outil industriel a été désorganisé et que des personnels étaient encore indisponibles.

Pour les transports du quotidien (TER, Transilien), les autorités nationales et régionales ont souhaité un retour le plus rapide possible au trafic normal, afin de respecter la distanciation physique imposée aux usagers. La principale difficulté a concerné la remise en route des nombreux trains garés au début du confinement²²⁵. Les efforts réalisés ont permis de mettre en circulation plus de 56 % des Transiliens et près de 42 % des TER dès la semaine du 11 mai, et près de 100 % fin juin. Le retour à la normale a été plus aisé pour la longue distance, avec une demande réduite compte tenu de la limite de 100 kilomètres pour les voyages non justifiés par un motif impérieux. Les transporteurs ont également lancé des campagnes commerciales pour favoriser le retour des voyageurs : Voyages²²⁶ a proposé en juin 5 millions de billets à moins de 49 € et TER, avec Régions de France, a lancé l'opération « TER de France » avec la vente de 2 millions de billets à moins de 10 €.

²²⁴ Entre mars et mai 2020, 369 alarmes sociales ont été émises (contre 921 durant la même période en 2019). 23 préavis de grève ont été déposés (contre 275 en 2019), et 750 journées de travail ont été perdues pour cause de grève (contre 14 700 un an plus tôt). Enfin, seuls 12 salariés ont fait valoir leur droit de retrait durant la crise sanitaire.

²²⁵ Pour les TER, 80 % du matériel roulant avait été mis en « garage bon état » (longue durée) et a dû être remis en service progressivement (avec réalisation d'opérations de maintenance pour assurer la sécurité) afin de réussir le déconfinement.

²²⁶ Voyages est l'activité de la société anonyme SNCF Voyageurs spécialisée dans le transport ferroviaire de voyageurs longue distance et à grande vitesse.

La remontée en charge des plans de transport a également nécessité une refonte des processus de nettoyage et de désinfection dans les gares, les trains et les centres de maintenance. Le parcours client a été revu afin de garantir le respect des gestes barrières, notamment le port du masque. Le respect de ces consignes a été contrôlé par les personnels de la SNCF, particulièrement ceux de la surveillance générale (SUGE). En mai et juin, 10 801 amendes ont été émises. Enfin, la SNCF a veillé à prévenir des flux trop importants : Transilien a contrôlé, en lien avec la RATP, les accès aux gares les plus fréquentées et TER a mis en place, en accord avec certaines régions, des coupons d'accès aux trains très fréquentés.

SNCF Réseau a donné la priorité aux ajustements des plans de transport, afin de répondre aux demandes des transporteurs. Ce travail a été difficile à réaliser, en raison de l'utilisation d'une application (THOR) dépassée techniquement et peu efficace en gestion de crise²²⁷. L'entreprise a également dû intensifier la maintenance courante du réseau, en dégagant des capacités supplémentaires en mai et en juin pour réaliser des opérations²²⁸ qui ont parfois mis en cause la circulation de certains trains de fret. Enfin, SNCF Réseau a rapidement redémarré début avril une trentaine de chantiers à forts enjeux (Grand Paris Express notamment). Les chantiers de renouvellement des infrastructures ont été plus difficiles à relancer en raison de la complexité de la chaîne logistique et des conditions de travail (chantiers itinérants et en extérieur, réapprovisionnement des chantiers en ballast et traverses, etc.).

Au début de l'été, les deux gestionnaires d'infrastructure, SNCF Réseau et Gares et Connexions, étaient en mesure d'accueillir la reprise du trafic.

Pour SNCF Réseau, le retour à des plans de transport proches de ceux de 2019 a nécessité la pleine mobilisation des aiguilleurs et des équipes de maintenance²²⁹. Les chantiers ont presque tous repris, permettant d'approcher les objectifs fixés pour renouveler²³⁰, moderniser ou créer des infrastructures. Contrairement aux transporteurs, SNCF Réseau s'est rapidement rapprochée d'un retour à la pleine activité. Pour autant, elle va faire face à des difficultés dans les mois à venir : la reprogrammation des travaux est complexe et pourra conduire

²²⁷ SNCF Réseau s'était engagée depuis plusieurs années à remplacer l'application THOR. Elle devrait enfin être remplacée en 2021 par un nouvel outil informatique de production horaire (SIPH).

²²⁸ En juin, les dépenses d'entretien sont remontées à 238 M€, soit 138 % du volume de dépenses constaté en juin 2019.

²²⁹ Réseau estime que 90 % des opérations de maintenance prévues en 2020 seront réalisées, ce qui témoigne de la capacité des équipes à se mobiliser pour compenser l'impact de la crise.

²³⁰ Réseau estime que 140 Gopeq (indicateur de mesure des opérations de renouvellement des infrastructures) n'auront pas été réalisés en 2020, sur 981 prévus.

à repousser des opérations de deux à trois ans, et le retard pris dans certaines opérations de maintenance (traitement de la végétation, maintenance des caténaires) pourrait affecter la régularité des trains.

S'agissant de Gares et Connexions, l'ensemble des gares a rouvert dès le 11 mai. Ce retour à la normale a nécessité une mobilisation des salariés pour assurer le respect des consignes sanitaires et contrôler les flux de voyageurs dans les grandes gares.

II - Une situation financière très dégradée fin 2020

À la fin de l'année 2019, le groupe SNCF se trouvait dans une situation financière fragile. La marge opérationnelle dégagée par ses activités (4,6 Md€ en 2019) ne permettait pas de couvrir ses besoins d'investissements (5,2 Md€) et les frais financiers (1,6 Md€) liés à son très fort niveau d'endettement (60,3 Md€). De plus, les activités ferroviaires avaient vu leur chiffre d'affaires affecté sensiblement par deux périodes de conflit social (printemps 2018 ; décembre 2019-janvier 2020). Dans ce contexte, le fort ralentissement de l'activité en 2020 a conduit à une nette dégradation de tous les indicateurs financiers.

A - Une activité à perte

1 - Un chiffre d'affaires en forte réduction

Toutes les activités ferroviaires du groupe ont connu une forte baisse de leur chiffre d'affaires, notamment pendant le premier confinement²³¹.

SNCF Réseau évalue ainsi à 1 116 M€ la baisse des péages perçus en 2020 du fait de la crise sanitaire (-17 % par rapport au chiffre d'affaires de 2019). Gares et Connexions estime l'impact sur son chiffre d'affaires à -140 M€ (-9 %), principalement dû à sa décision de renoncer à facturer les redevances minimums dues par les commerces pendant la période de confinement. Voyages (hors Intercités) estime cette baisse de chiffre d'affaires à environ 4,8 Md€ (-59 %), dont une part significative est à imputer à ses filiales de transports internationaux (environ -1 Md€ pour Eurostar et -400 M€ pour Thalys).

²³¹ L'actualisation des données chiffrées a été effectuée d'après les comptes 2020 de la SNCF publiés postérieurement à la date de réception des réponses des adresses à la Cour par les acteurs intéressés.

Les transports conventionnés ont été moins affectés, leurs revenus étant principalement liés aux subventions des autorités organisatrices (régions pour les TER et le Transilien, État pour les Intercités). La baisse des ventes de billets ou d'abonnements a néanmoins conduit à une diminution de chiffre d'affaires de 171 M€ pour l'activité Transilien (-5 %), de 459 M€ pour l'activité TER (-9 %) et de 151 M€ pour l'activité Intercités (-20 %).

Enfin, le maintien d'un niveau d'activité relativement élevé pendant le confinement a permis au fret de limiter la diminution de son chiffre d'affaires à -92 M€ (-11 %).

L'Union internationale des chemins de fer (UIC) a estimé, en Europe, les pertes de revenus du transport de voyageurs et de fret en 2020 à respectivement 26 % et 14 %²³².

2 - Une marge opérationnelle devenue négative

Une telle baisse du chiffre d'affaires ne pouvait que conduire la marge opérationnelle (EBITDA)²³³ du groupe à devenir négative.

Les charges d'exploitation constatées ont certes diminué : réduction des coûts d'entretien du réseau, réduction des coûts de péage et d'énergie pour les transporteurs, etc. De plus, la SNCF entrainait dans le champ d'application des dispositions sur l'activité partielle²³⁴, ce qui lui a permis de couvrir une partie de ses charges de personnel. Toutefois cette baisse des charges n'a pas été proportionnelle à la baisse du chiffre d'affaires, d'autant que le groupe a dû faire face à des dépenses supplémentaires : renforcement du nettoyage et désinfection ; surcoûts induits par les mesures sanitaires sur les chantiers²³⁵ ; mesures de contrôle d'accès aux gares et trains. Ces seules mesures ont représenté près de 30 M€ entre mars et juin 2020.

Dans ces conditions, la crise sanitaire a dégradé l'EBITDA des activités ferroviaires du groupe de -5 050 M€ en 2020 (le groupe dégagait une marge positive d'environ 4,6 Md€ en 2019). Les pertes les plus significatives proviennent de l'activité Voyages, très sensible au niveau de fréquentation des trains.

²³² Elle estime que ces pertes pourraient s'élever à respectivement 17 % et 10 % en 2021.

²³³ L'EBITDA (« *Earnings before interest, taxes, depreciation, and amortization* ») : bénéfice avant intérêts, impôts, dépréciation et amortissement), utilisé par le groupe SNCF depuis le 1^{er} janvier 2020.

²³⁴ Le dispositif n'a couvert que les deux tiers du coût du chômage partiel dans le cas de la SNCF. Celle-ci étant son propre assureur pour le risque chômage, elle doit en effet reverser à l'Unédic un tiers de l'aide versée par l'État, ce tiers correspondant à la part financée par l'assurance-chômage pour les entreprises relevant de l'Unédic.

²³⁵ SNCF Réseau estime que ces surcoûts ont représenté en moyenne 4 % du coût initial.

Tableau n° 1 : impact de la crise sanitaire sur l'EBITDA des activités ferroviaires du groupe (écart 2020 / 2019), en M€

Réseau	G&C	Voyages	Intercités	TER	Transilien	Fret	Total
- 1 156	- 112	- 3 423	- 88	- 116	- 87	- 68	- 5 050

Source : Cour des comptes sur la base des données SNCF

Le groupe n'a pas ajusté la valeur de ses actifs lors de l'arrêté des comptes du premier semestre 2020, dès lors qu'il prévoyait un retour à la normale en 2022 et estimait que les pertes seraient compensées par des efforts de productivité. Ces hypothèses mériteront d'être vérifiées dans les mois à venir avec un nouveau test de valeur²³⁶. La SNCF n'a par ailleurs constaté que peu de difficultés de règlements chez ses clients, limitant le niveau des provisions.

B - Un nécessaire recours à l'endettement

Cette dégradation a conduit la SNCF à mettre en place un plan d'économies de 1,8 Md€. Cependant, s'il comprend des mesures de réduction des charges d'exploitation et de révision des investissements, ce plan s'appuie principalement sur des mesures de court terme permettant d'améliorer le flux de trésorerie (*cash-flow*). Ainsi, la révision du calendrier des investissements ne conduit qu'à reporter certaines dépenses, tandis que d'autres mesures consistent en des actions conjoncturelles sur la trésorerie (obtention du report de paiement de certaines taxes²³⁷, monétisation de créances²³⁸). Si des reports d'investissements peuvent s'expliquer par les circonstances²³⁹, il serait dommageable d'abandonner des projets de mise à niveau des équipements et du réseau, notamment pour les gestionnaires d'infrastructure. Sur les 2 583 M€ d'investissements budgétés au 1^{er} semestre 2020, SNCF Réseau n'a pu en réaliser que 535 M€. En dehors des grands projets (Eole, CDG Express), le risque est donc fort de voir abandonnés des projets de renouvellement ou de modernisation²⁴⁰.

²³⁶ Les commissaires aux comptes ont souligné « les aléas et incertitudes majeurs qui pèsent sur les projections de flux de trésorerie actualisés ».

²³⁷ Par exemple, reports en 2021 de taxes dues en 2020 : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) pour 109 M€, taxe sur les salaires pour 105 M€.

²³⁸ Titrisation du montant du CICE 2017-2018 de Voyageurs et de SNCF SA pour plus de 300 M€.

²³⁹ Ainsi, l'arrêt des chaînes de production de Bombardier et d'Alstom a provoqué des retards de livraison pour un certain nombre de rames, de l'ordre de quelques mois.

²⁴⁰ La même interrogation peut être posée à propos du « décalage » de 67 M€ acté par Gares et Connexions s'agissant de la rénovation de grandes halles voyageurs.

Malgré ce plan d'économies, le *cash-flow* libre (CFL)²⁴¹ du groupe a été fortement négatif en 2020 (-2,8 Md€, en baisse de 0,5 Md€ par rapport à 2019). L'État a choisi de ne pas prendre en charge les pertes de l'activité transport pour concentrer l'effort financier du plan de relance sur le gestionnaire d'infrastructure (cf. *infra*), contrairement à l'Allemagne qui a recapitalisé le groupe *Deutsche Bahn* pour l'ensemble de ses activités. Il a demandé au groupe d'engager d'importantes cessions d'actifs immobiliers et d'activités considérées comme n'étant pas dans son cœur de métier²⁴². Le groupe souhaite cependant conserver le contrôle de ses activités de transport urbain (Keolis) et de logistique (Geodis), structurellement saines et complémentaires du ferroviaire. En tout état de cause, en réservant le produit des cessions à l'entretien et à la rénovation du réseau, l'État laisse entière la question posée par l'aggravation de l'endettement du groupe.

La situation en Allemagne et au Royaume-Uni

En Allemagne, les autorités publiques ont soutenu le système ferroviaire à hauteur de 10 Md€. La moitié (effort fédéral) visait à augmenter les fonds propres du groupe public *Deutsche Bahn* (DB) et ainsi à compenser ses pertes financières (au premier semestre 2020, la DB a en effet enregistré une perte d'exploitation de 1,78 Md€ contre un bénéfice de 757 M€ au premier semestre 2019). L'autre moitié, apportée conjointement par le Gouvernement fédéral et les *Länder* et approuvée par la Commission européenne le 10 août 2020, visait à combler les pertes des opérateurs des transports régionaux de voyageurs.

Au Royaume-Uni, face aux pertes des opérateurs de transport, le Gouvernement a pris en charge l'ensemble des pertes des franchisés. Au 19 septembre 2020, le coût de ces mesures s'élevait à 4 Md£. Le 15 mai 2020, le ministère s'est également engagé à verser à *Transport for London* une subvention exceptionnelle de 1,095 Md£, à laquelle s'est ajouté un emprunt garanti de 505 M£.

²⁴¹ Le *cash-flow* libre (CFL) est le flux de trésorerie dégagé par l'entreprise après investissements.

²⁴² SNCF prévoit de céder Ermewa, filiale de location de wagons et de conteneurs-citernes.

Cette situation financière dégradée a en effet conduit le groupe à s'endetter significativement pour compenser cette diminution du CFL. L'impact pour le groupe en est atténué du fait de la reprise par l'État, le 1^{er} janvier 2020, de 25 Md€ de la dette de SNCF Réseau²⁴³. Ainsi, la dette nette, qui s'élevait à plus de 60 Md€ au 31 décembre 2019, n'était plus que de 38,1 Md€ fin 2020. Cependant, compte tenu des perspectives peu favorables pour les deux années qui viennent, ce niveau d'endettement reste préoccupant.

C - La priorité donnée à la trésorerie

Avant la crise, le groupe avait anticipé un *cash-flow* négatif de 1,5 Md€ pour 2020 et prévu de lever 4,1 Md€ dans le cadre de programmes obligataires pour faire face à ses besoins de financement, dont la couverture d'une échéance de 2,1 Md€ en octobre. Au 1^{er} avril, la trésorerie brute s'élevait à 2,8 Md€ dont 1,1 Md€ disponible au jour le jour. En outre, la SNCF disposait d'une facilité de crédit renouvelable d'un montant de 3,5 Md€, entièrement disponible, contractée auprès de 20 banques, et de programmes de financement court terme, plafonnés à 8 Md€, et utilisés à hauteur de 1 Md€.

Dès le début du confinement, la SNCF a estimé qu'une crise de liquidité surviendrait à partir du 15 mai, en raison de l'effondrement des ventes de billets et de la nécessité de poursuivre le paiement des salaires et dettes fournisseurs. La direction financière a mis en place des mesures pour répondre à cette tension : suivi quotidien avec l'objectif de maintenir une disponibilité immédiate d'au moins 1 Md€ (sécurisation de la trésorerie) ; mise en place du plan d'économies limitant le recours à la trésorerie (demande de délais de paiement, report d'opérations d'investissement) ; recherche constante d'opportunités de financement externe.

La SNCF s'est fixé comme objectif de disposer d'une trésorerie couvrant ses dépenses des trois mois à venir (en sus de la marge de sécurité de 1 Md€) et assurant le maintien d'une trésorerie positive à horizon six mois. Pour remplir ces objectifs, le programme de financement a été porté à 7 Md€ pour 2020. Il lui a donc fallu intervenir rapidement sur les marchés : le choix a été fait de privilégier les financements à long terme en diversifiant les produits. Au 30 juin, la SNCF avait réussi à lever 4,3 Md€, essentiellement sur les marchés obligataires à des conditions en ligne avec celles prévues au budget (maturité moyenne de 11 ans, taux moyen de 0,53 %), en dépit d'une légère hausse des taux d'intérêt liée à la crise et aux besoins de financement

²⁴³ 10 Md€ supplémentaires seront repris en 2022, portant le total à 35 Md€.

accrus de nombreux grands groupes. Cela lui a permis de sécuriser sa trésorerie pour les échéances à venir²⁴⁴. La SNCF a réalisé, le 23 octobre, une nouvelle émission obligataire de 2 Md€.

La plupart des grandes entités du groupe (SNCF Réseau, SNCF Voyageurs, Gares et Connexions) étant financées par la holding²⁴⁵, elles n'ont pas eu à réaliser d'opérations financières. En revanche, les autres filiales ont dû, comme la SA de tête, sécuriser elles-mêmes leur trésorerie : Eurostar a ainsi accru son endettement, tandis que Fret SNCF finalisait, en septembre 2020, un programme de titrisation de créances.

Il est enfin à noter qu'en dépit de ces difficultés, le groupe a mis en place un processus de paiement accéléré pour venir en aide à ses fournisseurs fragilisés par la crise²⁴⁶.

III - Un modèle économique fragilisé

Les perspectives à moyen terme sont peu favorables, avec une persistance de la crise sanitaire, une reprise lente de l'activité économique et de la fréquentation des transports.

Or, le groupe SNCF cumule des faiblesses structurelles dans la plupart de ses activités ferroviaires : la productivité reste encore insuffisante ; la modernisation des processus de production doit être accélérée ; la qualité de service n'est pas encore au niveau attendu. Les rapports de la Cour des dernières années ont souligné ces faiblesses²⁴⁷.

²⁴⁴ Au 15 juin, la trésorerie couvrait à 413 % le socle de liquidité (besoins de trésorerie à trois mois plus marge de sécurité de 1 Md€) contre 128 % au 20 avril.

²⁴⁵ Ces grandes filiales du groupe bénéficient d'une gestion centralisée de la trésorerie par la maison mère (« cash pooling »).

²⁴⁶ Entre avril et fin juillet, ce dispositif a bénéficié à 48 fournisseurs, concernant plus de 4 000 factures représentant un montant cumulé de 46 M€. 76 % de ce montant s'est concentré sur quatre fournisseurs (dont 55 % sur *British Steel France Rail*). Pour 21 autres fournisseurs, le montant des créances ainsi payées était inférieur à 100 000 euros.

²⁴⁷ Cour des comptes, Référé, Le transport de marchandises par le groupe SNCF Mobilités (septembre 2017) ; RPT, SNCF Réseau, des réformes à approfondir (décembre 2018) ; RPT, Les TER à l'heure de l'ouverture à la concurrence (octobre 2019) ; Observations définitives, La gestion des ressources humaines de la SNCF (novembre 2019).

A - Des gestionnaires d'infrastructure plus que jamais confrontés à l'insuffisance de leurs ressources

La crise a remis en cause le modèle de financement des deux gestionnaires d'infrastructure SNCF Réseau et Gares et Connexions.

Pour SNCF Réseau, le contrat de performance 2017-2026, signé avec l'État, repose sur des hypothèses de recettes de péages ferroviaires élevées, notamment pour la grande vitesse, sur la prise en charge par les régions du financement de la remise en état des lignes les moins fréquentées, sur des efforts de productivité et sur le versement au gestionnaire d'infrastructure des dividendes de SNCF Voyageurs. Contrairement à la plupart de nos voisins européens qui subventionnent fortement le gestionnaire d'infrastructure, l'État a conçu ce contrat dans le but de limiter ses subventions²⁴⁸.

Cet équilibre est remis en cause par la réduction des recettes (absence de dividendes à venir de la part de Voyageurs, diminution des péages) et par l'augmentation des dépenses liées aux objectifs fixés par l'État mais non financés (prise en charge des investissements de certaines lignes peu fréquentées, abandon du glyphosate pour désherber les voies, rénovation des ouvrages d'art, sécurisation des passages à niveau). Les pertes de péages pourraient persister en 2021, notamment du fait d'un plan de transport toujours réduit comme cela s'est produit au second semestre 2020 (effet du second confinement). Dans ce contexte, même si SNCF Réseau parvient à mettre en œuvre les efforts de productivité qui lui sont demandés²⁴⁹, l'État devra accepter de prendre en charge une partie des investissements de renouvellement et de modernisation. À défaut, SNCF Réseau devra réduire son niveau d'investissements, conduisant à une dégradation accrue de l'état du réseau²⁵⁰ et à une hausse des ralentissements et interruptions de trafic.

²⁴⁸ D'autant qu'il prend en charge la redevance d'accès des TER (couvrant les charges d'exploitation) et, comme précédemment indiqué, qu'il a réduit les charges financières avec la reprise d'une partie de la dette (25 Md€ en 2020 et 10 Md€ en 2022).

²⁴⁹ SNCF Réseau estime que l'effort de productivité arrêté à 1,6 Md€ sur la durée du contrat devrait être ramené à 1,2 Md€. Les projets de modernisation pour la gestion de la circulation et de la maintenance devraient pourtant permettre d'atteindre un effort de 1,6 Md€ ([rapport public thématique SNCF Réseau, des réformes à approfondir, décembre 2018](#)).

²⁵⁰ La dernière étude de l'école polytechnique de Lausanne (19 mars 2018) a mis en évidence une insuffisance de 500 M€ par an d'investissements de renouvellement.

Pour Gares et Connexions, la diminution des revenus commerciaux (estimée à 50 % en 2020) conduira à une réduction de sa marge opérationnelle et donc de sa capacité à financer les travaux indispensables de rénovation et de modernisation des gares. Ni les subventions des collectivités, importantes mais encore insuffisantes au regard des besoins, ni celles de faible montant accordées par l'État propriétaire des gares ne suffiront à équilibrer le modèle économique du gestionnaire des gares.

L'État a fait le choix, en matière ferroviaire, de concentrer le plan de relance sur les gestionnaires d'infrastructure. Il a décidé de recapitaliser le groupe à hauteur de 4,05 Md€ au profit de SNCF Réseau. Cette somme permettra de compenser les pertes liées à la crise sanitaire (2,3 Md€) et de réaliser des objectifs antérieurement fixés par l'État à SNCF Réseau mais jusqu'alors non financés (glyphosate, ouvrages d'art, sécurité, pour 1,5 Md€) ou des investissements sur les lignes de dessertes fines du territoire (pour 250 M€). À cette recapitalisation s'ajouteront 650 M€ de cessions destinées à l'amélioration de la circulation du fret ferroviaire, à l'amélioration de l'accessibilité des gares, à la lutte contre les nuisances sonores et à la sécurisation des passages à niveau. Cet effort, parce qu'il ne fait que financer des besoins du gestionnaire d'infrastructure jusqu'alors non couverts par l'État, risque de ne pas suffire pour accompagner les investissements de renouvellement et de modernisation nécessaires à l'amélioration du réseau ferré national²⁵¹.

B - Un risque de déficit structurel pour le transport à grande vitesse et le fret

Deux activités de transport sont librement organisées (non conventionnées et non subventionnées) par la SNCF : Voyages (transports de voyageurs sur longue distance) et Fret (transport de marchandises).

S'agissant du transport de voyageurs sur les lignes à grande vitesse, qui ne bénéficie d'aucune subvention, la marge dégagée est extrêmement sensible à la fréquentation. Après l'effondrement de celle-ci durant le confinement, l'activité grande vitesse n'a repris que lentement, le nombre de trains en circulation à l'été 2020 restant très sensiblement inférieur à celui constaté en 2019 (-15 % en juillet, -11 % en août) et les Français, notamment les plus âgés²⁵², demeurant réticents à

²⁵¹ Le Gouvernement indique que cet effort permet de maintenir à 2,9 Md€ le niveau annuel des investissements de renouvellement.

²⁵² Les jeunes ont utilisé légèrement plus le train à l'été 2020 qu'à l'été 2019 (+3 %) alors que les plus de 60 ans étaient nettement moins nombreux (-38 %).

repandre le train. Cette baisse de la fréquentation loisirs s'est accompagnée d'une diminution proportionnellement plus importante du chiffre d'affaires, le panier moyen (prix du billet et options) du voyageur ayant diminué d'environ 20 % par rapport à l'été 2019. Cette évolution s'explique par un report des voyageurs depuis l'offre *InOui* vers l'offre *Ouigo*²⁵³, ainsi que par une politique commerciale volontariste visant à attirer les voyageurs par des prix bas. S'agissant plus particulièrement de la clientèle internationale, la SNCF s'attend à ce qu'elle reste réduite en 2021. Enfin, le groupe constate une forte diminution de la clientèle professionnelle²⁵⁴, qu'elle explique par les difficultés financières d'un grand nombre d'entreprises (notamment les TPE), la suppression de nombreuses manifestations professionnelles et le recours accru au télétravail et aux visioconférences. Le second confinement est venu encore fragiliser la faible reprise de la fréquentation des TGV, le bilan de l'année 2020 devant la situer à seulement 44 % de celle constatée en 2019.

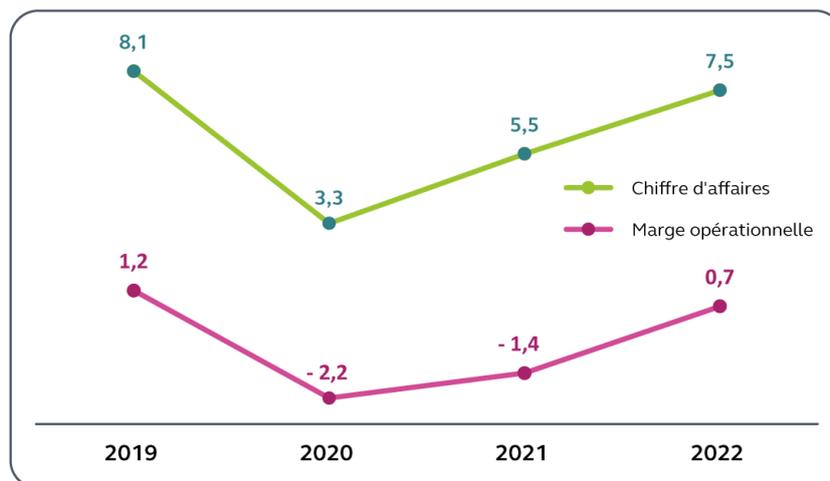
Voyages pourrait ainsi voir son activité durablement affectée par l'évolution des comportements sociaux et professionnels. Si elle se confirmait, la baisse concomitante de la fréquentation et du panier moyen induirait une forte diminution du chiffre d'affaires pour une activité caractérisée par l'importance de ses charges fixes, au risque de ne plus atteindre son seuil de rentabilité pendant plusieurs mois. La Cour estime que Voyages devrait retrouver au moins 70 % du chiffre d'affaires d'avant-crise pour atteindre ce seuil. Les perspectives pour 2021 et 2022 appellent donc à la prudence.

Si la clientèle loisirs semble en mesure de retrouver assez rapidement un niveau similaire à celui constaté en 2019, le segment des professionnels est beaucoup plus incertain. Une diminution durable de cette clientèle, caractérisée par un panier moyen plus élevé, pourrait particulièrement peser sur le chiffre d'affaires dans les années à venir. La SNCF envisage un retour au nombre de passagers de 2019 à la fin de l'année 2022, se traduisant par un chiffre d'affaires permettant de dégager une marge opérationnelle positive. Cette hypothèse, liée au retour de la clientèle des professionnels, supposera sans doute également de la part de la SNCF une réflexion sur sa politique tarifaire ainsi que sur l'offre qu'elle propose aux voyageurs (s'agissant notamment du poids relatif des offres *InOui* et *Ouigo*).

²⁵³ *InOui* est la marque de l'offre TGV de la SNCF. *Ouigo* est l'offre de TGV à bas coût.

²⁵⁴ Durant l'été, la baisse de la clientèle loisirs était de 10 % (par rapport à l'été 2019) alors que la clientèle professionnelle était en baisse de 54 %.

Graphique n° 3 : trajectoire financière envisageable pour l'activité Voyages (hors Intercités) à horizon 2022 (en Md€)



Source : retraitement Cour des comptes, d'après données SNCF

En ce qui concerne le transport de marchandises, Fret SNCF ne dégage que de faibles marges et peut se trouver rapidement en difficulté lorsque la conjoncture économique est dégradée. Si le fret a bien résisté pendant le confinement, la reprise très progressive de l'activité économique pèse sur la demande de transport de marchandises. À la sortie du premier confinement, le nombre de wagons transportés est resté à un niveau inférieur de 20 à 25 % à celui constaté en 2019, soit environ 55 000 wagons en juin et en juillet 2020. Or, la Cour estime que l'activité fret ne dégage une marge positive que lorsqu'elle atteint 75 000 wagons mensuels, et il est à craindre que les années 2021 et 2022 ne permettent pas un retour à un tel niveau d'activité. Les perspectives de secteurs tels que la sidérurgie, l'automobile ou encore les minéraux, carrières et cimentiers sont encore très incertaines.

Ce constat vaut pour l'ensemble du secteur du fret ferroviaire et pose la question des mesures de soutien que l'État pourrait adopter pour accompagner la réduction des coûts et ainsi inciter davantage les chargeurs à opter pour le train. Tous les acteurs du secteur ont constitué une alliance, dite 4F (Fret ferroviaire français du futur), pour demander à l'État les mesures nécessaires à la sauvegarde et au développement du fret. L'État y a répondu en prenant à sa charge à hauteur de 63 M€ les redevances d'infrastructure que les opérateurs doivent verser à SNCF Réseau au second semestre 2020, et en apportant une aide à l'exploitation de 170 M€ au secteur dans le cadre de loi de finances pour 2021 (prise en charge de la moitié des péages, aide au wagon isolé, soutien au transport combiné). Pour espérer un report modal au profit

du ferroviaire, cet effort devra être maintenu au-delà de 2021. Pour Fret SNCF, l'aide de l'État au secteur ne pourrait suffire à atteindre le seuil de rentabilité. L'entreprise devra donc poursuivre voire accélérer ses efforts de productivité, pour dégager une marge positive à l'horizon 2022-2024.

C - Des questions en suspens pour les autorités organisatrices d'activités conventionnées

La crise sanitaire a profondément remis en cause l'équilibre financier des activités conventionnées régionales (Transilien en Île-de-France, TER dans les autres régions). D'une part, les mesures de confinement et le moindre recours aux transports en commun se sont traduits par une nette diminution des recettes d'exploitation. D'autre part, les charges d'exploitation se sont globalement maintenues, malgré une légère diminution liée à la réduction du nombre de trains en circulation.

Ainsi, pour la seule année 2020, Régions de France estime que les recettes d'exploitation des TER ont été amoindries d'un montant de l'ordre de 640 M€²⁵⁵. Cette perte de recettes est bien supérieure à la diminution des charges d'exploitation induite par la non-circulation des trains : Régions de France estime que cette diminution a été de 4 % des charges annuelles de l'activité TER, soit environ 190 M€, le chômage partiel représentant environ un tiers de cette diminution. Cette diminution des charges a été au demeurant atténuée par les charges nouvelles induites par les mesures sanitaires, dont Régions de France estime qu'elles ont représenté entre 20 M€ et 30 M€ pour l'année 2020.

Cette question pourrait également se poser si la crise sanitaire se prolongeait durablement en 2021. Dans ce contexte, la question de la prise en charge des conséquences financières de cette diminution des recettes d'exploitation revêt une importance cruciale. Se pose tout d'abord la question de savoir si, en principe, la prise en charge des pertes exceptionnelles liées à la survenance d'un événement tel qu'une crise sanitaire, et en particulier aux mesures de restriction des déplacements rendues nécessaires par celle-ci, doit relever des autorités publiques (État et/ou autorités organisatrices régionales) ou bien de l'opérateur de transport. L'idée d'une prise en charge de ces pertes par la solidarité nationale apparaît à cet égard cohérente avec la nature de la crise, entièrement indépendante de l'opérateur de transport.

²⁵⁵ Données chiffrées actualisées d'après les éléments du courrier de réponse de Régions de France en date du 18 février 2021.

Au niveau régional, cette question est en général abordée dans les conventions signées entre SNCF et les régions, qui fixent le plus souvent les modalités applicables en cas de force majeure (la pandémie étant parfois explicitement mentionnée)²⁵⁶. La situation actuelle n'en rend pas moins nécessaire un travail conjoint, par l'autorité organisatrice et l'opérateur, pour identifier précisément les éléments non prévus dans leur convention (économies réalisées grâce au financement du chômage partiel par l'État, surcoûts induits par les mesures sanitaires, économies de charges variables pour l'opérateur en raison de la réduction de l'offre de transport).

Si les régions semblent accepter ce principe d'une prise en charge publique des pertes subies par les activités conventionnées, l'ampleur de la crise et de ses conséquences pose la question de la répartition de cet effort entre les autorités organisatrices régionales et l'État. À la suite du premier confinement, cette question a donné lieu à des négociations entre les régions et l'État, lesquelles ont abouti à deux accords. D'une part, un accord de méthode conclu le 30 juillet 2020 avec les régions a dégagé une enveloppe de 600 M€ au profit de ces dernières, ce calcul intégrant l'évaluation des pertes de recettes tarifaires pour l'activité TER. Pour l'Île-de-France (Transilien), l'accord du 8 septembre 2020 entre l'État et Île-de-France Mobilités (IDFM) a permis un soutien financier sous la forme d'une compensation des pertes subies au titre du versement mobilité²⁵⁷ et d'une avance remboursable sans intérêt pour une partie importante des pertes de recettes tarifaires. La SNCF prendra en charge le risque commercial prévu dans le cadre de la convention en vigueur en 2019.

Cependant, le débat n'est pas clos et cette question du partage de l'effort entre l'État et les autorités organisatrices régionales continuera à se poser, s'agissant tant de l'impact du second confinement que des pertes éventuelles liées à la persistance de la crise sanitaire en 2021. Faute d'accord avec l'État, les autorités organisatrices pourraient être tentées de faire prendre en charge une partie de ces pertes par l'opérateur. C'est ce qu'avait fait la région Île-de-France à l'été 2020, en interrompant le versement de ses subventions d'exploitation à Transilien dans l'attente de trouver un accord avec l'État pour que ce dernier prenne en charge une partie des pertes liées à la crise.

²⁵⁶ Ainsi, si une autorité organisatrice est en droit de fixer à l'opérateur des objectifs de productivité et de diminution de ses charges, elle ne peut en principe lui demander de prendre en charge tout ou partie des pertes liées à une situation exceptionnelle.

²⁵⁷ Un premier acompte de 425 M€ a été voté dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative pour 2020, le solde devant être versé en 2021.

Une fois la crise sanitaire passée, les régions et l'opérateur de transport seront confrontés à la question du retour à des plans de transport correspondant à ceux d'avant-crise. Il semble ainsi que, pour 2021, plusieurs régions aient souhaité mettre en place des plans de transports proches de ceux de 2019 afin de maintenir l'attractivité des transports collectifs. Or, il est à craindre que la crise ne se traduise par des changements durables dans les comportements des voyageurs. À cet égard, une étude réalisée mi-juin 2020²⁵⁸ auprès de 12 000 Franciliens avait montré une nette désaffection à l'égard des transports en commun (31 % des personnes interrogées les utilisant moins ou plus du tout), le principal motif évoqué étant la faible confiance dans les conditions sanitaires rencontrées dans les trains.

Si ces risques devaient se matérialiser, les conséquences seraient importantes pour la trajectoire financière des collectivités. En effet, en cas de baisse durable de la fréquentation, au-delà de la période de crise sanitaire, le maintien d'un tel niveau de service induira nécessairement des pertes significatives, les recettes tarifaires étant durablement réduites (à tarification inchangée). Hors mesures éventuelles de restriction des déplacements, Régions de France estimait ainsi le « risque recettes » entre 20 % et 40 % selon les régions pour l'année 2021. Les conséquences financières de ces choix politiques des régions devraient alors être supportées par les autorités organisatrices, la subvention d'exploitation versée à l'opérateur SNCF devant couvrir la mise en œuvre du plan de transport qui lui est commandé. Un transfert de charges vers l'opérateur serait non seulement préjudiciable à son équilibre financier mais pourrait également dissuader les candidats potentiels aux appels d'offres dans le cadre de l'ouverture à la concurrence²⁵⁹.

²⁵⁸ Étude réalisée par le cabinet Inov360 du 8 au 17 juin 2020.

²⁵⁹ Processus dont la complexité a été mise en évidence par les deux premiers appels d'offres, qui concernaient les lignes Intercités Nantes-Lyon et Nantes-Bordeaux, et qui ont été déclarés infructueux par l'État en décembre 2020.

CONCLUSION

Le confinement du printemps 2020 a conduit à un net ralentissement du transport ferroviaire et à un risque de désorganisation du système ferroviaire. Le groupe SNCF a su réagir et adapter son organisation pour répondre à ce défi et aux attentes des autorités publiques. Il a également su accompagner la reprise du trafic lors du déconfinement.

Mais le premier confinement et la reprise modérée de la fréquentation dans un contexte de crise sanitaire persistante sont à l'origine de fortes pertes pour le groupe public ferroviaire et n'offrent pas de perspectives financières favorables pour les deux années à venir.

Cette crise révèle également les fragilités structurelles du transport ferroviaire : réseau ferré national en mauvais état, productivité insuffisante, faible compétitivité du fret ferroviaire, endettement chronique. Les mesures prises par l'État (plan de relance, aide au fret ferroviaire) et par la SNCF (cessions d'actifs) étaient indispensables pour maintenir le groupe à flot mais elles pourraient s'avérer insuffisantes si le cœur de métier du groupe, le transport ferroviaire, devait être structurellement affecté par un changement durable de comportement des voyageurs. Si l'activité TGV devait entrer dans un cycle de déficits structurels, c'est tout le modèle de financement du réseau ferroviaire par les péages et dividendes de la grande vitesse, tel que défini par le contrat de performance conclu entre SNCF Réseau et l'État, qui serait remis en cause.

Néanmoins, cohérent avec les actions rendues nécessaires par l'urgence climatique, pertinent pour répondre aux besoins de mobilité tant dans les zones denses que sur des liaisons longue distance, le transport ferroviaire conserve sur le long terme des atouts réels qu'il est possible de valoriser en s'appuyant sur le savoir-faire industriel du groupe SNCF.

C'est pourquoi l'État actionnaire et le groupe SNCF devront définir dans les mois à venir une stratégie de relance du transport ferroviaire permettant de surmonter ces fragilités en s'appuyant sur les facteurs qui lui sont favorables.

Réponses

Réponse du Premier ministre	311
Réponse du président de Régions de France	316

Destinataires n'ayant pas d'observation

Président-directeur général de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF)
Président de l'Autorité de régulations de transport

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

J'ai pris connaissance du projet de chapitre relatif aux conséquences économiques et financières de la crise sanitaire pour le groupe SNCF, destiné à figurer dans le rapport public annuel 2021 de la Cour des comptes. Je souhaite vous faire part des observations suivantes sur ce rapport sachant que les conclusions tirées sur les cinq sociétés créées depuis le 1er janvier 2020 ne peuvent être extrapolées à l'ensemble du groupe et que les données financières du rapport mériteraient d'être actualisées avec l'arrêté des comptes qui diffère des dernières estimations.

Ce rapport intervient au terme d'une année 2020 caractérisée par plus de dix mois d'une crise sanitaire sans précédent. Le contexte sanitaire actuel continue de fragiliser la situation financière du groupe SNCF. Je partage avec vous le besoin d'être attentif au modèle d'ensemble du système ferroviaire et à l'importance du rôle de l'État actionnaire, qui s'est notamment traduit par une recapitalisation de 4,05 Md€ du groupe au profit de SNCF Réseau.

La Cour consacre la première partie de ce chapitre à la situation opérationnelle de la SNCF durant la crise. De manière générale, je partage le constat de la Cour sur la capacité d'adaptation rapide de la SNCF à la crise, avec la mise en place de dispositifs de coordination permettant une bonne communication à tous les niveaux au sein du groupe, limitant notamment les risques de conflits sociaux, mais également avec les services de l'État et plus généralement l'ensemble de ses partenaires.

La SNCF a su agir rapidement sur la réduction de son offre de transport à l'annonce du confinement, tout en tenant compte de l'impératif de garantir aux voyageurs la possibilité de se déplacer lorsque c'est nécessaire. C'est en particulier le cas sur l'offre longue distance, où la SNCF a continué d'assurer au niveau national une desserte des axes stratégiques (7 % de TGV et 5% d'Intercités). Pour leur part, les transports du quotidien ont été maintenus à un niveau plus élevé (15 % de TER et 30 % de Transilien) afin d'assurer les déplacements essentiels. En ce qui concerne le transport de marchandises, l'action coordonnée de SNCF Réseau avec les transporteurs a permis d'assurer la circulation des trains essentiels à la Nation et la réactivité de l'entreprise, notamment face aux difficultés de tenue des postes d'aiguillages, a contribué à limiter au minimum le nombre d'incidents. Fret SNCF, comme le note la Cour, a en parallèle travaillé avec ses clients de façon à identifier les priorités dans les trafics essentiels. Je me félicite du travail d'anticipation réalisé en amont du déconfinement puis tout au long de l'année entre la SNCF, les services de l'État et les autorités organisatrices de transports afin de préparer le retour progressif à la normale

et la mise en œuvre des protocoles sanitaires dans les transports. Comme le note la Cour, cette mobilisation qui a impliqué l'ensemble des métiers du groupe SNCF, quoique délicate, a été bien gérée.

L'adaptation réussie à cette crise est d'autant plus remarquable que le groupe connaissait au même moment une transformation profonde (entrée en vigueur de la réforme ferroviaire, création d'un groupe de sociétés, changement de gouvernance) et sortait d'une crise sociale de grande ampleur (grèves de l'hiver 2019-2020).

La Cour consacre la deuxième partie de ce chapitre à la situation financière dégradée du groupe SNCF fin 2020 et souligne que sa situation financière était déjà « fragile » avant celle-ci. À cet effet, la Cour mentionne le fort niveau d'endettement du groupe SNCF à fin 2019 (60,3 Md€). Cette référence à la situation de fin 2019 mériterait d'être rectifiée puisque conformément aux engagements pris dans le cadre du nouveau pacte ferroviaire, et comme souligné par la Cour, l'État a repris 25 Md€ de dette dès le 1er janvier 2020 (complétée par une seconde tranche de 10 Md€ en 2022) ; cette reprise partielle de dette a déjà permis au groupe SNCF de réaliser près de 750 M€ d'économies de frais financiers en 2020, contribuant à l'assainissement financier du groupe. Cet effort de l'Etat a pour contrepartie celui du groupe à travers un plan de performance qui devra être poursuivi.

Face à une dégradation rapide de sa situation financière, le groupe a démontré sa capacité d'adaptation et sa réactivité. Ainsi, dès le mois d'avril, il a mis en place un plan de renforcement de sa trésorerie à hauteur de 1,8 Md€ (porté en partie par l'État grâce aux mesures de soutien à l'économie comme le dispositif d'activité partielle) tout en portant son programme de financement à long terme à 7 Md€ pour 2020.

La Cour met en avant le risque de recours à l'endettement et de voir abandonnés des projets de renouvellement ou de modernisation des infrastructures face à un tel plan d'économies.

L'État en est pleinement conscient et c'est précisément pourquoi le plan de relance ferroviaire a été conçu de façon à garder intactes les capacités d'investissement dans le réseau ferroviaire. Outre la recapitalisation, l'État a soutenu la stratégie de désendettement proposée par la revue stratégique de la SNCF avec notamment un programme de cession de filiales moins stratégiques. La Cour mentionne en particulier le projet de cession d'Ermewa, filiale de location de wagons et de conteneurs-citernes. Contrairement à ce qu'elle laisse entendre, ce projet de cession n'est pas lié à la crise sanitaire mais s'inscrit depuis la réforme de 2018 dans le cadre de la revue stratégique menée par le groupe et que l'État a soutenue. À cet égard l'État soutiendra les éventuels projets de cessions qui en découlent dès lors qu'ils répondent à des considérations stratégiques et industrielles et qu'ils préservent les intérêts patrimoniaux du groupe public ainsi que les intérêts nationaux.

Dans le détail, la recapitalisation de la SNCF à hauteur de 4,05 Md€ au profit de SNCF Réseau va notamment permettre de maintenir le niveau d'investissement de régénération des lignes les plus utilisées du réseau ferré national à un niveau de 2,9 Md€ par an en moyenne au cours des prochaines années. Par ailleurs, 650 M€ seront employés, sous forme de crédits budgétaires, à des investissements nécessaires au développement du fret ferroviaire, à la régénération des lignes de desserte fine du territoire et à la relance de deux lignes de trains de nuit. Enfin, la SNCF va pouvoir accélérer, dans le cadre du plan de relance, des investissements en faveur de l'amélioration de la circulation du fret ferroviaire, de l'accessibilité des gares, de la lutte contre les nuisances sonores et de la sécurisation des passages à niveau.

À cela s'ajoute une aide sectorielle au fret ferroviaire. Ainsi l'État a décidé de prendre à sa charge à hauteur de 63 M€ les redevances d'infrastructure que les opérateurs doivent verser à SNCF Réseau au second semestre 2020 et a mis en place une aide à l'exploitation de 170 M€ au secteur dans le cadre de la loi de finances pour 2021.

Dans ce contexte, les agences de notation ont maintenu la notation du groupe, qui continue d'emprunter dans des conditions très favorables.

Ainsi, les deux assertions de la Cour sur un « niveau d'endettement [...] préoccupant » et sur « la question posée par l'aggravation de l'endettement » laissée entière semblent ignorer les efforts financiers sans précédent réalisés par l'État depuis la réforme ferroviaire de 2018 (reprise de 35 Md€ de dette) et encore récemment renouvelés (plan de relance de 4,7 Md€ et nouvelles ressources budgétaires dégagées de manière générale pour le fret).

Enfin, la Cour consacre la dernière partie de son chapitre à la fragilisation du modèle économique du groupe SNCF à moyen terme suite à cette crise d'une ampleur exceptionnelle. La Cour s'inquiète d'une fragilisation du modèle économique de la SNCF, de la grande vitesse notamment, et de l'ensemble du modèle de financement du réseau ferroviaire, en raison de la crise sanitaire persistante, de la lente reprise de l'économie et d'un changement durable dans les comportements des voyageurs.

Comme vous le soulignez, l'État a souhaité concentrer ses efforts financiers dans le cadre du plan de relance sur le gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau car il était nécessaire de sécuriser ses investissements de régénération du réseau, très élevés dans les prochaines années. De plus l'amélioration de la qualité du réseau national bénéficiera à l'ensemble des entreprises ferroviaires et des usagers du système ferroviaire.

La Cour considère que les efforts faits par l'État et notamment les 4,05 Md€ fléchés sur la SNCF Réseau pourraient s'avérer insuffisants : cette appréciation ne me semble pas fondée. Il convient de noter que parmi les 4,05 Md€ du plan de relance, ce sont bien 2,3 Md€ qui viennent compenser les pertes liées à la crise sanitaire (péages et dividendes), nuanciant ainsi le constat selon lequel « l'État a choisi de ne pas prendre en charge les pertes de l'activité transport » car l'État en a ainsi bien tenu compte pour le calibrage du soutien public. Ce soutien répond précisément aux besoins identifiés par le groupe SNCF lui-même pour sécuriser les objectifs du nouveau pacte ferroviaire. Le plan de relance permet donc d'apporter une réponse rapide aux besoins de financement exprimés, sachant qu'il appartient à présent à la société SNCF Réseau de programmer les travaux ainsi financés. En l'état actuel, le soutien de l'État est donc à la hauteur des besoins, même si l'État reste très attentif à l'évolution des activités du groupe SNCF et aux moyens de faire face à d'éventuelles nouvelles dégradations économiques.

Il convient à ce titre de souligner la réactivité de l'État pour apporter un soutien financier au secteur ferroviaire, les réflexions et travaux préparatoires avec le groupe SNCF ayant démarré dès le printemps 2020. L'État est néanmoins conscient des difficultés rencontrées et des défis auxquels fait face le groupe SNCF, notamment au regard de l'évolution de la crise et des conséquences des confinements successifs.

La Cour insiste sur les améliorations structurelles du groupe SNCF qui restent à réaliser : je souligne que l'élaboration d'un contrat de performance, retardée par la crise, avec SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions doit permettre de documenter les gains d'efficacité et d'en sécuriser la réalisation sur une période décennale. S'agissant du contrat de performance avec SNCF Réseau, il est erroné de dire que « contrairement à la plupart de nos voisins européens qui subventionnent fortement le gestionnaire d'infrastructure, l'État a conçu ce contrat dans le but de limiter ses subventions » : en effet, les dotations de SNCF à un fonds de concours de l'État matérialisent le renoncement de ce dernier au dividende auquel il aurait droit en tant qu'actionnaire.

Au sujet des activités de transport de voyageurs, il convient de distinguer, comme le fait d'ailleurs la Cour, les activités conventionnées des activités librement organisées.

La Cour s'interroge notamment sur la perte de recettes des services de transport conventionnés et la répartition de l'effort de compensation entre les autorités régionales et l'État. Elle souligne en particulier que la : « prise en charge de ces pertes par la solidarité nationale apparaît à cet égard cohérente avec la nature de la crise [...] » ; ou bien que : « l'ampleur de la crise et de ses conséquences pose la question de la répartition de cet effort entre les autorités organisatrices régionales et l'État ».

À ce titre, il convient de rappeler les efforts très substantiels consentis par l'État dans le cadre de la crise sanitaire, qui doivent permettre aux autorités régionales et à la SNCF de respecter les termes des contrats sans intervention additionnelle de l'État.

Concernant la SNCF, comme la Cour l'indique, les mesures de chômage partiel ont participé à environ un tiers de la diminution des charges annuelles de l'activité TER. De plus, le groupe négocie actuellement un accord d'activité partielle de longue durée (APLD).

Concernant les régions, afin d'alléger et de lisser les surcoûts induits par la crise, l'État a autorisé la mise en œuvre de procédures comptables dérogatoires au droit commun leur permettant, d'une part, d'étaler les charges budgétaires exceptionnelles liées à la crise sanitaire sur une durée pouvant aller jusqu'à cinq ans ce qui permet de les financer par l'emprunt ; d'autre part, d'imputer en section d'investissement leurs participations financières au fonds national de solidarité.

De plus, la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de la Covid-19 a suspendu l'application des contrats de Cahors, et, par suite, celle de toute norme d'encadrement des dépenses des régions. À cela s'ajoute, comme la Cour le rappelle, la loi de finances pour 2021 qui a ouvert une enveloppe de 600 M€ à destination des régions afin de soutenir leurs investissements dans les domaines de la rénovation énergétique et des mobilités du quotidien.

Enfin, au plan fiscal, les régions bénéficient de clauses de garantie qui préexistaient à la crise (part de TVA affectée aux régions depuis 2018 en remplacement de la DGF et fractions de TICPE affectées en compensation des transferts de compétences) et l'État prendra intégralement à sa charge la baisse du produit de CVAE en 2021, puisque la part régionale de cette imposition se trouve remplacée par une fraction de TVA égale au montant de CVAE perçu en 2020. Les régions sont donc la catégorie de collectivités la plus protégée face aux incidences de la crise sur leurs recettes fiscales. Elles profiteront par ailleurs, dès 2022, de la dynamique de cette nouvelle part de TVA, tendanciellement plus élevée en moyenne annuelle que celle constatée sur la CVAE. La Cour souligne à juste titre que les conséquences financières du choix de renforcer les plans de transport au titre de la politique des transports régionaux doivent être supportées par les autorités organisatrices régionales. La SNCF est actuellement en cours de négociation avec les régions et un certain nombre d'accords a déjà été obtenu.

Concernant les services librement organisés, la Cour s'inquiète d'un déficit structurel de l'activité Voyages, faute notamment d'un retour de la clientèle d'affaires. L'État est très sensible à cette question et a déjà engagé un plan de relance ferroviaire substantiel. Il suivra l'évolution au cours des prochains mois avec la SNCF, qui travaille à une stratégie de reconquête des clients, et définira en conséquence avec la SNCF la meilleure réponse à y apporter.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE RÉGIONS DE FRANCE

I. Comme la Cour l'avait précédemment souligné, la crise sanitaire a conduit à une forte évolution de l'offre de transport public régional, puisque durant le premier confinement, il a été observé une circulation de l'ordre de 56% des Transilien et 42% des TER. Pour autant, en moyenne nationale, le trafic des TER ne s'est élevé qu'à 7% du niveau normal de fréquentation. Ce niveau de fréquentation a pu remonter à 55% de la fréquentation nominale durant la période estivale, et à 80% de la fréquentation nominale depuis la rentrée. Comme la Cour l'avait souligné, l'opération estivale « TER DE FRANCE », menée par les régions concernées par l'exploitation des TER, aura permis de contribuer à ces hausses de trafics.

Le second confinement s'est également traduit par une évolution des plans de transports. Les restrictions de déplacements, moins nombreuses, et le maintien des classes, ont conduit à un niveau d'offre largement supérieur à la situation observée durant le premier confinement. L'offre a été ajustée à des niveaux compris entre 70% et 95% du service nominal en fonction des régions, avec un niveau moyen de 80% de l'offre en semaine et de 60% de l'offre en weekend, avec, pour conséquence, une fréquentation des TER de l'ordre d'un tiers de la normale.

Ainsi, sur l'année 2020, le trafic des TER, exprimé en voyageurs.km, s'est contracté de 35% par rapport à l'année 2019, elle-même impactée par une période de grève dans le cadre de la réforme des retraites. L'année 2020 marque un coup d'arrêt au développement du trafic TER, après une année 2019 où la fréquentation des TER a augmenté de 10,5% (contre une moyenne annuelle de +3,1% depuis la régionalisation en 2002).

II. Conséquence de cette situation exceptionnelle, les recettes d'exploitation des TER se sont fortement contractées, avec, à date, une estimation des pertes des recettes d'exploitation de l'ordre de 640M€, soit 44% des recettes prévues dans la contractualisation des régions avec leur opérateur.

Ces pertes de recettes d'exploitation sont à mettre en perspective, notamment durant le premier confinement, aux baisses du coût d'exploitation liées à la non-circulation des trains, qui sont estimées à 3% du montant annuel des charges liées aux TER (150M€/année, avec un écart +/-2pts en fonction des conventions), et les baisses du coût d'exploitation sont estimées à 4% du montant annuel des charges liées aux TER en fonction des conventions (190M€/année, année, avec un écart +/-2pts en fonction des conventions). Le chômage partiel représenterait 1/3 des baisses des charges d'exploitation, avec, à ce stade, 57M€ qui ont pu être restitués aux régions. Les charges nouvelles liées aux mesures sanitaires sont estimées à 20-30M€.

Ces données ont, comme le souligne la Cour des comptes, un impact sur le chiffre d'affaires de l'activité TER (en baisse de 12% sur l'année 2020), mais également sur les contributions des régions au déficit d'exploitation des TER. Des interrogations peuvent également porter sur le report identifié par la Cour au budget 2021 du groupe public, d'inscriptions budgétaires de l'année 2020 : la taxe sur les salaires, identifiée à un montant de 105M€ sur le périmètre du groupe SNCF, n'a fait l'objet d'aucune décision modificative de l'Etat depuis deux ans, et constitue une charge nouvelle exogène qui ne saurait être imputée au système ferroviaire.

Enfin, il apparaît également, au regard du modèle de coût des redevances de SNCF Gares & Connexions, que les redevances liées aux gares augmentent mécaniquement en 2020 et 2021 hors évolutions réglementaires, du fait d'un mécanisme de rétrocession moindre du chiffre d'affaires des commerces en gares aux transporteurs, et au regard de la baisse de l'offre TGV, d'un ratio plus important des trafics conventionnés en gare et en conséquence des mécanismes de partage des coûts en cœur de gare. En dehors des trajectoires tendancielle à la hausse, des effets sont également anticipés sur l'évolution de l'assiette de calcul de la redevance de marché de SNCF Réseau sur les péages ferroviaires. Des interrogations portent également sur de potentiels surcoûts aux projets sous maîtrise d'ouvrage du gestionnaire d'infrastructure, pour lesquels la Cour des comptes rappelle l'estimation de hausse de 4% des coûts du fait des mesures sanitaires, sans prendre en compte de probables effets de rattrapage du rythme des investissements ayant marqué un coût d'arrêt au premier semestre 2020, avec la réalisation d'un cinquième des investissements budgétés.

III. Dans ce contexte, la Cour souligne que la prise en charge des pertes d'exploitation des opérateurs durant la crise avait partiellement pu être traitée dans le cadre de l'accord de méthode signé avec les régions le 30 juillet 2020 concernant TER, et l'accord spécifique avec Île-de-France mobilités signé avec la région Île-de-France le 8 septembre 2020 concernant Transilien/RATP. Hors Île-de-France, si les évaluations des pertes des recettes d'exploitation transports sur 2020 étaient parties intégrantes du calcul de la subvention de 600M€ obtenue par les régions dans le cadre de l'accord de méthode État-Régions, ce montant ne constitue pour autant pas dans sa mise en œuvre à un mécanisme assimilable à une « avance indirecte » au regard des pertes nettes de recettes. Il s'agit de crédits d'investissement qui s'inscriront dans les budgets 2021 et 2022 des régions sous la forme d'autorisation d'engagement et dont les crédits de paiement s'étaleront sur un ou deux exercices complémentaires.

Au regard des incertitudes qui pèsent sur l'évaluation, et la dynamique d'évolution des pertes de recettes d'exploitation, Régions de France avait rappelé par courrier en date du 2 novembre 2020 au Premier ministre son engagement, pris au congrès du 18 octobre 2020, « de solder les difficultés liées à la crise sanitaire pour les autorités organisatrices de la mobilité ». Un second courrier de Régions de France a rappelé au Premier ministre, en date du 15 décembre 2020, la demande de mise en œuvre, « à compter de l'année 2021, d'un mécanisme d'avance remboursable sur les pertes de recettes, en référence à l'année 2019, comme cela a été fait les autorités organisatrices « urbaines » et Île-de-France Mobilités », en proposant que « ce mécanisme puisse s'étaler sur 12 ans, avec un différé de remboursement de trois années ».

Cette demande s'inscrit dans la continuité des conclusions du second rapport de mission portée par Jean-René Cazeneuve, publié le 20 octobre 2020. Le rapporteur avait en effet souligné « qu'il convient de noter qu'un accord devrait être signé avec les AOM, et acté lors du PLFR-IV, afin de leur faire bénéficier de conditions similaires à celles actées avec Ile de France Mobilités à la fin du mois d'août. Les AOM se verraient ainsi attribuer en 2020 des avances remboursables sur les pertes restantes au titre du versement mobilité et sur l'intégralité de leurs pertes de recettes tarifaires. »

IV. À ce jour, en l'absence de lisibilité de la part du Gouvernement sur l'inclusion des régions aux dispositifs envisagés pour les AOM « urbaines », et en l'absence d'engagement pour des discussions bilatérales politiques entre le Gouvernement et les régions qui en feraient la demande, la prise du différentiel du différentiel entre les pertes de recettes d'exploitation et les baisses de charges ne fait l'objet que d'échanges entre chaque région et l'opérateur ferroviaire historique. Comme l'a souligné la Cour, cette absence de prise en compte exhaustive des pertes nettes d'exploitation par l'État pèse sur les relations conventionnelles entre autorités organisatrice et opérateur, alors même que « l'idée d'une prise en charge de ces pertes par la solidarité nationale apparaît à cet égard cohérente avec la nature de la crise, entièrement indépendante de l'opérateur de transport ».

Cette situation amène à des stratégies différenciées de négociation conventionnelle. Si certaines régions ont été en mesure de mettre en œuvre des accords de partage de la perte nette d'exploitation, les impacts différenciés d'une région à l'autre, dont les scénarios d'évolution d'offre différent, non exposées aux mêmes risques de recettes en fonction des trafics, et de la performance commerciale observée durant l'été, peuvent amener des situations actuellement litigieuses, voire de refus de négociation de la part de l'opérateur, ou s'inscrire dans le cadre global de renégociation de convention/revoyure. Le différentiel net de pertes d'exploitation par rapport aux charges apparaît également suffisamment faible dans certaines régions.

Cette situation hétérogène pèse également sur l'année 2021, où la Cour des comptes a bien observé le risque d'un décalage plus important entre moindres recettes structurelles, et l'absence de baisse de charges du fait de la réalisation de plans de transport à situation « normalisée ».

Ainsi, les plans de transports en 2021 sont, pour la moitié des régions, estimés à une réalisation à 100% de l'offre prévisionnelle. Pour les autres régions, des scénarios d'adaptation des plans de transports sont en cours de réalisation pour assurer entre 80 et 100% de l'offre. Les estimations de pertes de recettes pour 2021 sont en moyenne d'au moins 20% pour la majorité des régions, mais certaines régions font part d'une exposition deux fois plus importante à un risque recettes. Dès lors en 2021, malgré des stratégies d'adaptation de l'offre, les baisses peuvent être estimées entre 330 et 350M€ pour les seuls TER, et entre 50 et 60M€ pour les transports interurbains et scolaires. Pour Île-de-France mobilités, les pertes d'exploitations estimées s'élèvent à 670M€ pour l'année 2021. Par ailleurs, de nouvelles charges, hors dispositifs conventionnels, sont également identifiées du fait de nouvelles normes sanitaires.

V. C'est pourquoi les régions considèrent qu'une prise en charge par l'État d'un mécanisme d'étalement des pertes de recettes tel que décrit dans le courrier du 15 décembre 2020 précité apparaîtrait essentielle pour assainir les relations entre les régions, en tant qu'autorités organisatrices de transports, et leur opérateur ferroviaire.

Dans ce cadre, il pourrait être suggéré de mettre en place dans chaque région, sur le modèle des « CLERCT », des instances d'évaluation pour chaque convention d'exploitation, des montants concernés. Ces instances pourraient réunir les régions, l'opérateur ferroviaire, et les Chambres régionales des comptes. De telles dispositions permettraient de clarifier les négociations menées entre autorités organisatrices et opérateurs de transports, renvoyant à une responsabilité nationale l'enjeu d'amortissement des effets de la crise, et à la responsabilité des cocontractants et sur un temps long l'enjeu des négociations bilatérales sur l'évolution des trajectoires conventionnelles.

En l'absence de traitement de telles compensations, et malgré de potentielles adaptations des offres de transports à une demande fluctuante et encore inconnue pour l'année 2021, certaines régions n'excluent pas des scénarios de baisse de l'offre par contrainte budgétaire, au détriment d'une couverture idoine des besoins de mobilité durable. Un tel scénario aurait de surcroît des conséquences négatives supplémentaires sur le modèle économique du gestionnaire d'infrastructure et des gares, qui, comme l'a également souligné la Cour, est fortement fragilisé malgré les efforts de l'État en matière de relance : en effet, celui-ci « ne fait que financer des besoins du gestionnaire d'infrastructure jusqu'alors non couverts par l'État, risque de ne pas suffire pour accompagner les investissements de renouvellement et de modernisation nécessaires à l'amélioration du réseau ferré national ».

Une association culturelle à l'épreuve de la crise : le cas de l'Institut Lumière

PRÉSENTATION

L'Institut Lumière est une association lyonnaise créée en 1982 par les héritiers des frères Louis et Auguste Lumière, considérés comme les inventeurs du cinématographe. Elle œuvre pour la conservation et la diffusion du patrimoine cinématographique.

Sous la présidence de Bertrand Tavernier et la direction de Thierry Frémaux, l'Institut Lumière s'est fortement développé au cours de la dernière décennie, notamment depuis la création du Festival Lumière en 2009, rapidement devenu un rendez-vous international du cinéma. En dehors de cet événement annuel qui a réuni environ 198 000 spectateurs en 2019, l'association propose un panel d'activités diversifiées qui la positionne comme un acteur désormais majeur dans le paysage culturel lyonnais.

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a contrôlé l'Institut Lumière et deux de ses filiales spécialisées dans l'exploitation et la production cinématographique, Cinémas Lumière et Sorties d'usine Productions. Elle fait le constat que l'Institut Lumière, qui s'est rapidement développé au cours des dernières années, est emblématique des acteurs associatifs qui dynamisent l'offre et l'attractivité culturelle dans les territoires (I). Son modèle de développement assis sur la diversification de ses activités et de ses financements est remis en cause par la crise sanitaire (II).

I - L'Institut Lumière : un exemple d'acteur associatif contribuant à dynamiser l'offre culturelle locale

Depuis la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe), la politique culturelle est de la responsabilité conjointe de l'État et des collectivités territoriales. La loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine dispose plus précisément que « l'État, (...) les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les établissements publics définissent et mettent en œuvre (...) une politique de service public construite en concertation avec les acteurs de la création artistique ».

Face à cette compétence partagée entre tous les niveaux d'action publique, l'initiative culturelle dans les territoires repose sur une multitude d'acteurs privés : la France comptait 268 000 associations actives dans le domaine culturel en 2015, parmi plus de 300 000 entreprises et organisations relevant des industries culturelles et créatives.

Avec un budget de plus de 9 M€, dont 40 % de subventions publiques, et un effectif de 34 salariés permanents en 2019, l'Institut Lumière incarne, au plan local, la réussite d'une initiative culturelle privée poursuivant des objectifs d'intérêt général, en cohérence avec les politiques des différentes collectivités compétentes.

A - Une cinémathèque œuvrant en faveur d'une diversification de l'offre culturelle

1 - Une mission historique de conservation, valorisation et diffusion du patrimoine cinématographique

La création de l'Institut Lumière procède de la volonté conjointe de quelques personnalités locales, issues du monde du cinéma ou de la famille des frères Lumière, et de personnes publiques, dont le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) et plusieurs collectivités territoriales. Les membres fondateurs se sont ainsi donné pour objectif d'œuvrer pour la conservation, la valorisation et la diffusion du patrimoine cinématographique hérité des frères Lumière, dans la ville qui a vu naître le cinéma en 1895.

Rapidement, cet objet a été élargi, pour porter plus généralement sur le cinéma de patrimoine, à l'instar des autres cinémathèques. Parmi les activités historiques de l'association figurent donc la projection d'œuvres du cinéma de patrimoine et la gestion du musée Lumière dédié à l'histoire du cinématographe et des images animées.

Les cinémathèques

Les cinémathèques sont des lieux dédiés à la conservation, la restauration et la mise à disposition du public des films de cinéma et plus largement de l'ensemble du patrimoine cinématographique.

En France, quatre cinémathèques sont membres de la fédération internationale des archives du film : la Cinémathèque française et la Cinémathèque de Toulouse, toutes deux également constituées sous forme associative et créées respectivement en 1936 et 1964, les deux autres étant celles constituées par le CNC et le ministère en charge de la défense. Il existe par ailleurs une vingtaine de cinémathèques régionales et une dizaine de cinémathèques thématiques.

Ces cinémathèques ont pour la plupart un statut associatif, et sont largement financées par les personnes publiques : pour la Cinémathèque française comme la Cinémathèque de Toulouse, la subvention de fonctionnement versée par le CNC représente environ 80 % des ressources d'exploitation annuelles.

En complément, l'Institut Lumière gère une bibliothèque spécialisée de cinéma, fondée par l'historien du cinéma Raymond Chirat, à destination privilégiée des étudiants et chercheurs mais ouverte au public. Par ailleurs, l'association propose des séances dédiées au jeune public et des activités pédagogiques, sur des thématiques telles que l'éducation à l'image ou la pratique de la vidéo, autant d'activités d'intérêt général qui ne peuvent exister que grâce à un financement public.

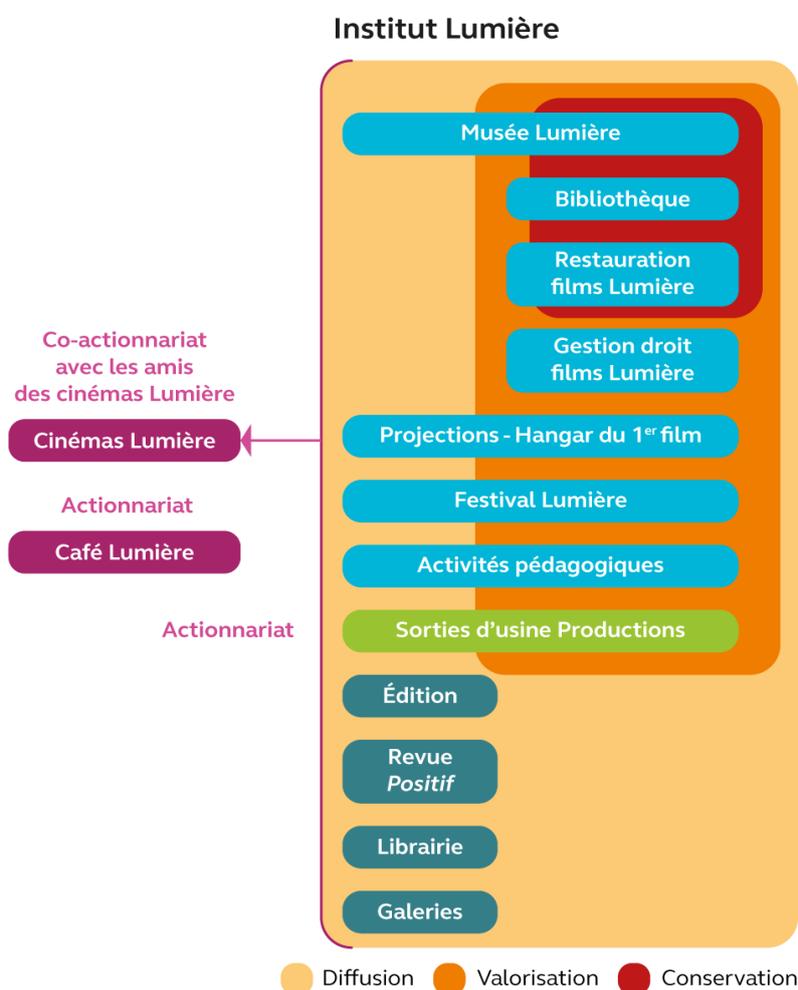
2 - Une offre progressivement élargie

À partir de ces activités historiques, l'Institut Lumière a cherché à développer de nouvelles activités pour diversifier son offre, poursuivre sa mission de valorisation et de diffusion du patrimoine cinématographique et ainsi toucher un public plus large et plus nombreux.

La création du Festival Lumière en 2009, organisé chaque année au mois d'octobre, a fait entrer l'association dans une nouvelle dimension. À compter de 2013, la diversification s'est accélérée par la création de galeries d'exposition, puis d'une librairie, consacrées au cinéma.

L'Institut Lumière a ensuite créé trois filiales sous forme de sociétés commerciales, pour développer des activités plus éloignées de sa mission originelle d'intérêt général mais liées à son cœur de métier : l'exploitation de salles de cinéma art et essai (depuis 2014), la production de films documentaires tirés de l'œuvre des frères Lumière (Sorties d'usine Productions, depuis 2016) et une activité de bar et restauration au sein d'un local ayant appartenu aux anciennes usines Lumière (Café Lumière, depuis 2019). Si ce n'est suscitée par elles, cette évolution a été encouragée par les collectivités publiques qui voient là un moyen de dynamiser l'offre culturelle locale.

Schéma n° 1 : l'activité de l'Institut Lumière et de ses satellites



B - Un acteur ancré dans son territoire, s'inscrivant dans les politiques culturelles portées par l'État et les collectivités

1 - Un acteur culturel indépendant soutenu par les collectivités publiques

Depuis sa création, l'Institut Lumière est une association intégrée au territoire sur lequel elle déploie ses activités. Son développement s'est fait en cohérence avec les orientations des politiques culturelles portées par les acteurs publics locaux.

La ville de Lyon, le département du Rhône et la région Rhône-Alpes²⁶⁰ comptaient dès le départ parmi ses membres fondateurs et, à ce titre sont membres du conseil d'administration aux côtés du CNC et de l'État, représenté par le directeur régional des affaires culturelles et le recteur de l'académie de Lyon. La présidence de l'association a depuis l'origine été assurée par le réalisateur lyonnais Bertrand Tavernier, les autres membres actifs étant également liés à la sphère politique et administrative lyonnaise.

Compétence et financement des collectivités dans le domaine de la culture

Depuis la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe), la politique culturelle est une responsabilité conjointe de l'État et des collectivités territoriales.

Les collectivités ont dépensé 9,4 Md€ pour la culture en 2018²⁶¹, ce qui les place en premier contributeur public du secteur. Les communes et leurs groupements représentaient alors 82 % des dépenses culturelles des collectivités, soit 7,7 Md€.

Les dépenses culturelles des collectivités sont très majoritairement des dépenses de fonctionnement (environ 75 %) plutôt que d'investissement.

L'intervention des collectivités revêt plusieurs formes. Elles gèrent directement de nombreux équipements culturels, dont en premier lieu les bibliothèques et les médiathèques (1,6 Md€ soit 21 % des dépenses culturelles du bloc communal), et des lieux de création et de diffusion du spectacle vivant.

²⁶⁰ Auxquels ont succédé la métropole de Lyon et la région Auvergne-Rhône-Alpes.

²⁶¹ Les données sont issues de l'observatoire des politiques culturelles, ministère de la culture, février 2020.

D'autres équipements et événements font l'objet d'une gestion partenariale au sein d'établissements publics, parmi lesquels figurent les établissements publics de coopération culturelle (EPCC), auxquels les collectivités apportent une contribution financière.

Le soutien des collectivités aux acteurs privés, le plus souvent des associations, prend aussi la forme de concours financiers (subvention) ou en nature (mise à disposition de biens et de personnels). En 2018, les collectivités territoriales et leurs groupements et autres établissements publics ont ainsi versé environ 1,27 Md€ de subvention de fonctionnement et 96 M€ de subventions d'équipement aux personnes morales de droit privé du secteur culturel²⁶². Les relations entre les collectivités et les acteurs ainsi soutenus sont généralement formalisées dans des conventions, obligatoires lorsque la contribution publique à un organisme dépasse 23 000 € par an. La commande publique constitue un autre levier de soutien financier à ces organismes, notamment en matière d'action culturelle²⁶³.

Enfin, les collectivités ont recours à la concession de service public pour confier la programmation, la gestion et l'exploitation d'un lieu culturel dont elles sont propriétaires à une entité privée. Le concessionnaire assure alors l'exploitation à ses risques et périls, en se rémunérant grâce au prix perçu auprès des usagers de l'équipement. Des contraintes spécifiques de services publics (tarifs préférentiels, orientation de la programmation, etc.) peuvent lui être imposées par la collectivité, qui verse alors en contrepartie une subvention à l'exploitant.

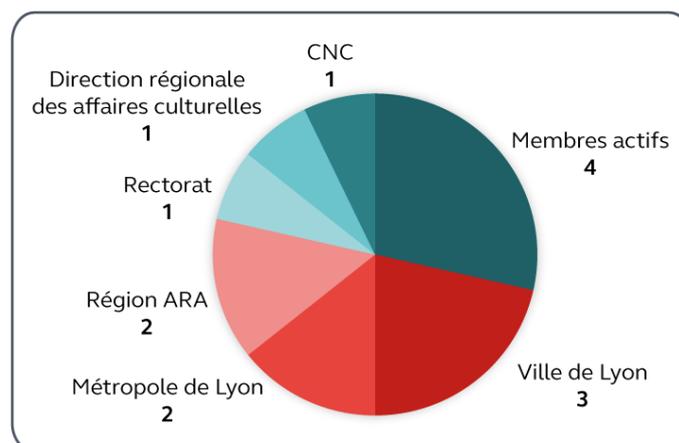
La forme associative de l'Institut Lumière lui permet ainsi à la fois de porter un projet culturel et artistique autonome tout en offrant la possibilité aux collectivités de faire valoir leurs propres priorités.

Si l'initiative des projets appartient à l'association, les collectivités sont associées aux orientations de l'Institut Lumière en leur qualité d'administratrices et par les conventions conclues au titre des subventions accordées, par lesquelles elles sont en mesure, en principe, de lui fixer des objectifs quantitatifs et qualitatifs et d'en mesurer l'atteinte.

²⁶² Source : comptes de gestion des collectivités, retraitement Cour des comptes.

²⁶³ L'action culturelle désigne les activités relatives au développement des publics, à la transmission et la démocratisation de l'accès à la culture.

**Graphique n° 1 : répartition des sièges de l'assemblée générale
et du conseil d'administration de l'Institut Lumière**



Source : juridictions financières

2 - Des actions culturelles inscrites dans une dynamique de territoire

Les actions menées par l'Institut Lumière rencontrent dans l'ensemble un succès croissant. Cela témoigne de l'atteinte d'un équilibre au sein d'un projet artistique permettant de poursuivre les objectifs de politique culturelle fixés par les financeurs multiples.

Ainsi, lorsque le CNC attache une importance particulière à la conservation, la restauration et la diffusion des films de patrimoine, la ville de Lyon engage l'Institut dans une démarche d'inclusion de nouveaux publics conformément aux objectifs défendus notamment par sa charte de coopération culturelle, tandis que la métropole valorise l'attractivité liée à un événement de l'ampleur du Festival Lumière et la région Auvergne-Rhône-Alpes comme le rectorat de l'académie de Lyon favorisent l'action culturelle auprès des publics scolaires, par exemple en matière d'éducation à l'image.

L'Institut Lumière porte également, sous l'impulsion de son directeur, un projet de valorisation du patrimoine historique de la ville de Lyon : le Hangar du Premier Film, installé sur les vestiges des anciennes usines Lumière est inscrit comme le Château Lumière au titre des monuments historiques. Les activités proposées par l'association dans ces lieux visent à valoriser l'invention du cinéma à Lyon.

La reprise de l'exploitation des anciennes salles du cinéma national populaire, qui a donné lieu à la création de la société Cinémas Lumière, a été conçue dans un objectif commun de préservation de salles de cinéma d'art et essai en centre-ville, alors que le nombre de cinémas en France recule chaque année. Aujourd'hui, les trois complexes ainsi repris représentent presque la moitié de l'offre d'écrans d'art et essai à Lyon, ils ont attiré un nombre de spectateurs en constante augmentation entre 2016 et 2019.

Par sa capacité à initier des projets à la rencontre des priorités définies par divers niveaux de collectivités publiques tout en conservant la maîtrise de leur contenu, l'Institut Lumière illustre la manière dont les entités privées sont des acteurs culturels de premier plan, voire des éléments d'attractivité à part entière pour un territoire.

Politique culturelle et attractivité

Hors retombées indirectes liées au tourisme, le poids économique de la culture en France était estimé à 47 Md€ en 2018 soit 2,3 % du PIB, un ratio supérieur à la moyenne de l'Union européenne²⁶⁴. Ce secteur emploie 670 000 personnes, soit 2,5 % de la population active.

L'offre culturelle est aussi un facteur d'attractivité. En 2018, 58 % des 90 millions de touristes étrangers ont effectué une activité culturelle lors de leur séjour en France²⁶⁵, et un quart des touristes français déclarent que le patrimoine culturel est un critère de choix de leur lieu de vacances²⁶⁶. Le musée Lumière connaît par exemple une fréquentation élevée à l'occasion d'évènements tels que la Fête des lumières, qui attirent un public très nombreux.

Pour les décideurs locaux, la culture est devenue un outil de promotion territoriale. Ils en attendent non seulement des retombées touristiques mais également l'installation d'entreprises et de ménages.

Le Festival Lumière s'est d'emblée affiché comme un évènement culturel ancré dans son territoire, en témoigne son appellation secondaire de « Grand Lyon Film Festival ». Depuis 2015, l'Institut s'attache à estimer les retombées du Festival, parmi lesquelles le nombre d'emplois directs créés pour l'évènement (200 en 2018), de fournisseurs sollicités (349), de nuits d'hôtel (1 800) et de repas au restaurant (10 000) suscités.

²⁶⁴ Ministère de la culture, Culture Chiffres, *Le poids économique direct de la culture en 2018*, mai 2020.

²⁶⁵ Cabinet Ernst & Young et France Créative, *3^e Panorama des industries culturelles et créatives en France*, novembre 2019.

²⁶⁶ Département des études, de la prospective et des statistiques du ministère de la culture, en coédition avec les Presses de Sciences Po, *Chiffres clés 2019*, juin 2019.

La capacité de l'Institut Lumière à s'imposer comme un acteur culturel de premier plan a notamment reposé sur un modèle de développement rapide et largement autofinancé, afin de tenter de s'émanciper de la contrainte budgétaire que rencontrent les acteurs publics depuis quelques années.

II - Un modèle de développement remis en cause par la crise sanitaire

La diversification des activités de l'Institut Lumière poursuivait un objectif double d'élargissement du public, d'une part, et de diversification des sources de financement d'autre part, dans un contexte de contrainte budgétaire renforcée pour l'État et les collectivités locales. Cette stratégie de développement a été encouragée par les pouvoirs publics. Dans ce cadre, la situation financière de l'association était saine sur la période étudiée.

La crise sanitaire, en réduisant les ressources privées, bouleverse toutefois cette stratégie.

Dans ce contexte, l'État et les collectivités territoriales ont déployé des mesures de soutien au secteur culturel, dont l'Institut Lumière a pu bénéficier. Si ces aides publiques devaient lui permettre de limiter son déficit en 2020, son modèle de financement semble devoir être revu.

A - Une diversification des activités depuis une dizaine d'années

1 - Un élargissement du public et de nouvelles sources de revenus

En 2009, l'Institut Lumière a organisé la première édition du Festival Lumière, ouvrant la diffusion du cinéma de patrimoine à un public plus large que les habitués du Hangar du premier film²⁶⁷. Depuis, l'évènement a pris de l'ampleur chaque année et le nombre de festivaliers a plus que doublé, passant de 80 000 lors de la première édition à 198 000 en 2019.

²⁶⁷ Lors de la première édition, en dehors de l'Institut Lumière, le Festival occupait trois autres salles de cinéma permanentes, 30 salles de cinéma associées, et sept autres lieux sur le territoire de la communauté urbaine de Lyon.

Les festivals de cinéma en France

Près de 400 festivals de cinéma annuels ou biennaux sont organisés en France, totalisant plusieurs centaines de milliers d'entrées. Ces événements couvrent une large palette de genres cinématographiques : le film fantastique à Gérardmer, d'animation à Annecy, de comédie à l'Alpe d'Huez, ou encore le film romantique à Cabourg. Certains festivals se consacrent plutôt à un pays ou une zone géographique : Deauville met à l'honneur le cinéma américain, Villeurbanne le festival ibérique et latino-américain et Angoulême le cinéma francophone.

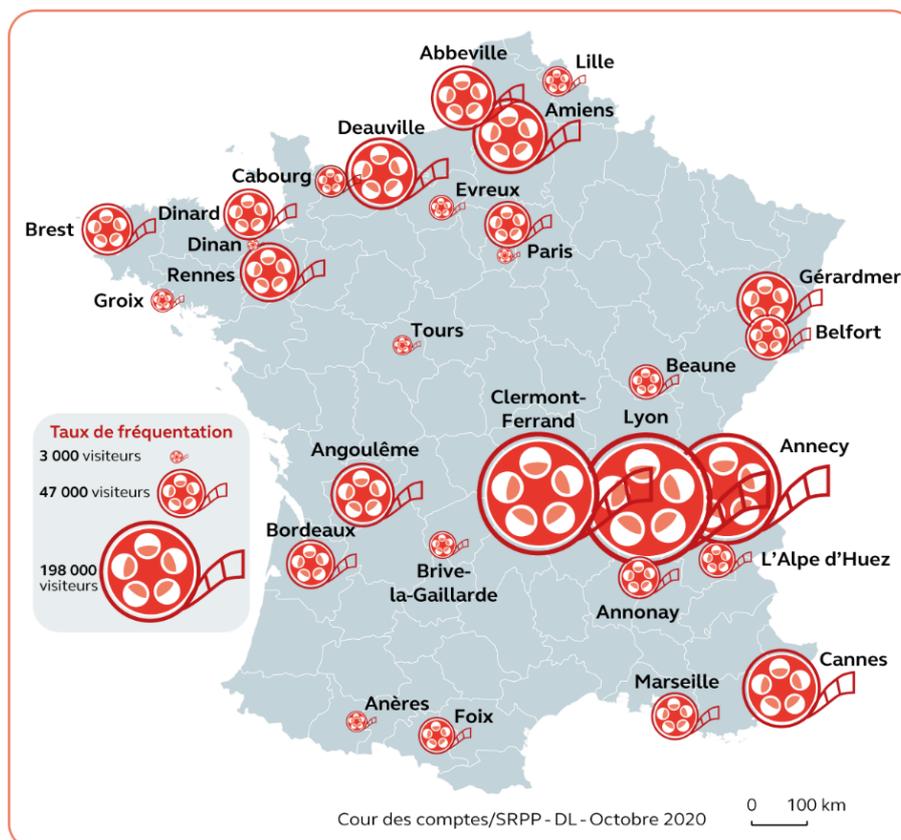
Le plus connu est évidemment le festival de Cannes, dont la première édition s'est tenue en 1946, et qui en 2019 a attiré 30 000 visiteurs et plus de 40 000 professionnels, pour des retombées estimées à 200 M€. Sur son modèle, les festivals sont de plus en plus nombreux à s'accompagner d'un marché du film, ce qui en fait des rendez-vous cruciaux pour les professionnels du cinéma, en particulier pour stimuler la distribution des œuvres.

S'ils sont tous des rendez-vous des professionnels du secteur, les festivals sont plus ou moins ouverts au grand public, comme l'illustre la carte ci-dessous pour les principaux festivals français.

Le Festival Lumière se positionne particulièrement comme un événement à destination privilégiée du grand public. Dans le prolongement de l'objet historique de l'Institut Lumière, il met à l'honneur le cinéma de patrimoine et récompense une personnalité pour l'ensemble de son œuvre et pour le lien qu'elle entretient avec l'histoire du cinéma. Il s'accompagne d'un marché international du film classique. L'une des particularités du Festival Lumière est de ne pas donner lieu à une compétition entre films, le lauréat du Prix Lumière étant choisi directement par l'Institut et annoncé à l'avance²⁶⁸.

²⁶⁸ Les trois derniers lauréats du Prix Lumière sont : les frères Dardenne en 2020, Francis Ford Coppola en 2019 et Wong-Kar-Wai en 2018.

Carte n° 1 : fréquentation des principaux festivals de cinéma en France



Source : juridictions financières

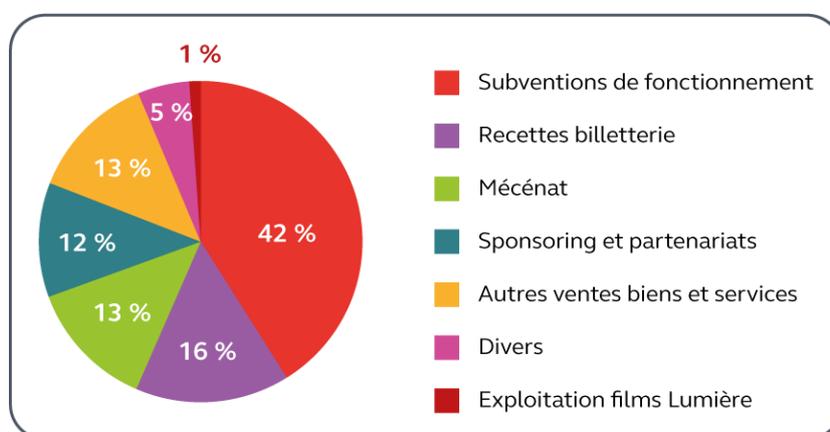
Le Festival a régulièrement permis à l'association d'être un laboratoire d'idées qu'elle a ensuite pérennisées : c'est le cas des galeries photographiques, de la librairie de cinéma ou encore du Café Lumière, qui a conduit à la création d'une troisième filiale en 2019.

Ces activités viennent en complément d'une programmation éclectique, diffusée tout au long de l'année, permettant à l'Institut Lumière de s'adresser à un public dépassant le cercle des spécialistes du cinéma de patrimoine.

Au-delà des films projetés, l'association offre ainsi des lieux qui contribuent à la rencontre des publics, à laquelle sont attachées les collectivités publiques et à la croisée de leurs compétences (culturelle, éducative, économique, sociale).

Ce développement des activités a conduit à la croissance des recettes de partenariat privé et des recettes de billetterie. Ainsi, l'Institut Lumière a pu développer une stratégie d'autofinancement croissant de ses activités nouvelles ou ne relevant pas strictement de sa mission d'intérêt général, liée à la conservation du patrimoine culturel ou pédagogique, qui caractérise les cinémathèques.

Graphique n° 2 : nature des 8,5 M€ de recettes d'exploitation en 2018



Source : juridictions financières d'après les comptes annuels de l'Institut Lumière

Ainsi, le Festival Lumière a apporté à l'Institut une notoriété et une visibilité accrues, donc des opportunités de partenariats privés. Ces partenaires ont été cruciaux pour la reprise de trois salles de cinéma lyonnaises de centre-ville en difficulté, à travers la société Cinémas Lumière, et pour le financement de la restauration de films des frères Lumière, et par la suite du film documentaire *Lumière ! L'aventure commence*.

Le dynamisme des recettes du mécénat et des partenariats privés peut être souligné : celles-ci ont plus que doublé depuis 2013, représentant depuis 2018 plus de 2 M€ par an, soit plus du quart des produits d'exploitation de l'association.

L'élargissement du public et le développement de ses activités commerciales ont permis par ailleurs de stimuler les ventes de biens et services. Les recettes tirées de la billetterie et autres ventes ont progressé de 80 % depuis 2013 et représentent environ un tiers des produits d'exploitation de l'Institut Lumière en 2019.

Dans le même temps, les subventions publiques se sont stabilisées et leur part a diminué dans le financement de l'Institut. Tout en demeurant le principal poste de recette, elles ne sont plus majoritaires depuis 2015 et ne représentaient plus que 40 % des recettes d'exploitation en 2019.

**Tableau n° 1 : évolution des subventions d'exploitation
perçues par l'Institut Lumière**

En millions d'euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Produits d'exploitation (a)</i>	6,2	7,4	9,7	7,3	8,0	8,5	9,0
<i>Subventions d'exploitation (b)</i>	3,5	4,3	3,9	3,6	3,7	3,6	3,6
<i>Part des subventions (b/a en %)</i>	57 %	58 %	40 %	49 %	47 %	42 %	40 %

Source : juridictions financières d'après les comptes annuels de l'Institut Lumière

Note : L'Institut Lumière n'a perçu que peu de subventions d'investissement sur la période étudiée, ce qui est cohérent avec la nature de ses activités.

Si l'État, en particulier à travers le CNC, a accentué son effort de financement de l'Institut Lumière (+ 44 % tous projets confondus entre 2013 et 2018), à la différence des collectivités territoriales (- 12 %), celles-ci demeurent les principaux financeurs publics de l'association, à qui elles apportent environ deux tiers de ses subventions.

2 - Une stratégie encouragée par les acteurs publics

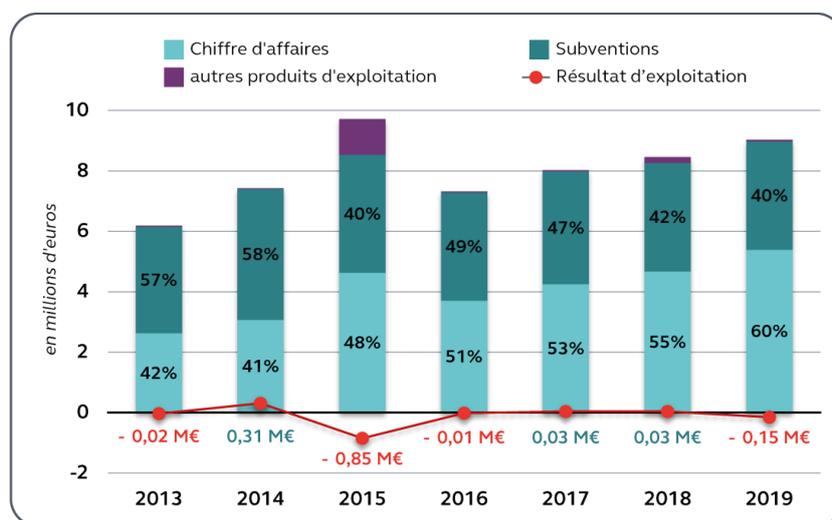
La diversification des activités et des ressources de l'association s'est faite avec l'accord des collectivités publiques, qui font toutes face à une contrainte budgétaire grandissante.

Pour l'association, un tel modèle offre l'opportunité d'une autonomie accrue vis-à-vis des financeurs publics, à condition de parvenir à trouver un équilibre entre les activités d'intérêt général et les activités concurrentielles plus rémunératrices mais plus risquées.

Entre 2013 et 2019, le budget annuel de l'Institut Lumière a connu une forte croissance, passant de 6,2 M€ à 9 M€ par an²⁶⁹. Elle s'explique quasi exclusivement par l'augmentation de ses ressources propres, les subventions accordées par l'État, principalement via le CNC, et les collectivités territoriales ayant peu progressé sur la période (+ 1,8 % entre 2013 et 2018).

²⁶⁹ L'année 2015 présente un caractère exceptionnel en raison de la création et l'organisation de l'exposition « Lumière, le cinéma inventé » au Grand Palais à Paris.

Graphique n° 3 : recettes et résultats de l'Institut Lumière



Source : juridictions financières d'après les comptes annuels de l'Institut Lumière

L'Institut a donc financé son développement principalement par des ressources propres, en déployant des activités qui s'y prêtaient. Ainsi, l'ouverture de galeries d'exposition consacrées à la photographie et au cinéma est adaptée à un financement par des mécènes et partenaires en raison de la visibilité offerte, quand l'ouverture d'une librairie a davantage vocation à être financée par le produit des ventes.

Cependant, cette stratégie d'autonomie croissante se démarque sur ce point de celles des autres cinémathèques françaises pour lesquelles la part des subventions publiques dans les ressources d'exploitation est en moyenne proche de 80 %.

L'évolution des activités et du financement de l'Institut Lumière n'a pas remis en cause la prédominance de l'État et des collectivités territoriales dans les instances associatives, en raison de l'intérêt général de sa mission principale. Ceci n'est pas sans poser certaines difficultés dans la gestion interne de l'association et dans la recherche d'un juste équilibre entre ses différentes missions et activités.

En effet, les ressources tirées des ventes du partenariat et du mécénat n'ont, en pratique, pas vocation à couvrir les charges induites par l'exercice des missions d'intérêt général, auxquelles les subventions publiques ont vocation à être affectées (conservation et restauration de films, action culturelle à destination des publics scolaires). Les relations entre l'Institut Lumière et sa filiale commerciale, Cinémas Lumière, qui bénéficie d'apports importants de ses actionnaires afin de faire face à des difficultés de trésorerie, illustrent ce risque d'utilisation de ressources

publiques pour financer des activités commerciales. Tout ceci impose une gestion comptable plus structurée, afin de s'assurer de l'absence de reversement de subventions à des activités qui ne sont pas supposées en bénéficiaire, ainsi qu'une comptabilité analytique suffisamment fine.

La Cour recommande donc que l'Institut Lumière finalise les efforts en ce sens pour bien mesurer le besoin de financement public pour ses activités d'intérêt général.

En dépit de ces contraintes, le modèle de financement de l'Institut Lumière a permis, jusqu'en 2019, l'extension des activités de l'association, sans solliciter davantage les collectivités et l'État, qui bénéficiaient des retombées positives en termes économiques, de public et d'image.

B - Des ressources propres gravement affectées par la crise, à l'image du secteur culturel

1 - Un chiffre d'affaires amputé du fait de l'épidémie de covid 19

Comme tous les établissements culturels, l'Institut Lumière a fermé ses portes au public le 15 mars 2020. La suspension de ses activités a concerné les salles de cinéma (celles de l'Institut et celles de sa filiale Cinémas Lumière), le musée et les activités pédagogiques, la librairie et le café Lumière, les galeries et son offre de privatisation et location d'espaces. L'arrêt de l'activité a été total pendant deux mois et demi, avant une reprise progressive entre le 5 juin et le 22 juin. Il a dû de nouveau interrompre ses activités ouvertes au public à partir du re-confinement lié à la deuxième vague de l'épidémie de covid 19 le 30 octobre.

Entre la réouverture des salles et le mois de septembre 2020, les Cinémas Lumière ont enregistré une fréquentation en baisse d'environ 45 % par rapport aux années précédentes, qui se traduit par une diminution de 54 % des recettes de billetterie. La fréquentation des projections organisées par l'Institut Lumière est encore plus touchée. L'association a fait face à une chute de son chiffre d'affaires sur tous les segments de son activité. En octobre 2020, l'Institut Lumière évaluait ainsi à 800 000 € la perte de recettes de billetterie pour l'année 2020. Au-delà des premiers mois de reprise, l'Institut Lumière risque de pâtir durablement de la diminution de la fréquentation des salles de cinéma.

Les cinémas face à la crise sanitaire

Les salles de cinéma françaises comptabilisaient 213,3 millions d'entrées payantes en 2019, dont 34,3 millions (soit 16 %) pour les mois de juillet et août.

À la suite de leur fermeture durant le confinement lié à la première vague de l'épidémie de covid 19 à compter du 15 mars 2020, les salles de cinéma ont été autorisées à accueillir à nouveau du public le 22 juin 2020. Fin juillet, la direction des études, des statistiques et de la prospective du CNC estimait à 4,8 millions le nombre d'entrées au mois de juillet, soit une baisse d'environ 74 % par rapport au mois de juillet 2019.

L'activité de distribution et de projection des films demeure en effet conditionnée à la reprise des festivals et marchés professionnels. Les mauvais résultats de fréquentation, après 99 jours de fermeture, peuvent ainsi être expliqués par le faible nombre de films distribués, en particulier de films américains, dont la part de marché dans le total des entrées dépassait 55 % en 2019.

Le ministère de la culture²⁷⁰ estimait, début juillet 2020, que le secteur de la distribution et projection de films connaîtrait une perte totale d'activité de 1,6 Md€ en 2020, soit une baisse de 46 % par rapport à 2019. Les deux tiers de cette perte d'activité sont attendus hors période de confinement. La mise en place d'un couvre-feu en octobre suivi d'un re-confinement, va très probablement contribuer à creuser davantage ces pertes.

2 - L'incertitude quant à l'engagement des mécènes et partenaires privés

Au-delà de la perte de chiffre d'affaires, l'Institut Lumière est confronté à la volatilité des financements provenant de ses partenaires privés.

Les recettes du mécénat comme des partenariats privés sont corrélées à la visibilité dont les financeurs peuvent espérer bénéficier en contrepartie et à la santé financière du partenaire. Parmi les activités de l'Institut Lumière, c'est très majoritairement l'organisation du Festival Lumière qui génère ce type de recettes.

²⁷⁰ L'impact de la crise de la covid 19 sur les secteurs culturels, étude du ministère de la culture en collaboration avec un cabinet externe, juillet 2020.

Si l'association indique que tous les partenaires et mécènes de l'Institut Lumière se sont maintenus, ce n'est pas le cas de ceux qui s'associent spécifiquement au Festival : l'évènement, pour 2020, a ainsi enregistré la perte de quatre partenaires et une diminution des soutiens de plusieurs autres. Cela aboutit à une perte de 600 k€ de recettes de mécénat et partenariat pour l'édition 2020 du Festival sur les 2,5 M€ comptabilisés l'année précédente.

Une étude de l'Admical²⁷¹ examinant l'impact de la crise sanitaire sur l'engagement des mécènes soulignait que jusqu'alors, la culture et le patrimoine pesaient pour 38 % du mécénat en termes d'entreprises engagées, et pour 25 % du budget du mécénat en France. Elle concluait à un probable recentrage des priorités des mécènes et partenaires, au détriment de la culture et du patrimoine. *A contrario*, l'Institut Lumière indique que ses partenaires lui ont affirmé que leur repli était seulement conjoncturel.

C - Une vulnérabilité à la crise actuelle variable selon le modèle de financement des entreprises culturelles

1 - Les associations culturelles peu subventionnées particulièrement exposées malgré l'aide d'urgence

La crise sanitaire liée à l'épidémie de covid 19 conduit à une situation paradoxale dans laquelle une association qui pouvait être qualifiée de vertueuse par sa moindre dépendance aux fonds publics, se trouve particulièrement exposée.

Les collectivités publiques ont rapidement annoncé le maintien des subventions au niveau des années antérieures, en soutien aux associations affectées par la crise sanitaire, ce dont a bénéficié l'Institut Lumière. Dans ce contexte, les structures culturelles les moins dépendantes en temps normal aux subventions publiques sont plus affaiblies que les entités financées principalement sur fonds publics, ou que les établissements sous statut public.

Au-delà du maintien de ses subventions, l'Institut Lumière a, comme d'autres acteurs économiques et culturels, bénéficié de dispositifs d'aide mis en place en urgence à partir du mois de mars 2020. Cela a concerné en premier lieu le déploiement du chômage partiel pour une partie des effectifs de l'association, lui permettant une prise en charge de 114 000 €, ce qui représente 6 % de ses charges de personnel

²⁷¹ Association pour le développement du mécénat industriel et commercial, étude réalisée entre avril et juin 2020.

en 2019. Un prêt garanti par l'État devrait par ailleurs lui être accordé pour un montant de 500 000 € remboursables sous un délai d'un an. Pour sa filiale Cinémas Lumière, la quasi-totalité des effectifs a été placée en chômage partiel, permettant une prise en charge de 44 000 €, soit environ 9 % des charges de personnel 2019 de la société. La filiale a par ailleurs pu mobiliser un prêt garanti par l'État à hauteur de 392 000 € et négocier un report d'échéance de prêts.

En complément, l'Institut Lumière a déposé des demandes d'aides exceptionnelles auprès de tous ses financeurs, dans le cadre des dispositifs déployés par chacun d'eux (fonds d'aide d'urgence de la ville de Lyon, fonds régional d'urgence culture de la région Auvergne-Rhône-Alpes, etc.). La métropole de Lyon a notamment accordé une subvention exceptionnelle de 200 000 € pour permettre l'organisation du Festival Lumière. Les tarifs de la billetterie de l'évènement ont également été revus à la hausse pour compenser une partie des pertes de recettes.

À l'aune du cas particulier de l'Institut Lumière, les mesures de soutien mises en œuvre jusqu'à présent par l'État, ses opérateurs et les collectivités locales, chacun de leur côté, n'apparaissent pas coordonnées ou articulées entre elles.

2 - Passée la crise, une stratégie de financement des acteurs associatifs de la culture à mieux définir

Si ces dispositifs de soutien d'urgence sont essentiels à la survie à court terme de l'association, qui espère pouvoir limiter son déficit à 200 000 € en 2020, la crise sanitaire risque en définitive de mettre à mal le modèle de financement développé par l'Institut Lumière depuis des années. Dans ce contexte, il souhaite un rééquilibrage de son financement par les acteurs publics et estime ne plus être en mesure de développer de nouveaux projets sans ce préalable.

La crise met ainsi en exergue les limites conjoncturelles d'un modèle de financement du secteur culturel associatif, encouragé à se tourner davantage vers les partenaires privés.

Mais le souhait de l'Institut Lumière comme d'autres acteurs de la culture se heurte toutefois au fait que l'État et les collectivités locales vont aussi faire face aux conséquences budgétaires de la crise, et on peut s'interroger sur la soutenabilité de leur soutien. La concurrence entre les bénéficiaires de ces ressources publiques risque d'en être renforcée. À titre d'exemple, fin septembre 2020, la ville de Lyon annonçait avoir reçu des demandes d'aides des acteurs culturels pour un montant total de 9 M€, alors qu'elle avait doté initialement le fonds

municipal d'aide d'urgence de 4 M€ seulement²⁷². À cet égard, les acteurs privés non lucratifs qui ont le moins de liens avec les financeurs publics sont sans doute les plus fragiles.

En septembre 2020, le ministère de la culture annonçait que le secteur avait déjà bénéficié de 949 M€ à destination des intermittents du spectacle et de 3,3 Md€ de prêts garantis par l'État et autres aides transversales, incluant le recours au chômage partiel, ou encore l'exonération de charges salariales. À cela s'ajoute le plan de relance présenté début septembre qui mobilise 2 Md€ en faveur du secteur culturel. 428 M€ sont consacrés à la « modernisation des filières stratégiques culturelles » dont 165 M€ sont orientés vers la filière cinéma, qu'il s'agisse de l'accompagnement à la production et aux exploitants de cinéma ou au soutien aux cinémathèques et aux ateliers d'éducation à l'image. En outre, lors de l'extension du couvre-feu le 22 octobre, la ministre de la culture a annoncé le déblocage de 115 M€ d'aides supplémentaires au secteur de la culture dont 30 M€ destinés au cinéma.

À ce stade, toutefois, le plan de relance comme les mesures prises par les collectivités locales sont destinés à surmonter la crise, mais ses orientations ne dessinent pas encore de stratégie globale pour le secteur, qui prendrait en compte la grande diversité des acteurs culturels et de leurs modes de financement sur l'ensemble du territoire. La Cour invite donc l'État et les collectivités territoriales à définir, dans les territoires, une stratégie commune, sur le financement des acteurs associatifs du monde de la culture après la crise.

²⁷² Le budget primitif 2020 de la ville de Lyon prévoyait un montant total de subventions aux organismes de droit privé de la sphère culturelle d'un peu plus de 40 M€. Le fonds d'aide d'urgence de 4 M€ représente donc une augmentation de ce poste d'environ 10 %.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au vu de ses réussites mais aussi de ses difficultés dans la période actuelle, l'Institut Lumière peut être considéré comme un exemple des problématiques que traversent les associations culturelles en 2020. Il incarne la capacité des acteurs associatifs à diversifier leur offre ainsi que leur public et leur financement, répondant ainsi aux objectifs poursuivis par les collectivités publiques. Il conforte la pertinence d'un exercice partagé de la compétence culturelle entre tous les échelons d'action publique.

Néanmoins, sous l'effet de la crise sanitaire, le modèle de développement et de diversification de ressources privées qui a été le sien jusqu'à présent semble particulièrement fragilisé. Au-delà du soutien public dont l'Institut Lumière peut bénéficier, au titre des aides d'urgence ou du plan de relance, il est tenté de faire appel de manière structurelle à davantage de financements publics. Dès lors, il appartient à l'État et aux collectivités de coordonner leurs dispositifs de soutien, en définissant des orientations de politique culturelle claires, qui permettent ainsi à l'Institut Lumière, comme aux autres associations du secteur culturel, de bâtir une stratégie à long terme en redéfinissant, le cas échéant, leurs périmètres d'activité.

1. En conséquence, la Cour formule les deux recommandations suivantes à l'Institut Lumière : finaliser le suivi comptable analytique de ses activités, afin de mieux objectiver le coût et le besoin de financement public pour ses missions d'intérêt général ;
2. élaborer et présenter aux instances associatives un projet pluriannuel envisageant plusieurs hypothèses d'activité en fonction des contributions des financeurs publics et privés.

Réponses

Réponse du président de la métropole de Lyon.....	343
Réponse du maire de la commune de Lyon.....	343
Président du conseil d'administration de l'Institut Lumière.....	344

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre de la culture
Président de la région Auvergne-Rhône-Alpes

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA MÉTROPOLE DE LYON

Par lettre du 24 novembre 2020, vous me communiquiez le chapitre intitulé « L'institut Lumière : une association culturelle à l'épreuve de la crise sanitaire », destiné à figurer dans le rapport annuel 2021 de la Cour des comptes.

Ce rapport permet d'illustrer le dynamisme de l'offre et de l'attractivité culturelle des acteurs associatifs dans les territoires. À ce titre, l'Institut Lumière se distingue par son développement rapide, assis sur la diversification de ses activités et de ses financements. Son modèle économique est cependant brutalement remis en cause par la crise sanitaire, qui réinterroge tant les stratégies poursuivies jusqu'alors que le périmètre de ses activités.

Je ne peux que souscrire à vos constats, en réaffirmant mon entier soutien à l'ensemble des acteurs de la filière culturelle, tout particulièrement touchés par la crise. Au-delà des efforts importants déjà mis en œuvre par les collectivités territoriales, leur situation souvent critique justifierait l'adoption urgente par l'État d'un ambitieux plan de soutien.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE LYON

J'ai pris connaissance avec attention de votre courrier du 24 novembre 2020, relatif au chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2021 de la Cour des comptes et intitulé : « L'Institut Lumière : une association culturelle à l'épreuve de la crise sanitaire ».

Je veux d'abord remercier et saluer le travail mené par la Cour des comptes en lien avec la Chambre Régionale des Comptes Auvergne Rhône-Alpes.

Comme le rapport le souligne en différents moments, l'Institut Lumière est une association particulière, dans la mesure où elle porte vigoureusement et avec talent un projet culturel ample, dense, et d'intérêt général.

L'Institut Lumière a su, grâce à l'engagement de son Président, de son Directeur et de ses équipes, diversifier son projet et ses activités, maintenir un équilibre entre ressources publiques et privées, et surtout, obtenir pour l'ensemble de ses projets l'adhésion de nombreux publics et la reconnaissance du secteur professionnel et de la presse.

Cela me semble particulièrement notable pour une structure qui se situe au cœur d'un champ professionnel particulier, le cinéma, qui associe des logiques d'ordre privé et public. L'Institut Lumière a réussi, au sein de cet écosystème, aussi bien à Lyon qu'aux niveaux national et international, à promouvoir une vision et une défense du cinéma de patrimoine qui est importante et nécessaire, face aux bouleversements des logiques industrielles et des pratiques culturelles qui se renouvellent.

La Cour des Comptes souligne que « La forme associative de l'Institut Lumière lui permet ainsi à la fois de porter un projet culturel et artistique autonome tout en offrant la possibilité aux collectivités de faire valoir leurs propres priorités » : « (...) Cela témoigne de l'atteinte d'un équilibre au sein d'un projet artistique permettant de poursuivre les objectifs de politique culturelle distincts fixés par les financeurs multiples ».

La Ville de Lyon se réjouit particulièrement de ces appréciations qui mettent en valeur un outil de politique publique, dynamique et efficient, d'autant plus que l'Institut Lumière sur les années à venir doit poursuivre son rôle au sein de la politique culturelle municipale, comme l'un des acteurs majeurs dans le domaine du cinéma et de l'image.

Comme la Cour des comptes nous y invite, en lien avec les autres financeurs publics, la Ville de Lyon se montrera attentive au projet de l'Institut et à son Plan stratégique et développement, sur un moyen et long terme, afin que les actions et déploiements soient réalisés au regard des ressources et moyens disponibles.

Cela est d'autant plus nécessaire dans cette période de crise sanitaire qui bouleverse de manière conjoncturelle, et sans doute structurelle, les équipements culturels français, quels que soient leurs modèles économiques et leurs statuts juridiques.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'INSTITUT LUMIÈRE

Je vous remercie pour ce chapitre qui nous semble refléter avec justesse la situation de l'Institut Lumière. Nous n'apportons donc pas de réponse.

Toute l'équipe administrative de l'Institut Lumière se joint à moi pour vous remercier de la richesse de nos échanges lors de l'audition que nous avons eue au sujet du rapport avec les services de la Cour.

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2021

Tome 2

Sommaire

Deuxième partie Les politiques et la gestion publiques	5
Les politiques publiques	7
Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement : des outils adaptés, une mise en œuvre à conforter	9
<i>Réponses</i>	33
L'innovation de défense, un outil d'indépendance stratégique et économique à renforcer	49
<i>Réponses</i>	69
L'action publique dans les territoires	75
La nécessaire optimisation de la gestion des éclairages publics : l'exemple de commune d'Auvergne- Rhône-Alpes.....	77
<i>Réponses</i>	99
La présence d'un casino sur un territoire : une rente de situation fragilisée par la crise sanitaire	109
<i>Réponses</i>	127
La Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne : un modèle économique à refonder	149
<i>Réponses</i>	169
La gestion publique	187
Les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers et de l'artisanat : des réseaux en mutation, un avenir à mieux définir	189
<i>Réponses</i>	211
Le réseau des chambres d'agriculture : une restructuration à achever pour plus d'efficacité	227
<i>Réponses</i>	251
L'héritage de l'ex-agence du numérique : de grandes ambitions, une mise en ordre nécessaire	265
<i>Réponses</i>	283

L'Institut de recherche pour le développement : des choix stratégiques indispensables	295
<i>Réponses</i>	311
Les relations entre le ministère du travail et les acteurs associatifs : un pilotage à renforcer	327
<i>Réponses</i>	349
Les ordres des professions de santé et la sécurité des patients.....	359
<i>Réponses</i>	381

Deuxième partie

Les politiques

et la gestion publiques

Les politiques publiques

Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement : des outils adaptés, une mise en œuvre à conforter

L'innovation de défense, un outil d'indépendance stratégique et économique à renforcer

Les politiques
publiques en faveur
de l'inclusion
bancaire et de la
prévention du
surendettement :
des outils adaptés,
une mise en œuvre
à conforter

PRÉSENTATION

Le développement économique des dernières décennies s'est accompagné d'une utilisation des services bancaires par une part croissante de la population et d'une dématérialisation grandissante des échanges financiers. De ce fait, l'accès à un compte et aux services bancaires est devenu une condition nécessaire pour participer à la vie économique et sociale.

Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire visent à donner à chacun la possibilité d'accéder à un compte et à des services bancaires adaptés à ses besoins, de les utiliser et enfin de les conserver dans la durée. Elles sont complémentaires des politiques de prévention du surendettement, qui ont donné lieu à plusieurs lois depuis 2010 afin de mieux encadrer la distribution du crédit à la consommation.

En 2017, la Cour a réalisé, à la demande de la commission des finances du Sénat, une enquête sur les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement¹. La crise sanitaire de 2020 et ses conséquences économiques et sociales vont fortement peser sur la situation financière de nombreuses personnes et, dans ce contexte, la Cour a procédé à l'analyse des suites données à son rapport.

¹ Cour des comptes, *Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement*, communication à la commission des finances du Sénat, juin 2017.

Au terme de son enquête, elle juge nécessaire d'améliorer rapidement le pilotage des dispositifs d'accès à un service bancaire (I) et appelle au renforcement de la protection des clients en situation de fragilité financière (II). Enfin, elle note que, si les mesures de prévention du surendettement ont permis un meilleur encadrement du crédit à la consommation, elles doivent évoluer pour prendre en compte les nouvelles offres de financement (III).

I - Des dispositifs d'accès aux services bancaires à mieux piloter

L'inclusion bancaire permet à une personne physique d'accéder durablement à des services et produits bancaires adaptés à ses besoins non professionnels et de les utiliser². Pour cela, deux dispositifs d'accès à des services bancaires élémentaires, gratuits pour leurs usagers et sans condition de ressource, ont été développés :

- avec la procédure du droit au compte, toute personne s'étant vu refuser l'ouverture d'un compte bancaire peut demander à la Banque de France de désigner un établissement de crédit qui sera dans l'obligation de lui ouvrir un compte gratuit offrant des services bancaires de base ;
- la mission d'accessibilité bancaire confiée à La Banque Postale lui impose d'ouvrir un livret A à toute personne qui en fait la demande. Celui-ci peut alors être utilisé dans des conditions proches de celles d'un compte courant. Gratuit, sécurisant, simple d'utilisation, il offre une solution aux personnes qui ne veulent pas ou ne peuvent pas ouvrir un compte courant.

A - Une procédure du droit au compte moins utilisée et confrontée à d'importantes limites

Le droit au compte (DAC) est un dispositif légal³ mis en place en 1984. Toute personne morale domiciliée en France et toute personne physique domiciliée en France, ou de nationalité française, ou résidant légalement sur le territoire d'un autre État membre de l'Union européenne, qui ne dispose d'aucun compte bancaire et s'en voit refuser l'ouverture, peut adresser une demande à la Banque de France. Celle-ci désignera, après instruction, un établissement de crédit qui sera

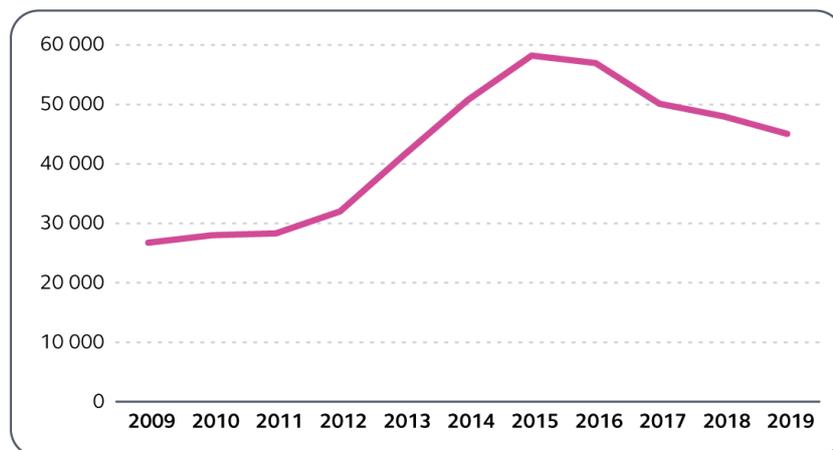
² Extrait de la définition adoptée par l'Observatoire de l'inclusion bancaire.

³ Article L. 312-1 du code monétaire et financier.

alors dans l'obligation d'ouvrir au profit du demandeur un compte assorti de services bancaires, restreints mais gratuits, dont la tenue du compte, la domiciliation de virements bancaires, l'encaissement de chèques, le paiement par prélèvement SEPA, une carte de paiement à autorisation systématique⁴, les dépôts et retraits d'espèce au guichet de l'organisme teneur de compte et deux chèques de banque par mois.

Pour les seules personnes physiques, entre 1984 et 2015, le recours à la procédure de droit au compte a régulièrement augmenté pour atteindre 58 224 désignations en 2015, avec notamment une forte hausse à compter de 2012, suite notamment aux répercussions de la crise de 2008 (+ 50 % entre 2012 et 2014). Un repli continu s'est amorcé depuis, le nombre de désignations en 2019 étant presque revenu à son niveau de 2013 (graphique n° 1).

Graphique n° 1 : DAC, évolution du nombre de désignations d'établissements de crédit entre 2009 et 2019 pour les personnes physiques



Source : Banque de France

La Banque de France et l'observatoire de l'inclusion bancaire (OIB) relèvent que cette baisse sur quatre années consécutives coïncide notamment avec une diminution du nombre de dossiers de surendettement et le développement de nouvelles offres bancaires et de comptes de paiement.

⁴ Une opération sur une carte de paiement à autorisation systématique n'est autorisée que si la provision sur le compte de dépôt ou le découvert autorisé sont suffisants. Les dépassements ne sont donc pas possibles.

Si la réduction actuelle du recours au DAC peut effectivement correspondre à une baisse du nombre de personnes sans compte, elle résulte aussi très probablement des difficultés liées à la mise en œuvre de la procédure elle-même. Or, à l'instar de ce qui a été constaté à la suite de la crise de 2008, les situations de personnes privées d'un compte bancaire, notamment à la suite d'incidents de paiement, pourraient se multiplier en raison de la crise économique actuelle. Aussi, importe-t-il d'améliorer rapidement l'efficacité du DAC.

1 - Une procédure dont la longueur décourage l'utilisation

La procédure de droit au compte réclame de nombreux échanges entre le demandeur, la Banque de France et l'établissement de crédit désigné. Non seulement les documents sont encore majoritairement transmis en format papier, mais ceux exigés par la Banque de France lors de la demande diffèrent de ceux réclamés par les établissements de crédit pour l'ouverture du compte.

Par ailleurs, peu d'étapes de la procédure sont encadrées par des délais réglementaires d'exécution et, si aucune donnée précise ne permet de mesurer la durée moyenne de la procédure, la Cour estime à plus de deux semaines en moyenne le délai entre le dépôt de la demande à la Banque de France et l'ouverture effective d'un compte par l'établissement de crédit désigné. Pendant cette période, le demandeur, qui ne dispose d'aucun compte bancaire, peut être tenté de renoncer à la procédure au profit notamment d'un compte de paiement⁵ dont l'ouverture est simple et rapide. Or, comme la Cour le soulignait déjà dans son rapport de 2017, ces offres comprennent de nombreux frais d'utilisation et sont susceptibles de ne pas répondre pleinement aux besoins d'une population relativement fragile, composée à pratiquement 70 % de personnes dont le précédent compte a été clôturé pour cause d'incidents de fonctionnement⁶.

Cette durée est notamment liée à l'absence de dématérialisation de la procédure, pourtant déjà recommandée par la Cour dans son rapport de 2017. Les procédures dérogatoires de communication dématérialisée entre les acteurs mises en œuvre durant la crise sanitaire du printemps 2020 ont fait preuve de leur efficacité. Elles doivent conduire à une dématérialisation rapide et complète de la procédure, tout en conservant la possibilité d'une procédure papier pour les demandeurs qui le souhaitent. Par ailleurs, il est souhaitable que pour l'avenir les délais de traitement des dossiers par les établissements désignés par la Banque de France soient encadrés par la loi.

⁵ Compte ouvert auprès d'un établissement de paiement, ne pouvant être débiteur.

⁶ Être interdit bancaire, inscrit au fichier des incidents de remboursement de crédits aux particuliers, au fichier central des chèques ou en situation de surendettement ne s'oppose pas à l'exercice du droit au compte.

2 - Un défaut d'implication de certains établissements de crédit et un accès impossible pour des publics en difficulté

La dématérialisation de la procédure doit permettre d'en assurer un suivi exhaustif et d'analyser les difficultés rencontrées par les demandeurs qui conduisent à ce que, chaque année, un quart – et même 34 % en 2019 – des désignations effectuées par la Banque de France ne donnent finalement pas lieu à l'ouverture d'un compte.

Les enquêtes de la Banque de France, auprès des demandeurs et les contrôles de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)⁷, indiquent que les établissements de crédit ont des progrès significatifs à réaliser dans la mise en œuvre du DAC. Ainsi, moins de la moitié des demandeurs interrogés déclarent avoir eu connaissance de la procédure par l'intermédiaire de la banque qui leur a refusé l'ouverture d'un compte et presque un tiers déclarent avoir eu des difficultés à obtenir la lettre de refus d'ouverture d'un compte, nécessaire au déclenchement de la procédure, alors que ces deux obligations sont inscrites dans la loi. Les personnels des établissements de crédit ne sont pas toujours suffisamment formés, refusant parfois l'ouverture de comptes alors que les conditions sont réunies. Enfin, la gratuité des services bancaires de base n'est pas toujours respectée.

La récurrence de ces anomalies doit inciter les acteurs, Banque de France, ACPR et observatoire de l'inclusion bancaire (OIB), à poursuivre leur action afin de mettre fin aux pratiques des établissements récalcitrants.

Par ailleurs, le cadre juridique actuel exclut du bénéfice du droit au compte des personnes qui devraient en relever : à titre d'exemple, les personnes victimes de violences conjugales titulaires d'un compte joint ne peuvent y prétendre. Une adaptation du cadre juridique permettrait de pallier les difficultés aujourd'hui identifiées.

⁷ Résultats des contrôles de l'ACPR menés auprès de 33 établissements de crédit entre 2013 et 2019.

Droit au compte et lutte contre le blanchiment de capitaux

Les établissements de crédit doivent satisfaire simultanément aux obligations du droit au compte – qui leur imposent d'ouvrir un compte après désignation par la Banque de France – et à celles de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme – qui peuvent conduire à la mise en cause de leur responsabilité en cas de contrôles insuffisants sur l'identité du client et la nature et la provenance des fonds. L'articulation entre les deux dispositifs est prévue par la loi. La Banque de France déclare pourtant constater, depuis 2018, une réticence croissante des établissements de crédit à satisfaire à la procédure du DAC au nom de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Conscientes des difficultés et des situations complexes auxquelles peuvent être confrontés les établissements de crédit, la Banque de France et la direction générale du Trésor travaillent à affiner l'articulation entre ces deux dispositifs, sans avoir trouvé à ce jour de solution entièrement satisfaisante du point de vue du droit.

B - La mission d'accessibilité bancaire confiée à La Banque Postale, une alternative au système bancaire traditionnel

Si, depuis 2009, toutes les banques ont l'autorisation de proposer un Livret A à leurs clients, l'État a confié à La Banque Postale une mission de service économique d'intérêt général d'accessibilité bancaire⁸ et lui impose, dans ce cadre, des obligations spécifiques en matière de distribution et de fonctionnement du Livret A⁹. L'établissement est ainsi tenu d'ouvrir, à toute personne n'en disposant pas et qui en fait la demande, un livret A qui peut être utilisé comme un quasi-compte courant gratuit, simple d'emploi et n'autorisant pas de découvert mais aux fonctionnalités réduites : domiciliation de virements, à l'exception notamment des revenus du travail, et de prélèvements, carte de retrait utilisable dans les distributeurs de La Banque Postale, dépôts et retraits au guichet dans tous les bureaux de poste à partir de 1,50 €, émission de chèques de banque.

⁸ Articles L. 221-2 et L. 518-25 du code monétaire et financier.

⁹ Article 145 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008, articles L. 518-25, L. 518-25-1 et L. 221-2 du code monétaire et financier.

Bien qu'universelle, la mission d'accessibilité bancaire est principalement destinée à des personnes qui, pour diverses raisons, peinent à s'insérer dans le système bancaire traditionnel et ont besoin d'un accompagnement spécifique que ne leur procurent pas les autres réseaux (services au guichet, de médiation, de traduction et conseil budgétaire notamment). En tant que service économique d'intérêt général, son coût est en partie compensé par l'État.

1 - Une alternative universelle aux offres bancaires classiques à destination de populations menacées d'exclusion financière

Aucune condition n'est requise pour bénéficier du livret A de La Banque Postale, ce qui permet à un grand nombre de clients aux profils très divers de l'utiliser comme un compte courant. Conformément à l'une des recommandations du rapport de 2017 de la Cour, des études ont été conduites par l'établissement pour mieux comprendre les besoins des clients. Il en ressort que 52 % d'entre eux ne maîtrisent pas la lecture ou l'écriture de la langue française, quand près de la moitié (46 %) ne disposent pas d'un accès à internet. Un quart d'entre eux sont titulaires du seul livret A et se trouvent dans l'incapacité de disposer d'un compte bancaire, même au moyen de la procédure de droit au compte¹⁰.

La Banque Postale et la direction générale du Trésor ont défini deux critères alternatifs, fondés sur les usages du livret A, pour mieux cibler le périmètre de cette clientèle en difficulté :

- environ 1 million de clients ont un usage intensif de leur livret A avec un nombre important d'opérations au guichet (consultation de solde, édition de RIB, remise de chèque, retrait et versement, virement) ;
- environ 200 000 clients réalisent plus de 36 retraits par an sur leur livret A, au distributeur automatique ou au guichet, sans répondre au critère ci-dessus.

¹⁰ Il s'agit par exemple des bénéficiaires de l'allocation pour demandeur d'asile, dont le nombre a dépassé le seuil des 150 000 en avril 2019. Aux premiers stades de la procédure d'accueil, les demandeurs d'asile ne disposent que de récépissés attestant de leurs démarches dans le cadre du droit d'asile, insuffisants pour faire une demande au titre du droit au compte.

La Banque Postale a développé pour eux un ensemble de services d'accueil et d'accompagnement comprenant une large gamme de services (traduction, conseil budgétaire, conventions avec des associations, plan d'inclusion par le numérique etc.). En plus du travail effectué quotidiennement par les guichetiers et les chargés de clientèle, 1 929 bureaux de poste désignés comme « bureaux à priorité sociétale » et situés notamment dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ont vu leurs effectifs renforcés. 300 « bureaux de poste référents » sont également concernés par des mesures spécifiques d'accueil, au travers notamment du déploiement de 300 médiateurs sociaux et interprètes.

Cette politique volontaire a très probablement contribué à la baisse significative, de plus de 10 % par an depuis 2017, des sollicitations aux guichets de la part de ces clients, baisse comparable à celle concernant la clientèle classique, pourtant plus à l'aise avec les outils numériques. Le nombre de clients en difficulté et ayant un recours intensif au livret A est également en diminution.

2 - Un décalage persistant entre le montant initial et le montant final de la compensation

L'utilisation atypique du livret A par certains clients et l'accompagnement humain dont ils bénéficient dans le cadre de la mission d'accessibilité bancaire représentent un coût pour La Banque Postale. Celle-ci perçoit donc, au titre de ses obligations spécifiques, une compensation financière versée par l'État, définie sur des périodes de six ans et notifiée pour approbation à la Commission européenne en tant qu'aide d'État. Le montant retenu est inférieur au coût de la mission estimé par La Banque Postale et est systématiquement revu à la hausse en cours d'exercice. Initialement estimé à 1,18 Md€, le montant de la compensation effectivement versée pour la période 2015-2020 a ainsi été de 1,93 Md€.

Le montant de la compensation tel qu'actuellement défini par la direction générale du Trésor pour la période 2021-2026 paraît présenter les mêmes risques de sous-estimation. Le rapport public thématique de la Cour de décembre 2016 portant sur La Poste¹¹ faisait déjà le constat que « *la variabilité et la faible visibilité [des compensations des missions de service public de La Poste, dont la mission d'accessibilité bancaire] constituent un handicap, de même que les incertitudes portant sur leurs conditions d'exercice futures* ».

¹¹ Cour des comptes, *La Poste, une transformation à accélérer*, rapport public thématique, La Documentation française, décembre 2016.

C - La nécessité d'un renforcement des dispositifs d'accompagnement

Ces solutions d'accès à des services bancaires ont été conçues pour être transitoires et leur efficacité à moyen et long termes nécessite un accompagnement de leurs bénéficiaires. Certains établissements de crédit, dont La Banque Postale pour la mission d'accessibilité bancaire, ont mis en place des dispositifs spécifiques dédiés. Ces initiatives ponctuelles doivent être renforcées et généralisées.

1 - Une stratégie nationale d'éducation économique, budgétaire et financière désormais pilotée par la Banque de France

En 2016, à la suite d'une enquête¹² qui pointait les lacunes de la population française en matière d'éducation financière et de maîtrise des notions financières de base, le Gouvernement a élaboré une stratégie nationale d'éducation économique, budgétaire et financière fédérant l'ensemble des acteurs concernés sous le pilotage de la Banque de France.

Cinq piliers ont été définis pour cibler les jeunes, former les intervenants sociaux, soutenir les compétences budgétaires et financières tout au long de la vie, donner à tous les publics les clés de compréhension des débats économiques et enfin accompagner les entrepreneurs dans leurs compétences économiques et financières.

Politique de long terme, la stratégie nationale d'éducation économique, budgétaire et financière monte progressivement en charge. La consultation des ressources en ligne est en augmentation¹³, tout comme le nombre d'intervenants sociaux et de bénévoles d'associations formés.

¹² Institut français d'opinion publique (Ifop), *Éducation financière : connaissances et pratiques des Français*, sondage pour le ministère de l'économie et des finances, septembre 2016.

¹³ La fréquentation du site www.mesquestionsdargent.fr de la Banque de France est ainsi passée de 492 000 pages vues en mai 2019 à 881 000 en mai 2020.

2 - Un dispositif de « points conseil budget » prometteur mais qui doit achever son déploiement

Le réseau des points conseil budget (PCB) vise à garantir sur tout le territoire national un accueil et un conseil budgétaire adaptés pour toute personne qui en exprimerait le besoin. Il ne s'agit pas de nouvelles structures mais plutôt de la labellisation des divers acteurs qui animent déjà le conseil et l'accompagnement budgétaires sur un territoire.

Le déploiement du réseau est en phase d'achèvement¹⁴. Si les premiers retours concernant la plus-value des PCB vis-à-vis des publics ciblés sont encourageants, la formation de leurs intervenants est encore insuffisante, tout comme leur pilotage et leur visibilité sur le territoire. À ce titre, il est impératif que les PCB nouent des partenariats hors des relais habituels des structures sociales pour remplir leur mission.

Les conséquences économiques de la crise sanitaire rendent plus urgent encore le développement d'un écosystème associant les pouvoirs publics, les banques et les divers acteurs sociaux afin de prévenir la dégradation de situations financières. C'est pourquoi la Cour recommande d'encourager le développement des partenariats entre structures d'accompagnement (associations, PCB, centres d'action sociale...) et banques et d'obliger ces dernières à informer leurs clients de la possibilité de bénéficier d'un accompagnement.

II - Une protection des clients en situation de fragilité financière en progrès, mais qui montre ses limites

Depuis 2013, le code monétaire et financier reconnaît la qualité de client en situation de fragilité financière, fondée sur des critères dont la définition et l'application sont en partie laissées à l'appréciation des banques. Ces clients bénéficient depuis 2019 du plafonnement des frais engendrés par certains incidents de paiement et irrégularités de fonctionnement. Ils peuvent, de plus, souscrire une offre bancaire spécifique dont le contenu et le tarif sont réglementés.

¹⁴ La LFI pour 2021 prévoit le déploiement de 500 PCB.

A - Un processus de détection de la fragilité financière fondé sur des critères et des modalités hétérogènes

La détection des clients en situation de fragilité financière repose sur trois catégories de critères¹⁵ :

- des critères réglementaires, pour protéger les personnes dont la situation est déjà dégradée : l'inscription pendant trois mois consécutifs au fichier central des chèques¹⁶ ou une procédure de surendettement en cours de traitement ;
- des critères modulables, que les banques sont libres de définir à partir des revenus, ainsi que de l'existence et de la répétition d'incidents sur le compte ;
- des critères supplémentaires, laissés à l'initiative des établissements, sur la base d'éléments de nature à occasionner des incidents de paiement, notamment les dépenses portées au débit du compte.

Les critères laissés à la libre appréciation des établissements de crédit sont devenus de plus en plus importants dans le processus et représentaient en 2019 plus de 80 % des détections de clients en situation de fragilité.

La Cour a effectué en novembre 2020 un relevé des seuils appliqués. Le résultat illustre leur grande hétérogénéité.

¹⁵ Article R. 312-4-3 du code monétaire et financier.

¹⁶ Ce fichier liste les personnes qui n'ont plus le droit d'émettre des chèques ou d'utiliser une carte bancaire en raison d'un usage abusif.

**Tableau n° 1 : critères modulables utilisés par 15 banques
dans la détection de la fragilité financière (au 9 novembre 2020)**

Banque	Conditions cumulée de revenu et d'incidents	Condition de revenu pour les clients ayant connu au moins 5 incidents au cours d'un même mois
A, B et C	Pendant 3 mois consécutifs : 15 incidents ET revenu moyen < SMIC net	Revenu < SMIC net
D	Revenu < seuil de pauvreté	Revenu < SMIC brut
E et F	Non communiqué	Non communiqué
G et H	Frais d'incident > 25 €/mois pendant 2 mois consécutifs ET revenu < 1 500 €	Revenu < 1 500 €
I	Pendant 3 mois consécutifs : 9 incidents ET revenu moyen < 1 535 €	Revenu < 1 535 €
J, K et L	Pendant 3 mois consécutifs : frais d'incident > 120 €/mois ET revenu < 2,65 RSA	Non mis à jour*
M	Pendant 3 mois consécutifs : 15 incidents ET revenu < 1 000 €	Non mis à jour*
N	Pendant 3 mois consécutifs : 3 incidents /mois ET revenu moyen < 1 500 € ET patrimoine < 10 k€ ET revenus < 22 k€/an	Non mis à jour*
O	Pendant 3 mois consécutifs : frais d'incident > 40 €/mois en moyenne ET revenu < 1 500 €	Revenu < 1 500 €

* Au 9 novembre 2020, ces banques n'avaient pas mis à jour leur page indiquant les critères de détection pour tenir compte des dispositions du décret n° 2020-889 du 20 juillet 2020.

Sources : sites internet des banques au 9 novembre 2020, traitement Cour des comptes

Des clients dont la situation est identique sont donc considérés comme en situation de fragilité financière par certaines banques et pas par d'autres, ce qui a des conséquences sur le plafonnement de leurs frais d'incident et la possibilité de souscrire l'offre spécifique. La publication depuis mi-2020 des critères laissés à l'appréciation des banques dans la détection des situations de fragilité financière devrait conduire à un rapprochement des situations. La qualification de fragilité financière accordée depuis novembre 2020¹⁷ pour au moins trois mois aux clients connaissant au moins cinq incidents au cours d'un même

¹⁷ Décret n° 2020-889 du 20 juillet 2020 modifiant les conditions d'appréciation par les établissements de crédit de la situation de fragilité financière de leurs clients titulaires de compte.

mois et dont le revenu est inférieur à un montant fixé par leur banque est également de nature à garantir un accès plus égal à l'offre spécifique pour les clients fragiles qui le souhaitent. Les pouvoirs publics devront néanmoins rester attentifs aux suites données aux travaux de l'OIB visant à faire converger les critères utilisés par les banques.

B - Un plafonnement des frais qui doit être complété par une meilleure prévention des incidents

Certains frais prélevés à l'occasion d'un incident de paiement ou de fonctionnement du compte sont plafonnés par la loi pour l'ensemble des clients particuliers. Il s'agit :

- des commissions d'intervention (8 €/opération et 80 €/mois ; 4 €/opération et 20 €/mois dans le cadre de l'offre spécifique pour les clients en situation de fragilité financière) ;
- du rejet d'un chèque pour défaut de provision (30 €/chèque si le montant est inférieur ou égal à 50 € et 50 € au-delà) ;
- du rejet d'un prélèvement ou d'un virement (20 €/opération).

Les personnes ayant souscrit l'offre spécifique pour les clients en situation de fragilité financière (voir *infra*) bénéficient, de plus, d'un plafond global de 20 € par mois et 200 € par an portant sur une liste correspondant aux neuf principaux frais d'incident et d'irrégularité.

Enfin, sous la pression du Gouvernement, les banques ont mis en place depuis 2019 un plafonnement portant sur la même liste de neuf frais mais étendu aux clients en situation de fragilité financière qui n'ont pas souscrit l'offre spécifique, pour lesquels le montant cumulé des frais d'incident prélevés ne peut pas excéder 25 € par mois (schéma n° 1).

Schéma n° 1 : plafonds des frais pouvant être facturés aux clients particuliers suivant leur qualification

Frais et commissions	Autres clients 102 millions de comptes	Clients en situation de fragilité	
		financière 3,4 millions	Clients de l'offre spécifique 512 149
Commissions d'intervention	8 €/opération et 80 €/mois		4 €/opération et 20 €/mois
Frais liés au rejet d'un chèque	30 €/chèque inférieur ou égal à 50 €, 50 € au-delà		
Frais liés au rejet d'un prélèvement, virement, etc.	20 €/opération		
Autres frais d'incidents et d'irrégularités ⁽¹⁾	Non plafonnés		
Plafond global	Non plafonné	25 €/mois	20 €/mois et 200 €/an
Hors plafond	intérêts débiteurs (« agios »), virement occasionnel incomplet (par ex. coordonnées bancaires incorrectes), paiement d'un chèque émis par un client frappé d'interdiction bancaire, opposition chèque(s) ou chéquier(s) par l'émetteur saisie administrative à tiers détenteur, saisie-attribution...		
⁽¹⁾ Liste des frais fixée dans le « bon usage professionnel » de la fédération bancaire française : frais de lettre d'information préalable pour chèque sans provision, frais de lettre d'information pour compte débiteur non autorisé, frais suite à notification signalée par la Banque de France d'une interdiction d'émettre des chèques, frais pour déclaration à la Banque de France d'une décision de retrait de carte bancaire, frais d'opposition (blocage) de la carte par la banque.			

Source : Cour des comptes, d'après les données Banque de France, le bon usage professionnel FBF du 21 décembre 2018 et le code monétaire et financier

En 2019, ces plafonnements ont bénéficié à 1,4 million de clients en situation de fragilité financière : plus de 160 000 titulaires de l'offre spécifique et environ 1,2 million non titulaires.

Les frais bancaires, un maquis en voie de prolifération

Tous les frais facturés par les banques doivent pouvoir être rattachés à l'un des 48 intitulés indiqués par le code monétaire et financier¹⁸. Cela comprend les commissions d'intervention, qui recouvrent toutes les sommes perçues par les banques à l'occasion d'une opération nécessitant un traitement particulier, et les frais liés à une irrégularité de fonctionnement (par exemple des coordonnées bancaires incorrectes) ou à un incident de paiement (par exemple une provision insuffisante). Pour autant, les banques peuvent utiliser des intitulés variables dans leurs documents tarifaires. En 2011, le comité consultatif du secteur financier¹⁹ recensait ainsi 372 intitulés différents dans les grilles tarifaires appliquées aux particuliers. Il en comptait 597 en 2019.

Cette prolifération des frais et intitulés permet aux banques de distinguer et de facturer les différentes étapes d'une même procédure. La catégorie « *frais de lettre d'information pour compte débiteur non autorisé* » prévue par le code monétaire et financier donne ainsi lieu à au moins 16 désignations différentes dans les grilles tarifaires des établissements : lettre d'information pour compte débiteur non autorisé de plus de 30 jours, accusé de réception, première lettre, etc.

La nature de ces frais d'incident et d'irrégularité est ambivalente : ils rémunèrent des prestations effectuées par les établissements de crédit mais sont décorrélés de leur coût réel et peuvent aussi être considérés comme la sanction du non-respect par le client de ses engagements contractuels, comme un élément de pédagogie visant à faire changer le comportement du client ou encore comme un moyen pour les banques de compenser la baisse de la tarification d'autres prestations.

L'opacité qui entoure les frais occasionnés par les incidents de paiement et irrégularités de fonctionnement et l'absence d'information des pouvoirs publics à la fois sur leur montant global et sur leur détail par catégorie de clients et de frais, sont un obstacle à une appréhension correcte de difficultés qui concernent chaque année un quart des clients particuliers et plus de deux millions de clients en situation de fragilité financière. C'est pourquoi il convient de poursuivre, en

¹⁸ Article D. 312-1-1 du code monétaire et financier.

¹⁹ Le Comité consultatif du secteur financier est une instance consultative créée en 2003, chargée d'étudier et de faire des propositions concernant les questions liées aux relations entre les établissements financiers et leurs clients (<https://www.ccsfin.fr/>).

particulier dans le cadre de l'Observatoire de l'inclusion bancaire (OIB), les travaux d'évaluation et de suivi des frais d'incidents de paiement, des frais d'irrégularités de fonctionnement et des commissions d'intervention payés par les particuliers.

L'efficacité du mécanisme de plafonnement se heurte à l'autonomie laissée aux établissements de crédit dans la définition des critères de sélection de ses bénéficiaires, évoquée précédemment. L'exemple des plafonds préexistants montre par ailleurs que la fixation d'un montant maximal n'incite pas les banques à adopter une politique tarifaire plus favorable à leurs clients mais plutôt à s'aligner sur le plafond légal.

1,4 million de clients en situation de fragilité financière ont bénéficié du plafonnement de leurs frais d'incident en 2019, ce qui tendrait à montrer que le dispositif remplit son rôle protecteur. La Cour relève toutefois que 64 % des clients ayant souscrit l'offre spécifique ont rencontré au moins un incident dans l'année et ont donc été facturés de frais, ce qui illustre les limites des dispositifs actuels dans la prévention des incidents.

Plusieurs pistes de travail sont envisageables pour améliorer l'information des clients tout en minimisant le coût des incidents pour les établissements de crédit, qu'il s'agisse par exemple d'une extension aux prélèvements et virements de l'information préalable à leur rejet pour défaut de provision, de l'information par courriel ou SMS, de la possibilité donnée aux clients de choisir la date de certains prélèvements.

Partant du constat que le meilleur moyen de limiter les frais d'incident est de prévenir les incidents eux-mêmes, la Cour invite la direction générale du Trésor et la Banque de France à poursuivre leurs travaux visant à renforcer la prévention des incidents de paiement.

C - Une offre spécifique encore méconnue des clients en situation de fragilité financière

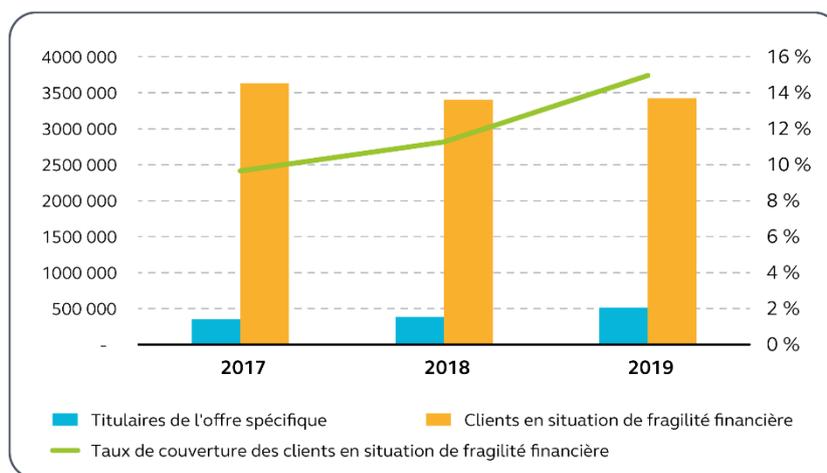
Depuis 2013, les clients en situation de fragilité financière peuvent souscrire une offre spécifique comprenant des services bancaires relativement limités²⁰ mais dont le tarif ne peut pas dépasser 3 € par mois. Comme indiqué précédemment, en cas d'incident, le montant cumulé des frais correspondant aux principaux incidents et irrégularités est alors plafonné à 20 € par mois et 200 € par an.

²⁰ L'offre spécifique comprend notamment deux chèques de banque par mois mais pas de chéquier, une carte de paiement à autorisation systématique. Le nombre de virements est limité à quatre par mois dont un virement permanent et les dépôts et retraits d'espèces ne peuvent être effectués que dans l'établissement teneur du compte.

En 2018, le Gouvernement a demandé aux banques d'en accroître la diffusion : le nombre de nouvelles souscriptions a doublé, de 110 331 en 2018 à 209 585 en 2019.

Malgré cette forte progression, seuls 15 % des clients éligibles à l'offre spécifique en bénéficient effectivement fin 2019 (graphique n° 2).

Graphique n° 2 : clients en situation de fragilité financière et titulaires de l'offre spécifique et taux de couverture



Source : Banque de France

Les obstacles à une meilleure diffusion de cette offre identifiés par la Cour dans son rapport de 2017 persistent : méconnaissance de l'offre spécifique à la fois par les réseaux bancaires et par les acteurs associatifs susceptibles d'orienter les bénéficiaires, implication variable des banques dans la proposition d'une offre peu rentable, accueil réservé de clients qui la perçoivent comme une offre dégradée comprenant des services limités, voire la sanction de précédents incidents de paiement.

III - La prévention du surendettement face au défi des nouveaux modes de consommation

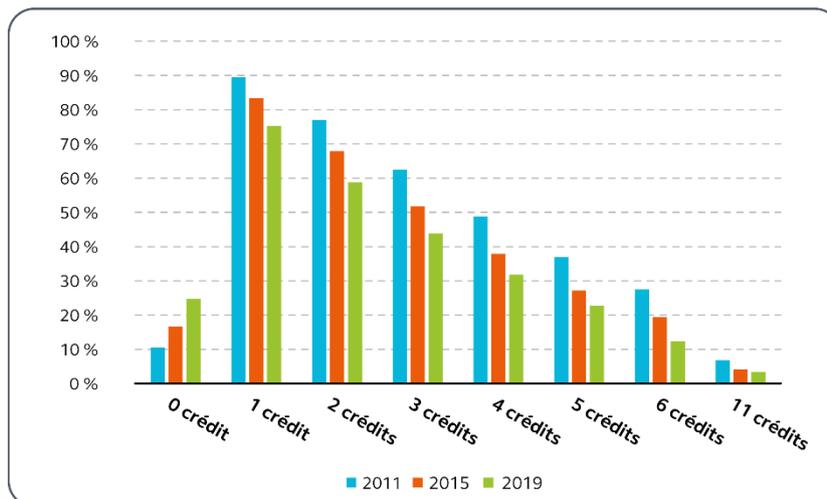
A - Un recours mieux encadré au crédit à la consommation

Dans les années qui ont suivi la crise financière de 2008, la France a adopté une législation visant à encadrer plus strictement la distribution du crédit, et en particulier du crédit à la consommation²¹. À cette occasion, la responsabilité des banques et les obligations leur incombant dans la distribution du crédit à la consommation ont été renforcées afin de réduire le risque de souscription du « crédit de trop » faisant basculer dans le surendettement : obligation de proposer le paiement au comptant, de proposer un crédit amortissable pour tout crédit supérieur à 1 000 €, vérification de la solvabilité de l'emprunteur, consultation du fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers, etc.

Le résultat de cet encadrement a été un fort recul du crédit à la consommation dans les situations de surendettement : alors que 87 % des dossiers déposés en 2011 comptaient au moins un crédit à la consommation, cette proportion a régulièrement baissé pour atteindre 75 % en 2019 (graphique n° 3). De même, près de la moitié (49 %) des dossiers comportaient au moins quatre crédits en 2011 contre moins d'un tiers (32 %) en 2019 et la proportion des dossiers comprenant au moins six crédits a été plus que réduite de moitié (12 % en 2019 contre 27 % en 2011).

²¹ Un crédit à la consommation est un crédit d'un montant compris entre 200 et 75 000 €, qui n'est pas destiné à financer l'acquisition d'un bien immobilier et d'une durée minimale de trois mois. Le crédit à la consommation est régi par les articles L. 311-1 et suivants du code de la consommation.

Graphique n° 3 : répartition des dossiers de surendettement en fonction du nombre de crédits à la consommation



Source : Banque de France

Lecture : en 2011, 62 % des dossiers de surendettement comportaient au moins 3 crédits à la consommation.

Comme l'illustre une étude de la Banque de France consacrée aux parcours menant au surendettement²², la dégradation de la situation financière d'une personne résulte le plus souvent de facteurs endogènes (choix budgétaires et de gestion) mais aussi d'une succession de chocs exogènes (trois en moyenne) comme une séparation, une perte d'emploi, une maladie, etc.

Les personnes dont la situation était déjà relativement précaire ou fragile sont les plus susceptibles de basculer dans le surendettement à la suite d'un de ces « accidents de la vie »²³ : 53 % des personnes surendettées sont séparées, célibataires ou veuves et 21 % des ménages surendettés sont des familles monoparentales. Percevant des revenus généralement inférieurs à ceux des hommes et quatre fois plus souvent chef de famille monoparentale, les femmes sont surreprésentées (55 % dans la tranche d'âge des 25-54 ans, la plus touchée).

²² Banque de France, *Étude des parcours menant au surendettement*, décembre 2014.

²³ Les données qui suivent sont issues de l'étude de la Banque de France *Le surendettement des ménages, enquête typologique 2019*, janvier 2020.

À cette fragilité sociale s'ajoute souvent une précarité financière : 25 % des personnes surendettées sont au chômage et 55 % vivent en dessous du seuil de pauvreté monétaire²⁴, contre 14,1 % de la population française. De ce fait, plus de la moitié des ménages surendettés n'a qu'une faible capacité de remboursement.

Les conséquences économiques de la crise sanitaire de 2020 pourraient provoquer une augmentation sensible des dépôts de dossiers de surendettement, comme cela avait été le cas durant les années qui avaient suivi la crise financière de 2008 : le nombre de dossiers de surendettement déposés était passé de 188 485 en 2008 à 232 493 en 2011, soit une progression de 23 %. Cette situation appelle à une vigilance particulière des acteurs en charge de la prévention du surendettement.

B - Des modes de financement alternatifs au crédit : l'exemple de la location longue durée

Le développement d'une économie de l'usage plus que de la propriété s'est accompagné de l'expansion de nouvelles formes de financements comme la location avec option d'achat (LOA) et la location longue durée (LLD). La location longue durée n'entrant pas dans le champ de compétence des autorités de supervision des établissements bancaires et financiers, les seules statistiques disponibles concernent le crédit-bail aux particuliers, qui recouvre essentiellement la location avec option d'achat. Elles témoignent de l'évolution des modes de financement de la consommation et du très rapide développement du crédit-bail aux particuliers, dont l'encours a progressé de 253 % en six ans, passant de 5,7 à 17,6 Md€ entre mars 2014 et mars 2020²⁵.

Alors que la location avec option d'achat est assimilée à un crédit à la consommation²⁶, la location longue durée échappe à cette réglementation car elle n'a pas pour finalité l'acquisition du bien financé. L'examen par la Cour de contrats de LLD proposés par des enseignes de la grande distribution montre cependant leur proximité avec le crédit à la consommation, notamment en ce qui concerne les engagements pris par les clients et leurs incidences économiques, alors même que les informations et protections réglementaires sont celles d'une location classique et donc beaucoup plus limitées.

²⁴ Le seuil de pauvreté monétaire est fixé à 60 % du niveau de vie médian (1041 €/mois en 2017 – Insee, *Tableaux de l'économie française 2020*).

²⁵ Source : <http://webstat.banque-france.fr>.

²⁶ Article L. 311-2 du code de la consommation.

Cet écart dans l'encadrement de dispositifs relativement proches dans leur finalité pose d'autant plus problème que la diffusion de ces offres, présentées comme des alternatives au paiement comptant, se développe pour le financement de produits courants comme la téléphonie mobile, l'électro-ménager et les équipements multimédia.

D'une part, tandis que la loi permet à tout emprunteur de procéder au remboursement anticipé d'un crédit à la consommation, le plus souvent sans indemnité²⁷, la résiliation anticipée d'un contrat de location longue durée (qui porte généralement sur 24 à 48 mois selon le type de produits) n'est pas encadrée. Les conditions générales de quatre enseignes de la grande distribution pratiquant la location longue durée, consultées par la Cour en juillet 2020, prévoient certes la possibilité de résiliation anticipée mais celle-ci est assortie du paiement de l'intégralité des mensualités dues jusqu'au terme du contrat initial. Les exemptions sont peu nombreuses et ne couvrent généralement pas les principaux accidents de la vie (perte d'emploi, maladie, invalidité...).

D'autre part, les obligations portant sur le distributeur d'un crédit à la consommation en matière de vérification de la solvabilité de l'emprunteur n'ont pas d'équivalent pour la location longue durée alors même que, comme indiqué ci-dessus, le client devient redevable dès la signature du contrat de l'ensemble des mensualités prévues, même s'il souhaite restituer le bien loué avant l'échéance du contrat.

De plus, les informations fournies au client sont notablement plus limitées lors de la signature d'un contrat de location longue durée. En particulier, il ne dispose pas systématiquement des informations permettant d'arbitrer entre l'acquisition et la location longue durée et n'est pas informé durant l'exécution du contrat des loyers déjà versés et de ceux restant dus.

Enfin, en cas de défaillance du client, les frais qui peuvent lui être facturés sont librement fixés par contrat et comprennent généralement des frais forfaitaires variables pour rejet de prélèvement et des intérêts de retard calculés pour certains à un taux proche du taux d'usure.

La location longue durée peut être présentée comme une alternative économique à l'acquisition. Même si elle est généralement assortie de services comme des garanties ou un service après-vente particulier, la comparaison entre le montant des loyers cumulés et le coût d'acquisition du produit apporte un éclairage intéressant sur le coût total à la charge du client, sachant que le bien reste la propriété du loueur à l'issue du contrat (tableau n° 2).

²⁷ Au terme de l'article L. 312-34 du code de la consommation, aucune indemnité n'est due notamment pour le remboursement d'un crédit renouvelable et pour un remboursement inférieur à 10 000 € d'un crédit amortissable.

Tableau n° 2 : coûts comparés de la location longue durée et de l'acquisition de quatre produits constatés sur les sites de quatre enseignes

	Téléviseur	PC portable	Réfrigérateur	Téléviseur
Loyer mensuel	16,25 €	37,01 €	20,49 €	8,38 €
Total des loyers cumulés	390 €	1481 €	1034 €	432 €
Coût du produit à l'achat	294 €	1300 €	749 €	283 €
Différence entre les loyers cumulés et le coût d'achat	33 %	14 %	38 %	53 %
Durée de la location	24 mois	36 mois	48 mois	48 mois
Durée d'usage du type de produits ²⁸	96 mois	72 mois	120 mois	96 mois

Source : sites internet des distributeurs en juillet 2020, Ademe. Traitement Cour des comptes.

Attractive par la faiblesse des loyers proposés, accessible à tous les clients sans vérification de leur solvabilité, la location longue durée peut être un engagement très contraignant sur plusieurs années, pour un intérêt économique discutable et avec une information préalable insuffisante.

Dans la mesure où la diffusion rapide de la location longue durée pour des biens d'équipement courant peut conduire à des conséquences financières similaires à celles du crédit à la consommation, la Cour recommande de faire évoluer le cadre juridique pour assurer une meilleure protection des clients. Cela contribuerait à réduire le risque de contournement de la législation sur le crédit à la consommation et à prévenir le surendettement.

²⁸ Ademe, *Évaluation économique de l'allongement de la durée d'usage de produits de consommation et biens d'équipement*, décembre 2019.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les personnes rencontrant des difficultés économiques, sociales ou culturelles ou en situation de fragilité financière peuvent bénéficier de dispositifs destinés à garantir leur inclusion bancaire. En 2017, à l'occasion d'un premier contrôle, la Cour avait notamment recommandé de renforcer les actions de sensibilisation des acteurs de la sphère sociale sur la procédure de droit au compte et de mieux évaluer les besoins des utilisateurs du livret A de La Banque Postale. Depuis, des progrès significatifs ont été réalisés. En 2019, environ 34 000 personnes ont ainsi obtenu l'ouverture d'un compte dans le cadre de la procédure du droit au compte et 1,2 million de clients de La Banque Postale ont tiré parti des conditions d'utilisation de leur livret A en alternative à un compte courant. Sur les 3,4 millions de clients en situation de fragilité financière, qui bénéficient depuis 2019 du plafonnement de certains frais d'incident, plus de 512 000 ont souscrit l'offre spécifique pour les clients en situation de fragilité financière.

Encore perfectibles, ces dispositifs offrent à chacun la possibilité d'accéder à un compte et à des services bancaires minimaux. Ils sont complétés par des efforts de plus long terme en faveur de l'éducation économique, budgétaire et financière, du renforcement des actions d'accompagnement des personnes en difficulté et de la prévention du surendettement. L'efficacité de cette dernière repose notamment sur l'encadrement des modes de financement de la consommation.

Ces dispositifs sont susceptibles d'être très fortement sollicités dans les mois à venir du fait des répercussions économiques et sociales de la crise sanitaire qui a débuté au printemps 2020. La Cour formule donc cinq recommandations de nature à renforcer leur mise en œuvre :

1. dématérialiser, d'ici à la fin 2022, l'ensemble de la procédure de droit au compte, afin d'en améliorer les délais et le suivi, en conservant la possibilité d'une procédure papier pour les demandeurs qui le souhaitent (ministère de l'économie, Banque de France) (recommandation réitérée) ;
2. améliorer l'efficacité du droit au compte, en encadrant la procédure dans des délais et en élargissant son accès à des publics aujourd'hui exclus (ministère de l'économie) ;
3. encourager le développement de partenariats entre les structures d'accompagnement (points conseil budget, associations, centres d'action sociale...) et les banques et obliger ces dernières à informer leurs clients de la possibilité de bénéficier d'un accompagnement (ministère de l'économie) ;

4. *évaluer et suivre le montant des frais d'incident de paiement, des frais d'irrégularité de fonctionnement et des commissions d'intervention payés par les particuliers (ministère de l'économie, Banque de France) ;*
5. *renforcer le cadre juridique applicable à la location longue durée afin de mieux informer le consommateur et prévenir les situations de surendettement (ministère de l'économie).*

Réponses

Réponse du ministre de l'économie, des finances et de la relance	35
Réponse du gouverneur de la Banque de France	40
Réponse du président-directeur général du groupe La Poste	41
Réponse du président de fédération bancaire française	43

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE

Vous m'avez adressé le chapitre intitulé « Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement : des outils adaptés, une mise en œuvre à conforter », destiné à figurer dans le rapport public annuel 2021 de la Cour des comptes. Je vous en remercie, et souhaite vous faire part de plusieurs observations sur celui-ci.

À titre liminaire, je me félicite du bilan positif que la Cour établit au sujet des différents dispositifs qui ont été mis en place ces dernières années afin de renforcer l'inclusion bancaire et prévenir le surendettement des particuliers. Ces objectifs sont au cœur de l'action publique et des objectifs du Gouvernement. Les efforts engagés ont été amplifiés ces derniers mois afin de garantir dans le contexte de crise sanitaire actuel la protection des plus fragiles de nos concitoyens. Je regrette néanmoins qu'à différents points du rapport, certaines des formulations utilisées telles que « des dispositifs d'accès bancaires à mieux piloter » ou « une procédure de droit au compte moins utilisée et confrontée à d'importantes limites » ne soient pas en adéquation avec l'appréciation très nuancée mais globalement positive formulée par la Cour sur ce bilan, au terme de son travail d'analyse.

Au-delà de cette considération d'ordre général, les constats ou recommandations émis dans ce rapport appellent de ma part les remarques suivantes.

S'agissant du droit au compte

Je partage le constat établi par la Cour selon lequel, malgré la baisse des recours à la procédure de droit au compte observée depuis 2015, le dispositif conserve une pertinence et une utilité réelles. Toutefois, je ne souscris pas à l'avis de la Cour selon lequel la procédure de droit au compte serait confrontée à « d'importantes limites ». En effet, la Cour considère que la durée de la procédure - entre le dépôt de la demande auprès de la Banque de France et l'ouverture effective d'un compte par l'établissement de crédit désigné - qui n'est pourtant évaluée qu'à deux semaines, inciterait les demandeurs à y renoncer au profit de solutions privées alternatives, plus coûteuses. Je suis en désaccord avec cette appréciation, dans la mesure où le droit au compte, qui a été mis en place afin de pallier une défaillance de marché, ne me paraît pas constituer une alternative à ces offres.

En revanche, je partage l'appréciation de la Cour selon laquelle certains aspects de la procédure nécessitent d'être améliorés. Dans ce cadre, la recommandation faite par la Cour de favoriser la dématérialisation des échanges intervenant entre la Banque de France, les établissements de crédit et les particuliers, me paraît pertinente. Je tiens à signaler sur ce point qu'une partie de la procédure de droit au compte est d'ores et déjà dématérialisée et que des travaux sont engagés entre les différentes parties prenantes afin de dématérialiser intégralement la procédure. Je prends note de l'horizon temporel souhaité par la Cour des comptes pour cette réforme (fin 2022), mais j'appelle à une certaine prudence sur les délais de mise en œuvre, qui seront plus ou moins longs selon les modalités retenues pour la réforme.

Par ailleurs, je prends bonne note de vos recommandations visant à davantage encadrer les délais de traitement des dossiers à chaque étape de la procédure, et à apporter d'autres modifications au dispositif, par exemple de l'adaptation du cadre juridique aux besoins de certains publics, à l'instar des personnes victimes de violences conjugales, titulaires d'un compte-joint. Ces propositions font actuellement l'objet d'une étude attentive par mes services.

Sur la mission d'accessibilité bancaire confiée à la Banque Postale

Tout d'abord, je me félicite du constat très positif de la Cour des comptes, que je partage pleinement, sur l'utilité de cette mission de service public, qui permet à des individus n'ayant pas accès aux services financiers traditionnels de disposer d'une offre de bancarisation. En revanche, contrairement au constat fait par la Cour, je n'identifie aucun élément qui permette de conclure à une sous-évaluation chronique du montant de la compensation allouée par l'État à la Banque Postale, pour assurer la mise en œuvre de la mission d'accessibilité bancaire.

Historiquement, les évolutions de dotation s'expliquent par l'apparition, en cours d'exécution, d'éléments objectifs nouveaux, par nature indétectables lors de l'établissement des trajectoires initiales. La réalité de ces éléments objectifs nouveaux, et donc la nécessité d'une compensation complémentaire, a été contrôlée par la Commission européenne avant tout versement, conformément aux règles applicables en matière de concurrence et de compensation de missions de service public confiées à des tiers.

Pour l'avenir, la trajectoire de compensation que le Gouvernement envisage pour la période 2021-2026 ne me semble pas en l'état porter de risque particulier. Certes, il est exact que le montant de compensation prévu, qui est actuellement en cours de discussion avec la Commission européenne, ne compensera que partiellement la Banque Postale. Il s'agit d'une condition de compatibilité avec les règles du marché intérieur, retenue afin d'inciter le délégataire de la mission à

réaliser des économies de gestion, et donc in fine à minimiser le coût de la mission pour les finances publiques. En outre, je relève que ces montants ont fait l'objet d'une négociation avec le délégataire et ont été agréés par lui. Enfin, je souligne que la trajectoire proposée s'inscrit dans un cadre pluriannuel, et garantira par conséquent au délégataire une visibilité sur son exécution durant une période quinquennale.

Ainsi, au total, je considère que le financement que l'État envisage d'attribuer à la Banque Postale pour financer la mission sur la période 2021 à 2026 sous réserve d'approbation de la Commission européenne est cohérent avec les charges qui résultent pour La Banque Postale de sa mission.

Sur le renforcement des dispositifs d'accompagnement

S'agissant des dispositifs d'accompagnement mis en place et plus particulièrement de la stratégie nationale d'éducation financière, je me félicite du constat positif dressé par la Cour, et notamment du fait qu'elle considère que les Points Conseil Budget (PCB) constituent un dispositif « prometteur », le schéma-cible de déploiement du dispositif ayant été revu à la hausse dans le cadre de la loi de finances pour 2021 (500 PCB, contre 400 dans le scénario antérieur, devant être labellisés d'ici 2022). Je tiens cependant à préciser, contrairement à ce que le rapport laisse supposer, que cette stratégie est mise en œuvre par la Banque de France mais que son pilotage est assuré par le ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance et le ministère de la Santé et des Solidarités.

En outre, je ne souscris pas à l'avis de la Cour selon lequel les établissements bancaires devraient être « contraints », via une nouvelle obligation législative, d'informer leurs clients en difficulté de la possibilité de bénéficier du dispositif, une telle orientation allant de mon point de vue à l'encontre de la stratégie partenariale autour de laquelle ont été construits, de manière réussie, les PCB.

Sur la protection des clients en situation de fragilité financière

Concernant les clients en situation de fragilité financière, qui sont ceux pouvant bénéficier de l'offre spécifique, et désormais des plafonnements des frais d'incident bancaire, la Cour souligne à juste titre les efforts entrepris par le Gouvernement lors des deux dernières années pour améliorer leur identification et renforcer la protection dont ils bénéficient.

D'une part, le Gouvernement a fait introduire le principe d'un plafonnement général des frais d'incident bancaire pour les clients en situation de fragilité (25 euros par mois) et pour les clients bénéficiaires de l'offre spécifique (20 euros par mois et 200 euros par an). Un tel plafonnement est effectif depuis le début de l'année 2019, à la suite des

engagements pris par les établissements bancaires. Il est désormais intégré dans la charte de l'Association Française des Établissements de Crédit et des Entreprises d'Investissement (AFECEI), qui a été homologuée par un arrêté en date du 16 septembre 2020, ce qui lui confère une valeur juridique réglementaire.

D'autre part, le Gouvernement a pris plusieurs mesures afin de détecter plus rapidement les clients en situation de fragilité financière. En particulier, à la suite des modifications apportées par le décret en date du 20 juillet 2020, tout individu ayant connu au moins cinq incidents ou irrégularités sur une période d'un mois et dont le revenu est inférieur au seuil fixé par la banque sera désormais automatiquement identifié comme en situation de fragilité. Ces différentes mesures ont indéniablement contribué à renforcer l'efficacité de cette détection. Ainsi, le nombre de clients identifiés comme fragiles était de 3,4 millions fin 2019.

Dans son rapport, la Cour estime que la réforme de l'identification des clients en situation de fragilité financière aurait mérité d'être complétée par une plus grande harmonisation des critères d'identification. Il est exact que, à l'occasion de cette modification du cadre réglementaire, il n'a pas été jugé pertinent d'harmoniser réglementairement les critères de revenus sur lesquels se fondent les établissements bancaires pour apprécier la situation de fragilité financière de leurs clients. Le Gouvernement a fait le choix d'une démarche partenariale avec les établissements bancaires, en leur laissant une certaine flexibilité dans l'identification de leur clientèle en situation de fragilité financière. En effet, les établissements bancaires sont les mieux placés pour procéder à cette identification, et, compte tenu du fait qu'ils ont des clientèles diverses, cette approche a semblé plus pertinente qu'un seuil réglementaire, qui aurait pu entraîner des effets d'éviction de certains publics actuellement couverts.

En contrepartie, le Gouvernement entend naturellement s'assurer régulièrement que les établissements adoptent bien le comportement qu'il est attendu d'eux dans le cadre de cette relation de confiance. L'engagement pris par les établissements de crédit de rendre publics leurs critères dans le cadre de la révision de la charte AFECEI, homologuée par un arrêté en date du 16 septembre 2020, permettra de procéder prochainement à un tel suivi et de tirer un premier bilan. Ceci constituera une des priorités de travail de l'Observatoire de l'inclusion bancaire (OIB) en 2021.

Au-delà, la Cour recommande d'obliger les banques à effectuer un reporting sur les frais d'incident facturés pour l'ensemble de la population, et non uniquement la clientèle fragile. Pour la bonne réalisation des mesures de plafonnement présentées précédemment, il n'est nécessaire de disposer que d'un reporting pour les personnes bénéficiant d'un plafonnement réglementaire, afin de s'assurer du

respect par les établissements bancaires de leurs obligations. Sur ce point, le Gouvernement a récemment procédé à une évolution des modalités de collecte statistique de l'OIB, par arrêté en date du 7 septembre 2020, qui impose désormais une remontée statistique trimestrielle des établissements concernant le fonctionnement des comptes des clients en situation de fragilité financière. Cette évolution permettra de suivre plus finement la situation de ces clientèles, et la bonne mise en œuvre des mesures de plafonnement des frais. En revanche, élargir le reporting à toute la population, qui serait une charge lourde pour les banques et porterait une certaine atteinte au secret commercial, serait disproportionné par rapport aux objectifs de politique publique recherchés. Toutefois, il est souligné que les discussions se poursuivront avec les banques pour évaluer de manière régulière si les périmètres retenus pour les plafonnements n'induisent pas d'effets de seuil néfastes qu'il conviendrait de corriger. À cet égard, des travaux, associant la direction générale du Trésor, la Banque de France et les établissements bancaires seront entrepris dans les prochains mois afin d'évaluer les frais payés par les clients à la limite de la fragilité.

Sur la prévention du surendettement

Je souscris pleinement au constat de la Cour selon lequel les réformes entreprises ces dernières années, notamment l'encadrement plus strict du régime juridique applicable en matière de crédit à la consommation, ont contribué à diminuer le nombre de situations de surendettement. Par ailleurs, si une hausse des situations de surendettement n'est pas observable à ce stade (le nombre de situations de surendettement soumises aux commissions sur les onze premiers mois de 2020 a diminué de 26,4 % par rapport aux onze premiers mois de 2019 selon la Banque de France), je rejoins la préoccupation de la Cour selon laquelle le contexte actuel implique de renforcer les efforts de prévention, notamment auprès des ménages les plus fragiles.

Par ailleurs, je prends bonne note de la recommandation de la Cour à propos du cadre juridique applicable en matière de location longue durée (LLD). Compte tenu de la spécificité de la LLD, qui n'induit pas de transfert de propriété in fine, ce dispositif n'est pas couvert par les règles protectrices du consommateur en matière de crédit à la consommation. Je souscris à la préoccupation de la Cour de renforcer le cadre juridique applicable, pour le rapprocher des règles existantes en matière de crédit à la consommation, notamment en matière d'information précontractuelle du consommateur sur les risques encourus. À cet effet, mes services initieront en 2021 des travaux afin d'identifier les modalités possibles d'évolution du dispositif.

RÉPONSE DU GOUVERNEUR DE LA BANQUE DE FRANCE

Vous m'avez adressé le chapitre portant sur les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et la prévention du surendettement et destiné à figurer dans le rapport annuel de la Cour des comptes. Je vous remercie pour le travail d'analyse réalisé sur ces sujets en faveur desquels la Banque de France intervient avec une grande détermination dans le cadre de ses missions. Ce chapitre appelle de ma part les remarques suivantes.

La Cour estime que la diminution du nombre des demandes de droit au compte observées depuis 2015 tiendrait principalement à des difficultés liées à la mise en œuvre de la procédure et notamment, le fait qu'elle n'est pas dématérialisée. Cette explication paraît fragile et partielle. Sur ce point, je porte de nouveau à votre connaissance que depuis 2018, les personnes souhaitant bénéficier de la procédure de droit au compte peuvent formuler cette demande par internet sur le site de la Banque de France, ce qui constitue un progrès important que le projet de chapitre ne mentionne pas.

Je partage toutefois la recommandation de la Cour de dématérialiser l'ensemble de la procédure, tout en conservant une procédure papier pour les demandeurs qui la souhaitent. Ainsi que je vous l'avais indiqué, la Banque de France va, en liaison avec la Direction générale du Trésor, se rapprocher de la profession bancaire pour étudier les modalités d'une dématérialisation plus complète de la procédure. Je rejoins également la Cour sur l'intérêt d'une optimisation de la partie de la procédure qui suit la désignation d'un établissement de crédit par la Banque de France, par exemple en prévoyant qu'au terme d'un délai à définir, les établissements confirment auprès de la Banque de France la suite donnée à leur désignation. Plus généralement et ainsi que je vous en avais fait part, la Banque de France et la Direction générale du Trésor travaillent depuis plusieurs mois à de possibles évolutions du dispositif de droit au compte, afin d'améliorer ses conditions de mise en œuvre et notamment pour en faciliter l'accès aux personnes victimes de violences conjugales. Ainsi, les recommandations de la Cour appuient-elles opportunément les réflexions déjà en cours.

S'agissant de la protection des clients en situation de fragilité financière, je suis en désaccord avec le diagnostic de la Cour selon lequel la caractéristique principale du dispositif existant serait qu'il montrerait ses limites. En premier lieu, cela ne rend pas justice aux progrès importants et continus enregistrés depuis 2016 sous l'égide de l'Observatoire de l'inclusion bancaire (OIB) et des pouvoirs publics. Ainsi à fin 2019, 3,4 millions de nos concitoyens étaient identifiés par les banques comme étant en situation de fragilité financière et étaient couverts à ce titre par le dispositif de plafonnement des frais d'incidents. Parmi eux, 512.000 avaient souscrit l'offre spécifique, soit une hausse de

46 % en deux ans, ce qui est considérable et devrait à mon sens être davantage souligné dans le rapport. Les frais bancaires payés par les clients fragiles ont reculé de 16 % en 2019.

L'OIB, dont l'animation est confiée à la Banque de France et que je préside, est très vigilant sur ces sujets et veille tout particulièrement à la mise en œuvre des mesures prévues par la réglementation comme à celle des engagements pris par la profession bancaire. J'ai ainsi adressé en octobre 2019 quatre recommandations aux établissements bancaires afin qu'ils harmonisent davantage leurs pratiques et améliorent la détection des situations de fragilité financière. Ces recommandations, ainsi que l'obligation faite aux banques de publier les critères qu'elles retiennent pour l'identification des clients en situation de fragilité financière, le récent décret entré en vigueur le 1^{er} novembre dernier, et enfin le suivi statistique désormais trimestriel des données des banques par l'OIB, forment un ensemble cohérent. Celui-ci doit permettre de favoriser encore davantage la convergence des pratiques et une mise en œuvre élargie des dispositifs.

Concernant le projet de recommandation numéro 4, le renforcement des outils à disposition de l'OIB, décrit ci-dessus, va concourir à un meilleur pilotage des dispositifs de plafonnement des frais d'incident et d'irrégularité des personnes en situation de fragilité financière. Ceci me paraît être la priorité à ce stade.

Enfin, je note avec satisfaction que la Cour relève la montée en charge des dispositifs d'éducation économique, budgétaire et financière que la Banque de France, opérateur de la stratégie nationale mise en place par les Pouvoirs publics, développe et promeut dans une logique partenariale. Les actions d'information et de sensibilisation auprès des intervenants sociaux, incluant les points conseil budget, si elles ont subi un fort ralentissement en raison du contexte sanitaire, se poursuivent cependant sous le format de webinaires et le réseau de la Banque de France se tient prêt à cet égard à soutenir le déploiement de la deuxième vague de points conseil budget, début 2021.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL
DU GROUPE LA POSTE**

Nous vous remercions de nous avoir transmis un chapitre de votre rapport public annuel de 2021 sur « Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement : des outils adaptés, une mise en œuvre à conforter », qui fait suite au rapport de juin 2017 sur le même thème.

Nous avons pris connaissance de ce document avec beaucoup d'intérêt.

Le chapitre analyse en particulier, parmi les dispositifs d'accès aux services bancaires, le rôle singulier et irremplaçable de la mission d'accessibilité bancaire.

Ce rôle est lié aux caractéristiques essentielles de cette mission que votre relevé d'observations provisoires avait précisément détaillées : le livret A et l'écosystème d'accueil et d'accompagnement mis en place par La Banque Postale et La Poste garantissent un accès universel et non discriminant à des services bancaires totalement gratuits, simples et indispensables, et qui permettent ainsi de répondre aux besoins d'une population en difficulté sociale autant, sinon plus, que financière.

Ce point, que votre juridiction a mis en valeur, nous paraît tout à fait essentiel pour caractériser l'importance de cette mission.

Nous partageons l'essentiel des observations de votre chapitre.

En particulier, la mission d'accessibilité bancaire, telle qu'elle est exercée par La Banque Postale et La Poste, assure effectivement l'inclusion bancaire d'un nombre significatif de nos concitoyens. Elle est complémentaire des offres destinées aux clients fragiles et du droit au compte, ces deux dispositifs répondant à des besoins distincts, et constitue d'évidence, pour nombre de nos concitoyens, une première marche nécessaire vers la bancarisation. À ce titre, la domiciliation des prestations sociales est un élément essentiel du rôle du Livret A.

Simultanément, l'universalité du livret A d'accessibilité bancaire, qui notamment ne conditionne pas son accès à la non-détention de comptes bancaires, participe de l'objectif d'amélioration de la bancarisation porté par les politiques d'inclusion bancaire.

Comme votre juridiction le relève, plusieurs études quantitatives et qualitatives ont été menées par La Banque Postale et l'État pour faire suite aux observations de votre rapport de juin 2017. Elles ont permis de mieux qualifier la mission d'accessibilité bancaire, et en particulier d'approfondir la connaissance des besoins et des usages des bénéficiaires de la mission d'accessibilité bancaire.

Grâce notamment à ces études et à l'amélioration de son système d'information, La Banque Postale détermine désormais plus précisément la clientèle concernée par la mission d'accessibilité bancaire, soit 1,5 million de bénéficiaires en 2018, non plus en fonction de la rentabilité des livrets A détenus par les clients mais à partir des usages réels qu'ils en font. Comme l'a constaté votre enquête, le fait de réaliser des opérations bancaires à partir d'un livret A au guichet (quel que soit le nombre de ces opérations) est en soi un signe de besoins et de difficultés spécifiques, distincts de ceux de la majorité de la

population bancarisée. Cette approche permet en conséquence de mesurer plus précisément le coût net de la mission grâce à une méthode contrefactuelle améliorée. Pour l'établissement de ce coût net, le nombre de 1,2 million de bénéficiaires est désormais retenu selon des critères plus restrictifs pour conférer à cette évaluation une robustesse incontestable.

Votre enquête constate également les écarts, sur la période de 2015 à 2020, entre les montants prévisionnels et effectivement versés des contributions publiques annuelles reçues par La Banque Postale. Nous partageons la préoccupation exprimée par la Cour d'une compensation adéquate des coûts que La Banque Postale supporte au titre de la mission d'accessibilité bancaire, de sorte en particulier à garantir aux bénéficiaires un service adapté et de qualité. À ce titre, une compensation à la hauteur du coût net évité apparaît comme la meilleure façon de stabiliser l'ensemble du dispositif et des montants de compensation.

Pour autant, il nous paraît aussi justifié que la trajectoire de compensation puisse être réexaminée quand des facteurs économiques et sociaux exogènes et imprévisibles viennent modifier de façon significative les coûts de la mission, comme cela a été le cas pour les années 2019 et 2020. L'établissement d'une projection fine du coût net et de la compensation est assurément nécessaire dans le cadre de la notification préalable de la mission mais ne doit pas empêcher de saisir la Commission européenne de tout événement justifiant de modifier les hypothèses qui lui ont été initialement présentées.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE FÉDÉRATION BANCAIRE FRANÇAISE

Vous publierez dans le prochain rapport annuel de la Cour des Comptes un chapitre issu de l'analyse que vous avez conduite sur les suites données à votre rapport de 2017 relatif aux politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement.

Je vous remercie de nous avoir transmis le chapitre, et conformément aux articles L. 143-8 et R. 143-13 du code des juridictions financières, de nous proposer d'y ajouter la réponse de la profession bancaire qui sera publiée avec celles du ministre de l'économie, des finances et de la relance et du gouverneur de la Banque de France. Bien entendu, la réponse de la Fédération bancaire française ne porte pas sur la partie relative spécifiquement à l'un de ses adhérents, La Banque Postale.

Les thématiques de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement sont l'objet d'une attention continue et d'une mobilisation forte et soutenue des banques françaises et ce sont des acteurs toujours attentifs et engagés qui dialoguent avec l'ensemble des acteurs et institutions, y compris la Cour des comptes, dans un objectif commun d'efficacité. Les mesures prises par la profession bancaire et par les pouvoirs publics depuis 2017 ont encore renforcé les réponses apportées. Je voudrais ci-après les commenter et vous redire nos convictions.

La France est l'un des pays les mieux bancarisés en Europe : 99,25 % de la population vs 95,3 % en moyenne en zone euro ; c'est en soi une preuve que le dispositif en France est particulièrement inclusif.

Par essence, le modèle bancaire français s'est développé sur un principe d'inclusion, qui fait pleinement partie de ses valeurs : avec des organisations commerciales répondant au modèle de banque relationnelle, fondées sur la proximité et l'accompagnement personnalisé, qui sont au cœur de notre action, à rebours d'une standardisation qui exclurait les cas « hors normes » ; avec des réglementations qui ont cherché à résoudre collectivement des situations exceptionnelles, comme le dispositif du droit au compte ou la définition de « l'offre spécifique » de services bancaires. Les établissements ont ainsi développé des réponses très complètes aux besoins de toute la population, et proposent des offres et services y répondant, avec pragmatisme, tout en visant leur pérennité ce qui suppose un modèle économique soutenable.

À la lumière de cette réaffirmation liminaire, j'aborderai les recommandations que vous présentez dans le rapport annuel ; je commenterai le contenu de votre texte, tout en notant dès à présent que les intertitres résumés apparaissent en décalage négatif avec les éléments davantage développés et nuancés dans le corps du rapport.

Les établissements bancaires, comme les pouvoirs publics, partagent l'objectif d'efficacité de la procédure de droit au compte. Ce sujet doit être appréhendé dans sa globalité. Vous notez très justement les diligences que doivent effectuer les banques en application de la réglementation relative à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, diligences dans lesquelles elles engagent leur responsabilité pénale. Ainsi, si les justificatifs nécessaires ne sont pas fournis, ou si la volumétrie ou la nature des flux annoncés à l'encaissement sont atypiques, l'établissement désigné n'est pas en mesure de remplir ses obligations en matière de vigilance renforcée et ne peut ouvrir le compte DAC.

Nous pouvons par ailleurs rejoindre la première recommandation visant à dématérialiser les échanges entre la Banque de France et les établissements ; sur ce sujet comme sur toutes les mesures proposées

concernant les DAC, la profession souhaite des solutions tenant compte du nombre de cas réels concernés (en moyenne, un conseiller bancaire traite un DAC tous les 6 ans) ; la mise en place de processus automatisés ne constitue pas toujours la solution la plus efficiente, en particulier lorsqu'il s'agit de résoudre des problématiques individuelles spécifiques.

En particulier, la profession bancaire est très sensible à la situation des personnes victimes de violences familiales, et, par exemple, peut faire des signalements au procureur (violences conjugales, abus de faiblesse...). Dans la mesure où les schémas et les circonstances sont variés, nous sommes convaincus que l'encadrement par un texte serait moins utile qu'une organisation entre institutions pour les traiter avec efficacité. Il revient à chacun de nos établissements de répondre efficacement aux situations particulières.

Enfin, soyez assuré que le dispositif de droit au compte est très suivi par les établissements et qu'il fait l'objet de nombreux contrôles. À cet égard, afin de clarifier la procédure, la profession renouvelle sa demande relative à l'accès de la Banque de France à FICOBA afin qu'elle vérifie l'inexistence d'un autre compte avant de désigner un établissement pour le DAC. Ce serait une simplification utile.

Vous abordez ensuite les thématiques relatives aux clients en situation de difficulté financière.

Je voudrais à cet égard rappeler les avancées majeures que la profession a déployées pour les publics en situation de fragilité en moins de deux ans. En septembre et décembre 2018, elle s'est engagée à plafonner les frais d'incidents des 512 000 détenteurs de l'offre spécifique et des 3,4 millions de personnes identifiées comme fragiles financièrement. Puis, l'arrêté du 16 septembre 2020, portant homologation de la charte d'inclusion bancaire et de prévention du surendettement (AFECEI) adoptée dès le mois de juillet, a inscrit ces engagements dans la réglementation, rappelant les neuf frais plafonnés et réaffirmant l'engagement d'intégrer tout nouveau frais d'incident dans ce plafonnement. Dans ce même arrêté sont précisés les montants de plafonnement applicables, respectivement 20 €/mois et 200 €/an pour les détenteurs de l'offre spécifique, et 25 €/mois pour les personnes identifiées comme fragiles financièrement.

La détection précoce mobilise également l'action des banques : ainsi, aux termes du décret du 20 juillet 2020 modifiant les conditions d'appréciation par les établissements de crédit de la situation de fragilité financière, les banques ont mis en place depuis novembre dernier une détection plus rapide de la fragilité financière : dès 5 incidents de paiement sur 1 mois, le client bénéficie d'un plafonnement de frais pendant 3 mois. Et par ce même décret, les banques maintiennent le plafonnement de frais d'incidents de leurs clients fragiles

au titre du surendettement pendant toute la durée de cette situation (matérialisée par la durée d'inscription au Fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP)).

Enfin, concernant les critères de chaque établissement, ils sont publics depuis le 30 juin 2020 et consultables sur leurs sites internet.

En conséquence la profession bancaire s'étonne de la recommandation 4.

S'agissant de la prévention de la situation de fragilité financière et de l'accumulation de frais d'incidents, la profession rejoint l'avis de la Cour selon lequel le meilleur moyen de limiter les frais d'incidents est de prévenir les incidents eux-mêmes. L'accompagnement des personnes en difficulté est effectivement central et les établissements bancaires pensent comme la Cour qu'il est important d'informer les clients de la possibilité de bénéficier d'un accompagnement. Toutefois, pour être efficace, la mobilisation des banques doit nécessairement s'accompagner de l'implication responsable de tous les autres acteurs (créanciers publics ou privés, acteurs de l'accompagnement, pouvoirs et organismes publics...) comme des ménages eux-mêmes. Telle serait l'approche utile, au contraire d'un ajout proposé de contraintes sur les frais d'incidents de tous les clients, qui ne favorise pas la prévention.

La profession bancaire souhaite également requalifier les termes par lesquels la Cour des Comptes affiche les frais bancaires (« maquis en voie de prolifération »). La profession tient à souligner, comme l'Observatoire des tarifs bancaires (OTB) l'explique dans son dernier rapport, que ces nouveaux frais ne constituent pas des frais d'incidents, mais correspondent bien à de nouveaux services proposés aux clients (par exemple, le paiement instantané), et sont le reflet du degré d'adaptation et d'innovation de notre industrie.

La profession rappelle également que les banques, comme toutes entreprises, définissent, dans le respect de la réglementation, leurs politiques commerciales et tarifaires. Il ne serait pas cohérent avec l'objectif d'inclusion de remettre en question le modèle économique de la banque de détail, qui doit couvrir le coût des services apportés, notamment le maintien d'une approche personnalisée de la relation et d'agences de proximité utiles notamment aux publics fragiles.

J'espère avoir témoigné par ces éléments de la forte mobilisation de notre profession et de son sens des responsabilités envers tous ses clients, qu'ils aient des difficultés ou pas, en prenant notre place dans une chaîne où interviennent les acteurs sociaux, les associations, les institutions publiques, les créanciers (bailleurs...) mais aussi les ménages eux-mêmes.

Je voudrais en citer un dernier témoignage à travers les constatations effectuées par le Crédoc dans le cadre de son rapport 2019 pour le CCSF sur « Les conditions d'accès aux services financiers des ménages vivant sous le seuil de pauvreté », lesquelles montrent que ces ménages ont un degré de satisfaction élevé et en constante progression : 88% pour les bénéficiaires de minima sociaux (+ 8 points depuis 2010) et 86% pour les ménages en situation de pauvreté (+ 7 points depuis 2010). C'est une évolution de long terme, utile à entendre et à relayer.

Vous assurant de notre total engagement et pleine détermination dans notre volonté de servir et accompagner nos clients, dans toutes les situations personnelles qu'ils peuvent traverser, notamment dans la période actuelle.

L'innovation de défense, un outil d'indépendance stratégique et économique à renforcer

PRÉSENTATION

Après un quart de siècle de décroissance depuis la fin de la guerre froide, la montée des menaces a conduit les pouvoirs publics à engager une augmentation de l'effort de défense de la France à partir de 2015. Cette relance s'accompagne d'une volonté de porter au plus haut niveau l'innovation dans ce domaine, afin que les forces françaises puissent disposer de matériels au meilleur niveau mondial.

Au-delà des aspects opérationnels, cette politique vise également à améliorer les processus de production et d'exploitation des équipements, afin de réduire le coût des matériels tout au long de leur durée de vie. Elle permet également de garantir l'avance technologique de la base industrielle et technologique de défense, dans un contexte marqué à la fois par l'entrée de nouveaux acteurs sur les marchés à l'exportation et par les conséquences de la crise de la covid 19, qui a un impact très marqué sur les activités civiles de nombreuses entreprises de défense.

Au cœur de ce dispositif se trouvent les études amont (EA), d'un montant de 821 M€ en 2020. Elles servent à financer des recherches et des études appliquées à la défense. La loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025 a prévu de porter ce chiffre à 1 Md€ par an d'ici à 2022.

Au-delà de cet effort budgétaire, le ministère des armées a entrepris des réformes importantes pour stimuler l'innovation, notamment en créant, en 2019, l'Agence de l'innovation de défense (AID), service à compétence nationale rattaché au délégué général pour l'armement. Pièce maîtresse de cette politique, son rôle consiste à animer et à coordonner la politique ministérielle d'innovation de défense.

En s'appuyant sur de nombreux contrôles dans le domaine de l'armement, la Cour des comptes examine successivement les difficultés rencontrées par le ministère des armées pour intégrer les innovations (I), la nécessité de faire évoluer les études amont vers une logique de préparation de l'avenir en exploitant leur potentiel de relance économique (II) et l'importance de poursuivre les réformes pour mieux mobiliser l'ensemble des moyens pouvant contribuer à l'innovation de défense (III).

Définition des principaux agrégats concentriques du graphique n° 1

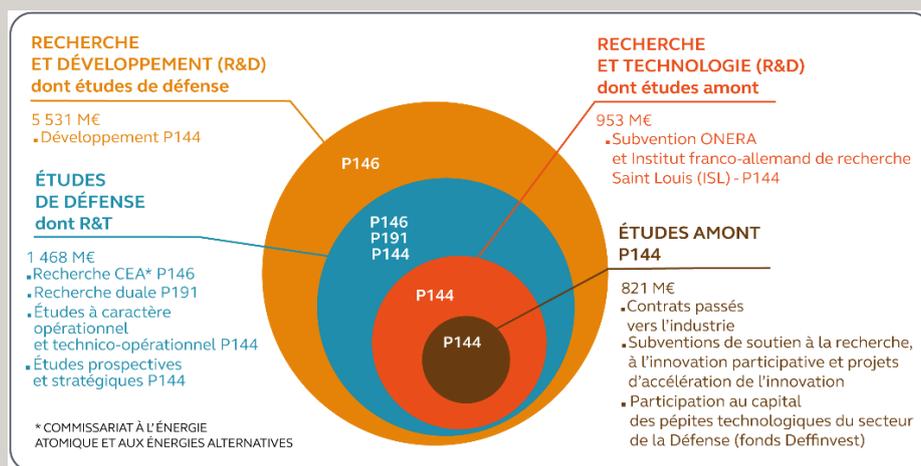
L'agrégat « études amont (EA) » comprend principalement les études passées par la direction générale de l'armement (DGA) à l'industrie à des fins de recherches en sciences et technologies et d'études appliquées utiles pour la défense.

L'agrégat « recherche et technologie (R&T) » comprend, en sus du précédent, les subventions versées aux instituts de recherche travaillant sur des problématiques connexes à celles traitées dans les études amont : Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA) et Institut franco-allemand de recherches de Saint-Louis (ISL).

L'agrégat des « études de défense » correspond à l'intégralité des travaux prospectifs touchant à la défense, sans être spécifiquement centrés sur le développement de technologies innovantes.

Enfin, l'agrégat « recherche et développement (R&D) de défense » ajoute à l'agrégat précédent les dépenses de développement des programmes d'armement, qui visent un développement à court terme des matériels.

Graphique n° 1 : la R&D de défense en 2020



Source : Dossier de présentation PLF 2020 – Ministère des armées

I - Une innovation de défense indispensable qui reste à mieux intégrer dans les programmes d'armement

A - L'innovation de défense plus nécessaire que jamais

Le maintien du haut niveau d'excellence de l'industrie d'armement française est une condition nécessaire à l'autonomie stratégique nationale pour l'approvisionnement des armées en matériels de guerre du meilleur niveau mondial. La France compte aujourd'hui de grands groupes industriels de taille mondiale (Airbus, Thales, Safran, Dassault Aviation, etc.) qui remportent des marchés à l'exportation (les exportations d'armement ont augmenté de 72 % entre la période 2010-2014 et la période 2015-2019, plaçant la France au troisième rang mondial).

Reflétant le haut niveau technologique de nos armements, le bilan 2019 des exportations fait apparaître que, pour la première fois, l'Europe a été leur principale destination ; ce résultat est dû en particulier au succès en Belgique du programme de blindés SCORPION, dont le système d'information est l'un des plus avancés au niveau mondial pour la numérisation du champ de bataille terrestre.

Néanmoins, la pérennité de cette situation n'est pas acquise du fait des efforts importants des autres puissances dans le cadre d'une compétition stratégique intensifiée qui concerne aussi l'innovation, où se signalent de nouveaux exportateurs mondiaux, à commencer par la Chine. En outre, certains de ces groupes sont fragilisés par les conséquences de la crise sanitaire de la covid 19 sur leur activité civile. Dans ce contexte, il est d'autant plus important d'identifier, afin de les surmonter, les rigidités qui freinent la prise en compte de l'innovation dans les programmes d'armement.

Cet impératif s'inscrit dans un contexte marqué par l'intensification de la compétition mondiale entre les principales grandes puissances (États-Unis et Chine en particulier) qui favorise l'accélération technologique. Par ailleurs, comme le montre le tableau ci-après, les moyens déployés par la France et l'Europe sont encore largement inférieurs à ceux des États-Unis. La création du Fonds européen de la défense constitue une tentative de réponse à cette situation, avec 7 Md€ de crédits européens sur la période 2021-2027, dont une partie financera la recherche de défense.

Tableau n° 1 : évolution des budgets de recherche de défense

En M€	2015	2016	2017	2018
France	910	850	870	850
Royaume-Uni	830	690	610	560
Allemagne	350	370	450	330
Italie	60	50	50	50
Total pays Européens	2 150	1 960	1 980	1 790
États-Unis	10 600	11 700	12 200	11 300

Source : Agence de l'innovation de défense (périmètre correspondant aux études amont du programme budgétaire 144 et aux subventions aux organismes de recherche de la défense)

B - Une conduite des programmes qui intègre difficilement les innovations non anticipées

Au cours des contrôles qu'elle a conduits ces dernières années sur de nombreux programmes d'armement majeurs, la Cour des comptes a relevé plusieurs difficultés pour intégrer l'innovation dans les matériels destinés aux forces. La principale difficulté est celle de l'intégration dans le cycle de vie d'un programme d'une innovation qui n'a pas été prévue lors de son lancement.

1 - Une planification rigide visant d'abord à réduire les risques

La conduite des programmes d'armement obéit à un objectif fort de limitation des risques et des aléas. Cela se justifie par la complexité des programmes, qui s'étalent souvent sur plusieurs décennies et nécessitent plusieurs dizaines de milliards d'euros d'investissement. Toute erreur grave risque de provoquer l'échec du projet, faute de ressources suffisantes pour relancer un programme de même envergure. Aussi, l'instruction ministérielle de conduite des programmes d'armement du 26 mars 2010 prévoyait-elle des responsabilités bien établies dans le cadre d'une planification stricte, ainsi que des documents détaillés servant à justifier les décisions prises à toutes les étapes.

Ce cadre rigoureux, voire rigide, s'avère peu propice à l'intégration d'innovations technologiques, par définition non programmables, en particulier dans un environnement marqué par l'accélération des cycles technologiques et la continuité croissante entre technologies civiles et militaires. Par rapport à ces méthodes, l'innovation risque d'être perçue comme un élément perturbateur et une source de risques.

À titre d'exemple, l'aéronautique de combat est marquée par une accélération technologique dans de nombreux domaines (motorisation, furtivité, numérique, intelligence artificielle, etc.). Si l'évolution par développements techniques successifs de l'avion de combat RAFALE a permis d'intégrer un grand nombre d'innovations technologiques, celles qui nécessiteraient de modifier substantiellement l'architecture de la plateforme conçue dans les années 1970 devront attendre le prochain programme d'avion de combat.

2 - Des cycles programmatiques trop longs

Outre la rigidité des procédures, la contrainte budgétaire a conduit à étaler les programmes sur un temps anormalement long. La réduction des moyens budgétaires disponibles a systématiquement conduit, lors de l'exécution des lois de programmation militaire précédentes, à des étalements de calendriers de livraison et à des reports de lancement de programmes, augmentant ainsi leur durée.

Le programme d'hélicoptère de combat TIGRE en est un bon exemple : cinq décennies se sont en effet écoulées entre les premières discussions franco-allemandes au début des années 1970 et la livraison du dernier appareil reconfiguré à l'armée française au début des années 2020. Or, non seulement le contexte stratégique a radicalement changé entretemps, mais les évolutions technologiques se sont également accélérées, rendant complexe et coûteuse l'intégration des innovations survenues en cours de programme.

Les mutualisations européennes, si elles sont souvent bénéfiques par la mutualisation des coûts de développement qu'elles permettent²⁹, peuvent aussi contribuer à allonger les délais nécessaires à la coordination entre partenaires. Il en est allé ainsi de l'avion de transport A400M : les partenaires ont additionné des besoins opérationnels différents, aboutissant ainsi à un cahier des charges nécessitant d'importants développements technologiques et dont, contractuellement, l'ensemble des risques devaient être portés par l'industriel. Ce montage a rendu chaque aléa extrêmement difficile à résoudre, faute de marges calendaires et budgétaires suffisantes, à tel point que le programme a fait l'objet de renégociations contractuelles très lourdes en 2009 et en 2017.

²⁹ Cf. Cour des comptes, *La coopération européenne en matière d'armement*, rapport public thématique, La Documentation française, avril 2018.

Au total, le cadre actuel se prête peu à des échanges souples entre les différentes parties prenantes des programmes, indispensables à la prise en compte rapide de l'innovation. L'approche juridiquement très rigoureuse de l'exécution des contrats, entre la direction générale de l'armement et les industriels, n'incite pas à aller au-delà de ce qui est explicitement prévu en termes d'innovation, alors que le cadre contractuel pénalise les retards et les échecs.

3 - Des choix qui compliquent la diffusion de l'innovation

L'un des enjeux-clés dans la prise en compte de l'innovation dans les programmes de défense réside dans le « passage à l'échelle », c'est-à-dire dans la diffusion des innovations développées au niveau de tout ou partie des parcs de matériels en service. Or, trop souvent, les innovations ne vont pas jusqu'au stade du prototype. Quand ce cap est franchi, le déploiement des innovations sur un parc constitué de nombreux matériels se heurte également à des difficultés d'ordre budgétaire ou industriel, notamment là où, comme dans l'armée de terre, la taille de certains parcs dépasse rapidement la centaine d'engins.

Seuls 50 % des nouveaux blindés GRIFFON ont ainsi été équipés de tourelleaux téléopérés³⁰, faute de crédits suffisants. Le passage à l'échelle peut aussi impliquer des retours fréquents de matériels en usine pour leur remise à niveau. Ces situations aboutissent à des parcs hétérogènes et donc plus onéreux et compliqués à entretenir.

Enfin, les priorités entre la direction générale de l'armement et les armées ne coïncident pas spontanément sur ce sujet. Au-delà des débats habituels sur le choix du programme budgétaire qui financera les innovations non prévues au départ, les armées ont logiquement tendance à privilégier les besoins opérationnels des forces à court terme, tandis que la direction générale de l'armement doit aussi veiller au développement des compétences de l'industrie à moyen et long terme.

C - Un cadre réglementaire récemment assoupli

1 - Une instruction ministérielle plus propice à l'innovation

La nouvelle instruction ministérielle d'avril 2019 remédie partiellement à ces difficultés. Concernant tout d'abord la phase de conception et de développement des nouveaux armements, l'instruction encourage à une meilleure collaboration entre la direction

³⁰ Un tourelleau téléopéré est une tourelle capable de pointer automatiquement sans intervention d'un opérateur, ce qui lui permet de traiter plus rapidement une grande multiplicité de cibles.

générale de l'armement, les armées et les industriels. Elle préconise également le recours aux architectures ouvertes et aux évolutions incrémentales de façon à favoriser l'innovation sans reprendre les travaux d'ensemble. Ce concept a été notamment appliqué aux missiles balistiques et aux torpilles lourdes.

Pour la phase de production, ensuite, les étapes d'avancement doivent désormais être déterminées en fonction des capacités opérationnelles atteintes, afin de replacer les besoins opérationnels des utilisateurs au centre du jeu. Cette évolution présente l'avantage de concentrer l'attention sur les interfaces avec les autres programmes ainsi que sur les enjeux d'infrastructure. Elle s'inspire notamment de l'expérience acquise dans le domaine de la dissuasion nucléaire.

2 - Une innovation à utiliser davantage pour réduire le coût des matériels tout au long de leur durée de vie

Les phases de production et de service opérationnel des matériels doivent également être prises en compte car une production simplifiée et optimisée sera de nature à favoriser la fabrication en série, tandis qu'une maintenance facilitée permettra de garantir un bon niveau de disponibilité des matériels. Cela est particulièrement important pour des matériels qui doivent pouvoir être renouvelés en grand nombre à un coût soutenable, comme les blindés et les hélicoptères, fortement exposés en opération.

Le cas des blindés de transport de troupes GRIFFON démontre ainsi que l'effort d'innovation peut être utilisé à bon escient pour faciliter les phases de production et d'emploi des matériels. Le fait d'avoir prévu, dès l'origine du programme, un coût maximal par engin, a sans doute incité à limiter le coût de production. Mais, surtout, l'utilisation des études amont pour développer un concept de blindé modulable a permis des avancées importantes, telles que la simplicité de dépose du bloc moteur-propulsion, qui rendra plus aisée la maintenance ultérieure des engins et diminuera ainsi son coût.

3 - Une attention accrue aux innovations de rupture qui devra aller de pair avec un changement de culture

La logique prévalant actuellement pour la préparation de l'avenir consiste à diriger l'effort de recherche vers le développement de briques technologiques nécessaires aux futurs programmes d'armement. Cela conduit à privilégier la logique de remplacement sur celle de rupture.

Le cas des drones, déjà mentionné par la Cour dans son rapport public annuel 2020³¹, est illustratif d'une rupture technologique mal conduite. Cet échec a conduit, en l'absence de solution nationale ou européenne immédiate, à acheter en 2012 du matériel américain « sur étagère » pour répondre aux besoins opérationnels. Le cas d'Israël, qui a développé une politique ambitieuse et réussie en matière de drones, démontre pourtant que cette rupture technologique était accessible sans pour autant disposer de moyens budgétaires considérables, dès lors qu'une vision claire et une bonne anticipation des potentialités d'une innovation allaient de pair avec la capacité de procéder au bon moment à des investissements limités mais d'effet décisif.

Une meilleure prise en compte de l'innovation dans la conduite des programmes d'armement suppose donc un changement de paradigme : une approche plus partenariale avec les industriels, une meilleure anticipation et une prise en compte plus rapide des besoins opérationnels des armées. Dans ce cadre, il conviendrait de développer un mode de contractualisation plus souple permettant la prise de risques par les industriels sur les projets les plus innovants.

La difficulté à cet égard réside dans l'équilibre nouveau à trouver pour les équipes de la DGA, qui avaient pour mission de réduire au maximum la prise de risque entre le maintien de procédures contractuelles rigoureuses et la prise en compte de la part de risque que suppose nécessairement l'incorporation de l'innovation dans des programmes en cours. Cela suppose des changements d'habitude que pourrait favoriser la fertilisation croisée de profils différents, émanant notamment de l'industrie.

II - Des études amont à réorienter vers la préparation de l'avenir

Longtemps utilisées pour soutenir les principaux bureaux d'études de l'industrie nationale d'armement, les études amont (EA) doivent être réorientées vers la préparation de l'avenir. Pour ce faire, elles doivent exploiter les innovations de rupture et les innovations ouvertes (issues du secteur civil). Elles doivent pouvoir bénéficier des crédits affectés aux secteurs fortement touchés par la crise de la covid 19, tels que l'aéronautique ou le spatial. Une partie de cet effort budgétaire public pourrait s'inscrire dans le cadre de l'actualisation de la loi de programmation militaire 2019-2025 prévue en 2021.

³¹ Cf. Cour des comptes, « Les drones aériens militaires : une rupture stratégique mal gérée », in *Le rapport public annuel 2020*, La Documentation française, février 2020.

A - Des investissements tournés vers les grands groupes industriels et les programmes majeurs

1 - Un mode de financement plus proche de la subvention que de l'investissement

Les études amont constituent un ensemble de recherches de sciences et technologies et d'études appliquées contribuant à maîtriser, entretenir ou développer la base industrielle et technologique de défense (BITD)³² et l'expertise technique étatique nécessaires à la réalisation des objectifs capacitaires de la loi de programmation militaire. Elles sont aussi destinées à accompagner la montée en maturité des innovations ou technologies de rupture issues du monde civil ou militaire. Leur enveloppe budgétaire annuelle est de 821 M€ en 2020.

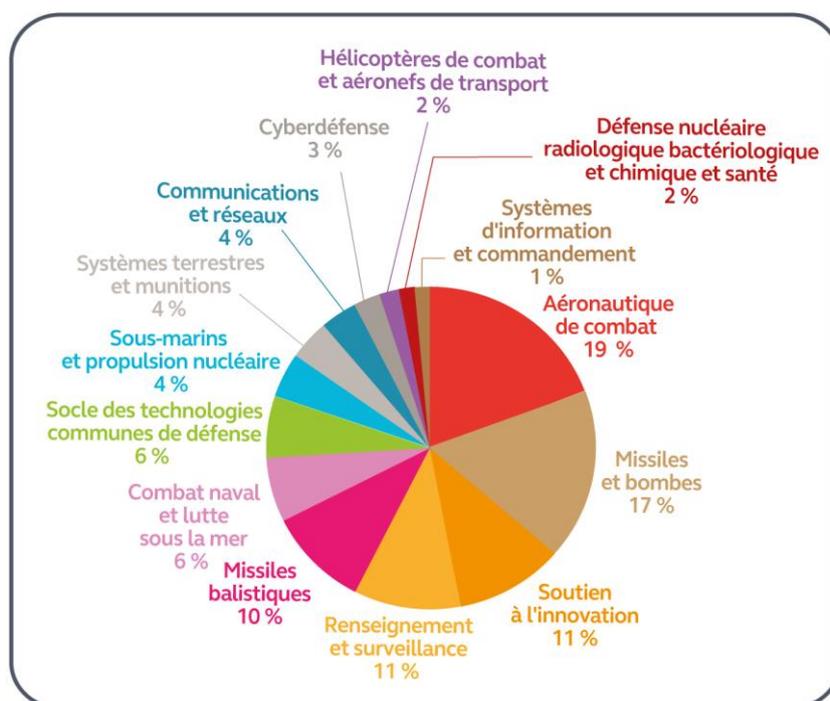
Concourant à la mission de préparation de l'avenir de la direction générale de l'armement, les études amont étaient orientées jusqu'à 2014 vers le développement des capacités opérationnelles. La révision à la baisse de la trajectoire des crédits d'équipement, actée dans les lois de programmation militaire (LPM) 2009-2014 et 2014-2019, n'a pas été sans conséquence sur le maintien des compétences de l'industrie de défense. Le ministère de la défense a alors décidé de considérer prioritairement les études amont dans une perspective de pérennité des bureaux d'études des entreprises de la BITD. La répartition des crédits d'études amont est cohérente avec cette évolution : 70 % de ces financements sont ainsi attribués aux grands groupes de défense³³ et cette proportion est quasiment constante entre 2013 et 2018. La répartition entre ces mêmes grands groupes demeure régulière au cours du temps : Thales reste le principal bénéficiaire des crédits d'études amont avec 27 % attribués en moyenne entre 2013 et 2018. Viennent ensuite les grands maîtres d'œuvre industriels de l'aéronautique (Airbus, ArianeGroup, Dassault Aviation, MBDA et Safran) avec un peu moins de 10 % chacun.

³² La BITD regroupe l'ensemble des bureaux d'études et des unités de production des industries d'armement présents sur le territoire national dont le maintien est nécessaire à l'autonomie stratégique des forces pour leur approvisionnement en matériel de guerre.

³³ Airbus, ArianeGroup, Dassault Aviation, MBDA, Naval group, Nexter, Safran, Thales.

2 - Une programmation tournée vers le court terme

Graphique n°2 : exécution des crédits d'études amont par agrégat (2019)



Source : document de référence d'orientation de l'innovation de défense de 2020

La répartition des crédits d'études amont par agrégat reflète les grandes priorités stratégiques de l'équipement des forces. La dissuasion nucléaire³⁴, l'aéronautique de combat et les missiles et bombes absorbent plus de la moitié des crédits, comme le montre le graphique ci-dessus.

³⁴ La dissuasion est répartie principalement sur les agrégats « missiles balistiques » et « missiles et bombes ».

L'agrégat le plus important, dédié à l'aéronautique de combat, poursuit ainsi comme objectif premier les évolutions de l'avion de combat RAFALE avec la définition des standards postérieurs au standard F4 et le système de combat aérien du futur (SCAF)³⁵ franco-allemand destiné à lui succéder. L'agrégat « hélicoptères de combat et aéronefs de transport » est concentré sur la finalisation des travaux relatifs au futur standard de l'hélicoptère TIGRE. L'agrégat « combat naval et lutte sous la mer » part lui aussi des matériels existants pour en déduire la liste des études amont à conduire.

Cette préférence pour l'utilisation de la recherche à des fins de court terme est partiellement liée au fait que la fin de la décennie 2010 correspond au lancement ou à l'arrivée à maturité de plusieurs programmes essentiels pour l'équipement des forces, comme le programme de blindés SCORPION, les sous-marins nucléaires d'attaque BARRACUDA, les sous-marins nucléaires lanceurs d'engins de troisième génération ou le système de combat aérien du futur (SCAF).

Cette logique met toutefois en évidence un décalage entre l'objectif affiché des études amont et leur positionnement réel, qui se situe très en aval dans l'échelle de maturité des technologies développées. Dès lors, les études amont apparaissent plus comme le moyen de combler les impasses budgétaires du programme 146 d'équipement des forces que comme un véritable outil de préparation de l'avenir. Le document de référence d'orientation de l'innovation de défense de 2020 (DROID) reste ainsi sur les mêmes grands équilibres que précédemment, puisque le tiers des études amont prévues sur la durée de la LPM 2019-2025 est destiné au domaine aéronautique et missiles.

³⁵ Le système de combat aérien du futur (SCAF) est un programme international pour le moment tripartite (Allemagne, France et Espagne) de systèmes d'armes aériens connectés entre eux (avions de combat, drones de surveillance et drones de combat, ravitailleurs, avions de commandement). Contrairement aux programmes aériens précédents comme le RAFALE, il ne porte pas sur un avion en tant que tel mais sur un système composé d'appareils existants ou futurs. Il comportera néanmoins un avion de combat de nouvelle génération appelé à remplacer à terme le RAFALE, mais ne prévoit pas à court terme la réalisation d'un prototype de drone de combat, qui aurait été la suite logique du projet de démonstrateur NEURON.

B - Évoluer vers une logique de préparation de l'avenir

1 - Mieux refléter les priorités de la loi de programmation militaire

Les deux livres blancs sur la défense et la sécurité nationales, de 2008 et 2013, ainsi que la revue stratégique de 2017, ont mis l'accent sur la nécessité de développer les capacités nationales de renseignement et de cyberdéfense. Or, l'évolution des parts relatives des financements des études amont par agrégat ne traduit qu'imparfaitement cette priorisation : l'agrégat « renseignement et surveillance » ne pèse ainsi que 11 % du total des financements d'études amont en 2019, loin derrière l'aéronautique de combat et les missiles. Cette situation n'est que partiellement infléchie dans le document de référence d'orientation de l'innovation de défense 2020 dans lequel le domaine d'innovation « information et renseignement » représente 17 % des études amont pour la période 2019-2025. La cyberdéfense ne représente de son côté que 3 % des financements en 2019. L'agrégat relatif aux drones a quant à lui été supprimé. Un tel découplage entre commande politique et exécution budgétaire conduit à s'interroger sur la pertinence des mécanismes de programmation des études amont et sur leur capacité à s'adapter aux impulsions décidées par les lois de programmation militaires.

2 - Mieux financer les innovations de rupture

Les innovations de rupture, par définition embryonnaires et plus incertaines dans leurs débouchés, font régulièrement l'objet d'arbitrages défavorables, au profit du développement à court terme des programmes existants ou de la préparation des grands programmes. Tel fut notamment le cas de l'artillerie électrique, qui devait initialement être financée par les études amont dédiées au secteur naval, mais dont les crédits ont été affectés aux études sur le porte-avions de nouvelle génération.

Le ministère des armées a commencé à s'organiser pour mieux prendre en compte l'innovation de rupture, mais des marges de progrès demeurent, en matière spatiale notamment. Les ambitions technologiques des études amont en matière de satellites d'observation et de communication, par exemple, sont en effet très grandes. Mais elles restent centrées sur la plateforme spatiale au détriment du segment-sol, alors même que l'émergence des nouvelles applications du spatial (« NewSpace ») et l'inclusion du spatial dans la nouvelle économie numérique montrent que leur valeur ajoutée résidera de plus en plus dans le traitement au sol des données collectées depuis l'espace.

3 - Faire place à l'innovation ouverte

L'innovation ouverte peut être définie comme l'innovation qui n'a pas été planifiée dans le cadre des besoins identifiés pour les futurs programmes d'armement. Jusqu'en 2019, ce type d'innovation n'était financé qu'à hauteur d'environ 50 M€ par an sur les crédits des études amont (soit environ 6 % de l'enveloppe 2020), ce qui est insuffisant.

En effet, la période où la recherche de défense avait un rôle premier pour l'innovation en général est révolue. La France avait ainsi pu s'appuyer sur ses développements dans le domaine des missiles balistiques pour lancer la filière des lanceurs spatiaux Ariane. Désormais, de nombreuses technologies sont issues du secteur civil et doivent ensuite être adaptées aux besoins militaires. C'est particulièrement le cas dans les domaines des systèmes d'information et de communication, de l'intelligence artificielle, du numérique, de l'analyse de données de masse, du cyber et des nouvelles applications du spatial, comme le montre la réussite de la société américaine Space X. Il en résulte qu'une bonne articulation entre la recherche civile et l'innovation de défense est devenue une condition essentielle du maintien à haut niveau de celle-ci, en particulier dans les domaines des sciences et technologies de l'information et de la communication. La captation de cette innovation nécessitera également une relation plus étroite avec l'écosystème de start-up et de PME innovantes, particulièrement actif dans ce domaine.

4 - Soutenir les secteurs touchés par la crise sanitaire

Certains secteurs industriels, comme l'aéronautique et le spatial, réunissent des activités civiles et militaires présentant entre elles des synergies fortes, mais dont les cycles économiques sont différents. Dans un contexte où les conséquences économiques de la crise sanitaire de la covid 19 affectent durement les activités civiles des industriels du secteur aéronautique, le soutien public à la recherche de défense peut aider à maintenir les compétences et à amplifier l'effet contra-cyclique des activités de défense.

Les dépenses d'innovation militaire peuvent ainsi jouer un rôle économique plus large que de soutenir la filière des équipements de défense, en maintenant un effort d'innovation minimal dans un contexte récessif où les entreprises tendent naturellement à trancher dans leurs investissements de recherche.

III - Des réformes à poursuivre pour mieux mobiliser les moyens

Le ministère des armées a ouvert plusieurs chantiers destinés à mieux mobiliser les moyens disponibles en faveur de l'innovation de défense. De leur réussite dépend en partie l'équipement des forces à l'horizon 2030.

A - Un effort budgétaire à soutenir dans la durée

1 - Des crédits budgétaires dispersés

Tableau n° 2 : la complexité budgétaire de la R&D de défense

Mission	Programme	Intitulé	RPROG	Dispositif R&D	Responsable de gestion effective	Crédits (M€)
Défense	P144	Environnement et prospective de la politique de défense	DGRIS	EA	DGA	821
				EOTO	EMA	22,4
				EPS	DGRIS	9,1
				Subvention ONERA	DGA	105,7
				Subvention ISL	DGA	19,3
				Crédits PME/ETI	DGA	3
				Dotation écoles	DGA	3,5
	P146	Équipement des forces	DGA / EMA	Développement des programmes	DGA	4 063
				Simulation dissuasion	DGA	329,5
P178	Préparation et emploi des forces	EMA	Évaluations tactiques	EMAT/ EMM /EMAA	< 10	
Recherche et enseignement supérieur	P191	Recherche duale civile et militaire	DGA	Contribution CNES	DGA	130,2
				Contribution CEA	DGA	23,8
	P193	Recherche spatiale	DGRI (enseignement supérieur & recherche)	Subvention CNES	DGRI	1 982,5
TOTAL hors P178 et P193						5 530,5

Source : loi de finances initiale de 2020 (crédits de paiement)

Comme le montre le tableau ci-avant, les crédits de R&D de défense (5,53 Md€ en 2020 correspondant à la somme des cases colorées du tableau ci-dessus) sont éclatés sur trois programmes budgétaires relevant de deux missions budgétaires différentes. Il existe par ailleurs d'autres crédits relevant d'autres programmes qui concourent directement à la R&D de défense, principalement ceux de la recherche spatiale pour un montant de 1,98 Md€.

Cette organisation budgétaire n'est pas alignée sur la gestion effective des crédits et ne permet donc pas la sanctuarisation financière d'une politique pourtant présentée comme prioritaire par le ministère des armées. Ainsi, l'Agence de l'innovation de défense, créée en 2018, n'apparaît pas dans l'organisation budgétaire, bien que la plupart des crédits d'innovation entrent dans son périmètre de responsabilités.

2 - Une coordination interministérielle insuffisante

La loi de programmation militaire 2019-2025, qui fait de l'innovation un des quatre axes prioritaires de la période, a logiquement acté l'augmentation progressive des crédits des études amont pour qu'ils atteignent 1 Md€ par an à partir de 2022.

Si cet effort est réel, il n'est pas cohérent avec la baisse parallèle des crédits en matière de politique spatiale, puisque les crédits du programme 191 de recherche duale³⁶ sont passés de 193 M€ à 154 M€ entre 2014 et 2020. Le plan de relance de septembre 2020 prévoit d'ailleurs de corriger cela en allouant 127,7 M€ au programme 191 en 2021. Par ailleurs, les crédits du programme 193 de recherche spatiale, orientés à la hausse, n'impliquent pas le ministère des armées, malgré la forte dualité entre les applications civiles et militaires de la politique des lanceurs spatiaux qu'il contribue à financer³⁷.

Contrairement à ce qui existe en matière de défense, il n'existe aucune programmation budgétaire pluriannuelle, validée en interministériel et par le Parlement, des crédits de la politique spatiale.

³⁶ Dont 80 % alimentent le centre national d'études spatiales (CNES).

³⁷ La Cour des comptes avait insisté sur la dimension stratégique des lanceurs spatiaux dans le chapitre du rapport public annuel 2019 consacré au sujet.

3 - Une performance mal mesurée

Alors que le ministère des armées a érigé l'innovation en priorité, il a accordé moins d'importance à rendre compte de ses résultats. Le seul indicateur de performance contenu dans les documents budgétaires se limite aux crédits des études amont du programme 144 et mesure le franchissement des niveaux de maturité technologique (TRL) planifiés au cours de l'année écoulée. Il n'existe donc pas d'indicateurs mesurant la dépense d'innovation véritable, c'est-à-dire comportant une prise de risque. Le ministère des armées ne dispose pas non plus d'une méthodologie mesurant l'efficacité des projets financés lui permettant de rendre compte au Parlement des résultats obtenus.

B - Des réformes à approfondir dans la durée

1 - Une Agence de l'innovation de défense tout juste lancée

La création de l'Agence de l'innovation de défense (AID) au 1^{er} septembre 2018 constitue une réforme majeure pour un ministère aux structures historiquement bien installées. Service à compétence nationale, rattaché au délégué général pour l'armement, l'AID doit animer et coordonner, avec un effectif d'une centaine de personnes, la politique d'innovation du ministère des armées, soit un ensemble de dispositifs représentant 1,11 Md€ (cf. graphique n° 1 dans la présentation du chapitre).

En quelques mois, l'AID s'est mise en ordre de marche, tout en gagnant en visibilité interne et externe grâce à des actions de communication remarquées telles que la prestation de « l'homme volant » sur les Champs-Élysées, le 14 juillet 2019³⁸. Sur le fond, l'AID a été la cheville ouvrière de l'élaboration de plusieurs documents d'orientation qui actent notamment la répartition des crédits des études amont et l'intégration de bout en bout de l'ensemble des dispositifs d'innovation du ministère.

³⁸ Il s'agit d'une démonstration de plateforme volante autopropulsée effectuée par Francky Zapata lors du défilé du 14 juillet 2019.

Les principaux dispositifs d'innovation gérés par l'Agence de l'innovation de défense

Les dispositifs concernés répondent à des objectifs différents :

- le financement de la recherche publique : il s'agit principalement des études amont et des subventions aux organismes de recherche sous tutelle du ministère des armées (ONERA et Institut de Saint-Louis) ;
- le soutien aux entreprises innovantes : se trouvent dans cette catégorie le dispositif RAPID de soutien aux petites et moyennes entreprises innovantes et le fonds d'investissement DEFINVEST ;
- le soutien à la recherche académique : figurent ici les dispositifs ASTRID et ASTRID Maturation concourant aux financements de thèses et de leurs applications pratiques ;
- l'encouragement aux initiatives au sein du ministère des armées : ce rôle est joué par la mission de l'innovation participative.

Toutefois, l'Agence de l'innovation de défense, malgré son nom, n'est pas une agence au sens juridique du terme. Elle ne dispose ni de l'autonomie juridique, ni des prérogatives budgétaires, ni de la capacité autonome de recrutement qui caractérisent en général les agences. Cette situation contraste avec celle de la DARPA américaine, souvent citée en exemple. En tout état de cause, son efficacité devra être appréciée dans la durée et elle pourrait d'ores et déjà œuvrer à une meilleure mesure de la performance de l'innovation de défense.

La DARPA américaine

Cette agence fédérale américaine, chargée de la R&D des nouvelles technologies à usage militaire, est dotée d'un budget de 2,6 Md€ pour la seule innovation ouverte (50 M€ en France en 2019). Son fonctionnement repose sur le lancement d'appels d'offres pour des projets de recherches, la plupart du temps sous-traités à des entreprises ou des laboratoires universitaires.

Son rôle s'apparente donc plus à celui d'une centrale d'achat qu'à celui d'un véritable organisme de recherche. Mais il lui permet également une plus grande ouverture de l'innovation à la compétition, comme le montre par exemple le « DARPA Grand Challenge » de 2004, mettant en compétition plusieurs véhicules terrestres autonomes dans le désert avec un prix d'un million de dollars à la clé pour le constructeur du véhicule ayant réalisé les meilleures performances en matière d'autonomie.

Parmi les réalisations les plus symboliques pilotées par la DARPA, il convient de signaler le projet ARPANET, ancêtre d'internet développé dans les années 60, le système de positionnement GPS ou encore le drone RQ1-Predator.

2 - Saisir l'opportunité du fonds européen de la défense

Même si les ambitions ont été réduites de 13 Md€ à 7 Md€ pour la période 2021-2027 par le Conseil européen de juillet 2020, le fonds européen de la défense représente une opportunité réelle pour l'Union européenne de devenir un acteur majeur de la recherche de défense. C'est en effet la première fois que l'Union européenne consacrera des budgets importants à la défense dans un domaine où une mutualisation des dépenses de recherche et de développement des États membres est susceptible de favoriser des économies d'échelle au bénéfice de tous.

Il s'agit en outre d'un outil puissant de soutien à la compétitivité des industries de défense européennes. La Commission européenne, qui s'est dotée à cet effet d'une direction générale industrie de défense et de l'espace (DEFINS), a sélectionné les 16 premiers projets à financer dans 24 États-membres en juin 2020. L'année précédente, en 2019, 25 % des crédits de l'action préparatoire au fonds européen de la défense avait bénéficié aux entreprises françaises. Il est essentiel que le ministère des armées, en coordination avec les autres ministères concernés, accentue ses efforts pour développer une stratégie d'influence vis-à-vis de l'Union européenne. La France devra peser de tout son poids pour que se développe une véritable autonomie stratégique européenne dans certains domaines-clés, tels que l'aviation de combat, le renseignement ou la cyberdéfense.

3 - Mieux utiliser le programme d'investissements d'avenir

Depuis 2010, le programme d'investissements d'avenir (PIA) a mobilisé 57 Md€ au profit d'investissements publics, dont seuls 6,1 Md€ ont été alloués à des opérateurs relevant de la tutelle du ministère des armées. La majeure partie (environ 4 Md€) a par ailleurs été investie dans des projets civils sans lien direct avec la défense. Quant aux 2,1 Md€ de PIA affectés à des projets liés à la défense, ils ont servi à compenser pour 1,9 Md€ des baisses de crédits budgétaires sur des programmes déjà lancés auparavant³⁹. Les seuls projets de défense financés par le PIA concernent le prototype de l'hélicoptère H160 et le projet de moteur d'hélicoptère TS3000. Ainsi, le ministère des armées, n'étant parvenu à capter qu'une très faible part du PIA, a utilisé l'essentiel de ce financement pour combler des impasses budgétaires.

³⁹ Cette mauvaise utilisation a déjà été relevée par la Cour des comptes dans le rapport public thématique de 2015 intitulé *Le programme d'investissements d'avenir : une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger*.

Un scénario similaire s'est reproduit à l'été 2020 avec le plan de relance dont l'opportunité n'a pas été saisie par le ministère des armées. Malgré une dotation de 100 Md€, ce plan ne prévoit aucun financement direct pour l'innovation de défense, à l'exception des 515 M€ du volet spatial du plan dont certains aspects peuvent bénéficier à la défense.

4 - Une coordination à renforcer entre R&D privée et publique

L'État est actionnaire de référence de grands groupes industriels de défense qui disposent de budgets importants pour la R&D autofinancée. Les trois plus importants en termes de chiffre d'affaires, Airbus, Safran et Thales, ont investi à eux seuls 5,32 Md€ dans la R&D autofinancée en 2018. Or, force est de constater que l'État n'est pas en mesure de connaître en détail la nature des projets de R&D financés et encore moins de s'assurer de leur bonne coordination avec les projets financés par crédits budgétaires. La situation la plus paradoxale est celle du groupe Airbus, où l'État, bien qu'étant premier actionnaire aux côtés de ses partenaires allemands et espagnols, ne siège même pas au conseil d'administration, du fait des accords datant de la création d'EADS. Là encore, cette situation ne saurait être considérée comme satisfaisante eu égard à l'enjeu majeur que représente la coordination entre recherches publique et privée. L'État doit donc s'organiser, en coordination avec ses partenaires européens et industriels, pour mieux connaître la R&D autofinancée par les grands groupes de défense et favoriser une meilleure coordination avec l'effort de recherche financé sur fonds publics.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

À l'approche de la révision de la loi de programmation militaire 2019-2025 prévue mi 2021, la Cour des comptes attire l'attention sur les trois défis principaux que le ministère des armées doit relever pour tirer parti de sa politique d'innovation et de l'effort budgétaire associé :

- mieux intégrer les innovations aux futurs programmes d'armement, en faisant évoluer une culture centrée sur la maîtrise des risques vers une culture plus ouverte à l'innovation ;*
- réorienter les études amont vers une logique de préparation de l'avenir et de maîtrise des technologies de rupture ;*

- s'appuyer sur le rôle moteur joué par l'innovation de défense dans certains secteurs fortement touchés par la crise économique (l'aéronautique en particulier), et plus généralement sur son potentiel contra-cyclique, pour tirer un meilleur parti des ressources accessibles en matière d'innovation de défense, notamment les crédits du fonds européen de la défense, ainsi que la R&D autofinancée des groupes industriels de défense au sein desquels l'État est actionnaire de référence, mais aussi les crédits publics qui pourraient être mobilisés pour soutenir l'économie.

Dans ce contexte, la Cour des comptes formule cinq recommandations à l'attention des pouvoirs publics :

1. profiter de la croissance du budget des études amont pour redéployer davantage de moyens en faveur des innovations susceptibles de diminuer le coût de production et le coût de maintenance des matériels (ministère des armées) ;
2. recentrer les études amont sur les stades amont de la recherche de défense, la recherche de technologies de rupture et l'adaptation aux besoins militaires de l'innovation ouverte venant du civil (ministère des armées) ;
3. sanctuariser l'effort de recherche en créant, au sein de la mission défense, un programme budgétaire d'innovation de défense regroupant les crédits du programme 144 consacrés aux études (études amonts, études à caractère opérationnel et technico- opérationnel, études prospectives stratégiques) et aux subventions des organismes de recherche, avec les crédits de recherche duale du programme 191 (ministère des armées) ;
4. mieux coordonner la recherche publique de défense avec la recherche autofinancée par les industriels, en s'appuyant sur la position d'actionnaire de référence de l'État dans de nombreuses entreprises de défense (ministère de l'économie, ministère des armées) ;
5. mettre en place au niveau de l'Agence de l'innovation de défense une batterie d'indicateurs de performance permettant de rendre compte des résultats du ministère des armées dans ce domaine (ministère des armées).

Réponses

Réponse du Premier ministre	71
-----------------------------------	----

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Vous avez bien voulu me transmettre le chapitre du rapport annuel de la Cour des Comptes relatif à « L'innovation de défense » dont j'ai pris connaissance avec la plus grande attention. J'en partage la plupart des constats, qui décrivent avec justesse les problématiques liées à l'innovation de défense, et soulignent l'importance des transformations en cours au sein du ministère des armées, ainsi que les recommandations qui visent à poursuivre et approfondir cette modernisation

La Cour constate la priorité assignée au soutien à l'innovation dans le cadre de la loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025. Cette responsabilité qui incombe au ministère des armées s'inscrit plus largement dans la politique gouvernementale de soutien à la recherche et à l'innovation, engagée depuis le début de la mandature actuelle et qui s'inscrira sur le long terme, conformément à la loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030, promulguée le 24 décembre dernier.

Cette priorité s'est concrétisée en premier lieu par la hausse des moyens financiers consacrés à l'innovation de défense, passant de 730 millions d'euros en moyenne avant 2017 à plus de 900 millions d'euros en 2021. Cette hausse sera poursuivie conformément à l'objectif d'atteindre 1 milliard d'euros en 2022.

Au-delà, le ministère des armées a mis en œuvre une transformation profonde de sa gouvernance et de sa culture en matière d'innovation qui répond largement à vos constats et qui sera poursuivie et approfondie, comme la Cour le recommande.

Elle s'est traduite en particulier par la création en 2018 de l'agence de l'innovation de défense (AID) chargée de coordonner et d'animer la politique d'innovation du ministère dans l'ensemble de ses composantes, et d'assurer une relation étroite avec les acteurs publics et privés de l'innovation, afin d'en tirer le meilleur parti. Le choix d'un statut de service à compétence nationale rattaché à la Direction Générale de l'Armement, constitue la solution adaptée et la plus efficace sur le plan administratif pour identifier clairement cette fonction nouvelle, tout en l'intégrant dans les processus de conduite des opérations d'armement, et plus généralement dans l'ensemble des activités du ministère.

Comme le souligne la Cour, la nouvelle instruction sur la conduite des opérations d'armement permet une meilleure prise en compte de l'innovation, une plus grande agilité et une prise de risque plus importante, ainsi qu'une approche partenariale avec les industriels.

La Cour note justement que les restrictions budgétaires appliquées sur les deux lois de programmation militaires précédentes, avaient conduit à réduire l'effort de préparation de l'avenir, et à recentrer les études amonts sur la maturation des technologies pour la préparation des programmes, au détriment de l'innovation de rupture.

L'effort budgétaire réalisé dans le cadre de la loi de programmation actuelle, mais aussi les arbitrages réalisés par le ministère des armées, permettent de corriger cette situation. Cette nouvelle politique favorisant la préparation de l'avenir et l'innovation de rupture a été accentuée avec les orientations prises en 2020 dans le cadre du nouveau document d'orientation des études amonts et sera poursuivie dans la durée.

Certains constats de la Cour sur l'allocation des crédits méritent cependant d'être nuancés.

L'effort supplémentaire consacré à l'innovation a bien été fixé sur la base des priorités politiques de la LPM. Ainsi par rapport à la LPM précédente les crédits consacrés à l'agrégat Numérique/Spatial/Renseignement progressent de 130 %. Ceux relatifs à la captation de l'innovation progressent de 73 %.

A contrario, ceux relatifs à l'aviation de combat progressent de 20 %, compte tenu du fait qu'ils constituaient déjà un socle important dans la LPM précédente. Par ailleurs, l'importance de cet agrégat, que la Cour semble déplorer, intègre des innovations de rupture et porte des enjeux majeurs de préparation de l'avenir, s'agissant notamment du système de combat aérien du futur.

En outre, le secteur de l'aéronautique est par nature très fortement dual et cet effort du ministère des armées auprès des industriels constitue un soutien important dans le contexte actuel de la crise qu'ils subissent, soutien que la Cour invite le Gouvernement à intensifier.

S'agissant du programme Scorpion, l'arbitrage relatif à la part des véhicules qui seront équipés en tourelleaux téléopérés, ne renvoie pas à une problématique de passage à l'échelle ou d'incorporation de l'innovation, mais à une juste appréciation de l'équipement des véhicules, au regard du besoin opérationnel et des ressources, donc à un arbitrage capacitaire.

Pour l'hélicoptère Tigre, l'emploi de cet armement conserve toute sa pertinence dans le cadre des engagements opérationnels actuels et futurs, et ses évolutions doivent précisément lui permettre d'incorporer de nouvelles technologies.

Enfin, les crédits d'études amonts consacrés à la cyberdéfense progressent de 73 %. Cet indicateur n'est par ailleurs pas représentatif de l'intensité de l'effort consacré par la LPM à l'innovation dans ce domaine. En effet, celui-ci réside principalement dans les ressources humaines internes au ministère des armées qui lui sont consacrées et qui sont en très forte hausse dans le cadre de la LPM.

Le Ministère des armées s'attache par ailleurs à renforcer ses liens avec les écosystèmes d'innovation, et en particulier les start-up. Celles-ci bénéficient fortement des nouveaux outils de soutien à l'innovation mis en place par le ministère des armées, comme au niveau interministériel.

La Cour souligne l'opportunité que constitue le fonds européen de défense, dont la France a été l'un des initiateurs et qui permet pour la première fois un investissement de l'Union européenne dans des projets à vocation militaire. Les premiers résultats obtenus en 2019 par la France dans le cadre de l'action préparatoire à ce fonds soulignent la forte mobilisation de l'ensemble des ministères concernés et des industriels.

S'agissant du programme d'investissement d'avenir, la mobilisation de crédits à hauteur de 2,1 Md€ évoquée par la Cour correspondait effectivement à des insuffisances dans le financement de la précédente loi de programmation militaire. Le PIA a toutefois été mobilisé sur des projets d'innovation en cohérence avec sa logique d'intervention. La loi de programmation militaire 2019-2025 n'intègre pas d'hypothèses de recettes exceptionnelles, ni de PIA, ce qui répond à une exigence de sincérité budgétaire que la Cour a souligné dans ses rapports sur l'exécution des crédits du ministère des armées.

La coordination interministérielle en matière d'innovation dans le domaine aéronautique et spatial, afin de tirer parti des dualités particulièrement importantes dans ces secteurs est une réalité de longue date, et continuera à être renforcée.

La recommandation de la Cour consistant à fusionner le programme relatif à l'innovation de défense inclus dans la mission Défense avec le programme Recherche Duale, qui appartient à la mission interministérielle Recherche et enseignement supérieur, me semble présenter le risque d'affaiblir la composante duale, que la Cour appelle par ailleurs à renforcer.

S'agissant de l'innovation autofinancée par les industriels, celle-ci fait l'objet d'un suivi dans le cadre de la négociation des instruments de soutien à l'innovation portés par le ministère, et par les commissaires du Gouvernement placés auprès des industriels concernés. Des actions permettant de renforcer la part de recherche ou de développement autofinancée par les industriels ont été engagées. Par ailleurs, la Direction Générale de l'armement et les administrations des autres ministères concernés, soit au titre de la détention d'une participation, soit au titre de la politique de soutien à l'innovation dans leur secteur de compétence, entretiennent un dialogue régulier avec les entreprises sur leurs actions en matière de recherche et développement, qui doit certainement pouvoir encore être renforcé.

En revanche, l'État n'est pas en position, notamment lorsqu'il détient une participation minoritaire dans des entreprises cotées, implantées dans plusieurs pays, d'exercer un pilotage sur l'ensemble de leur action en matière de recherche et développement. Il doit également être précisé que le fruit de cette recherche peut être la propriété de la société qui l'a financée, sans être nécessairement accessible à l'État. L'État actionnaire, en particulier lorsqu'il est minoritaire (Airbus, Thalès, Safran), ne peut se dérober à cette réalité. Toutefois, les sociétés tiennent naturellement compte des besoins de l'État, leur client, dans l'estimation de ses capacités et de ses besoins d'autofinancement de R&D.

Enfin, en termes de suivi des résultats, je précise que le dispositif d'évaluation de la performance en ce domaine est aujourd'hui articulé autour d'un indicateur intitulé « taux de progression des technologies spécifiques nécessaires à la défense », d'un document d'exécution de l'innovation de défense (DEID) et, depuis 2020, d'un rapport d'activités de l'innovation de défense qui s'attache à illustrer les projets d'innovation de rupture soutenus ainsi que les projets accompagnés auprès de start-up ou de PME innovantes.

L'action publique dans les territoires

La nécessaire optimisation de la gestion des éclairages publics : l'exemple de communes d'Auvergne-Rhône-Alpes

La présence d'un casino sur un territoire : une rente de situation fragilisée par la crise sanitaire

La Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne : un modèle économique à refonder

La nécessaire optimisation de la gestion des éclairages publics : l'exemple de communes d'Auvergne-Rhône-Alpes

PRÉSENTATION

Compétence historique des communes, l'éclairage public permet d'assurer la sécurité des espaces publics et de mettre en valeur le patrimoine. Il représente une part significative des dépenses d'électricité des communes (41 %), soit environ 800 M€ en 2017⁴⁰. En y ajoutant les charges de maintenance et les investissements, le coût de l'éclairage public en France est estimé à près de 2 Md€⁴¹. Il s'agit également du deuxième poste de dépense énergétique des communes, après les bâtiments⁴², qui en constituent une part prépondérante.

⁴⁰ Données 2017 issues des balances comptables. Communes de plus de 500 habitants.

⁴¹ Source : Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR).

⁴² Source : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), *Dépenses énergétiques des collectivités locales, état des lieux en 2017*, juin 2019.

L'éclairage public est considéré comme une source potentielle d'économie d'énergie importante, qui peut contribuer à la réalisation des objectifs nationaux de maîtrise des consommations énergétiques fixés notamment par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Afin de protéger la santé humaine et la biodiversité, de limiter les émissions de gaz à effet de serre⁴³ et de réduire les consommations énergétiques, la loi dite « Grenelle I⁴⁴ » a également institué un principe de prévention et de réduction des nuisances lumineuses, que les communes doivent désormais prendre en compte.

Afin d'examiner dans quelle mesure les collectivités parviennent à diminuer les consommations et les coûts de l'éclairage public⁴⁵ et à réduire les nuisances lumineuses, la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé à une enquête régionale auprès d'un échantillon de 12 collectivités et établissements publics locaux : neuf communes de taille moyenne, un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et deux syndicats d'énergie⁴⁶.

Au terme de ces travaux, il apparaît que les communes, assurant majoritairement la gestion de l'éclairage des espaces publics, prennent de fréquentes initiatives, face à de nouveaux enjeux (I) ; mais cette gestion n'est pas suffisamment ambitieuse et nécessiterait une mutualisation renforcée (II) ; le bilan énergétique est encourageant mais l'évolution des tarifs limite les économies budgétaires, tandis que la lutte contre les nuisances lumineuses demeure timide (III).

⁴³ L'éclairage public produit 85 000 tonnes de CO₂ par an selon l'Association française de l'éclairage (AFE).

⁴⁴ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

⁴⁵ L'enquête porte sur les usages permanents de l'éclairage public : voirie, lieux publics, monuments. Sont exclus de l'enquête les usages occasionnels (enceintes sportives, etc.) et l'éclairage intérieur des bâtiments communaux, ainsi que la police de l'éclairage des lieux privés et des enseignes publicitaires.

⁴⁶ Communes de 10 000 à 40 000 habitants : Ambérieu-en-Bugey, Dardilly, Divonne-les-Bains, Évian-les-Bains, Oyonnax, Rillieux-la-Pape, Sassenage, Thiers, Vif ; Communauté d'agglomération des portes de l'Isère (CAPI) ; syndicat des énergies et de l'aménagement numérique de la Haute-Savoie (Syane) ; syndicat départemental d'énergies du Rhône (Syder).

I - Une gestion de l'éclairage public essentiellement communale

A - Une compétence historique confrontée à de nouveaux enjeux

La commune et son maire jouent un rôle particulier en matière d'éclairage public. L'éclairage public relève en effet du pouvoir de police générale du maire⁴⁷, mais il s'agit également d'un service public dont la compétence peut être transférée à des entités de natures diverses.

Ainsi, plusieurs modes d'organisation prévalent : gestion communale en régie directe avec, le cas échéant, appel aux opérateurs privés dans le cadre de marchés publics ; transfert de la compétence communale à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou transfert à un syndicat d'électricité. Dans ces différentes situations, la gestion peut être déléguée à des opérateurs privés dans le cadre de contrats de long terme⁴⁸.

La gestion communale directe reste majoritaire mais elle est en diminution : elle concerne 62 % des modes de gestion en 2019, quand elle en représentait 71 % en 2000. De plus en plus fréquemment, les communes font appel aux entreprises privées pour gérer leur éclairage⁴⁹.

En outre, seule une minorité de communes (30 %) a choisi de transférer la compétence à l'échelon intercommunal⁵⁰. Les communes conservent ainsi très largement la responsabilité de la gestion de l'éclairage public.

Dans toutes les configurations de gestion, le maire conserve son pouvoir de police générale, dont il ne peut se départir. Il reste ainsi compétent pour décider de l'extinction ou de la modulation de l'éclairage.

⁴⁷ Article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

⁴⁸ Il s'agit surtout de marchés de partenariat (article L. 1112-1 du code de la commande publique), anciennement dénommés contrats de partenariat, et de marchés de performance énergétique (article L. 2171-3 du même code).

⁴⁹ Atlas des services publics locaux 2019. Institut de la gestion déléguée. Communes de plus de 30 000 habitants.

⁵⁰ *Ibid.*

Pour organiser concrètement l'éclairage public, les entités gestionnaires disposent d'une grande liberté. Ainsi, il n'existe pas d'obligation générale d'éclairage des voies publiques et la commune définit elle-même les lieux bénéficiant d'un éclairage artificiel selon les circonstances locales et les impératifs de sécurité publique.

S'imposent toutefois, désormais, l'objectif de réduction des nuisances lumineuses : obligation d'extinction, sur certaines plages horaires (pour ce qui concerne les monuments, les parcs et jardins et les parkings), limitation de la lumière émise au-dessus de l'horizontale, définition de normes de couleur d'éclairage⁵¹. Par ailleurs, un règlement européen⁵² a exclu progressivement du marché les lampes les moins performantes et les plus polluantes, interdisant notamment la commercialisation des lampes à vapeur de mercure haute pression (ballons fluorescents)⁵³.

B - Une nécessaire gestion de proximité

La gestion locale, gestion de proximité de l'éclairage public, offre plusieurs avantages.

Elle permet une adaptation fine à la configuration des lieux et aux usages. La question de l'extinction de l'éclairage, par exemple, ne se pose pas de la même manière dans une commune densément peuplée de l'agglomération lyonnaise comme Rillieux-la-Pape ou dans une commune à l'habitat plus dispersé comme Thiers, et les choix retenus y sont différents : il n'y a pas d'extinction nocturne à Rillieux-la-Pape, contrairement à Thiers.

La modification de l'éclairage nécessite une étroite concertation avec les habitants et les mesures d'extinction, notamment, peuvent susciter des appréhensions parmi la population. À Dardilly, à Thiers et dans la communauté d'agglomération des portes de l'Isère, les décisions d'extinction ont été précédées d'un dialogue soutenu avec les habitants quartier par quartier, ce qui a contribué à leur réussite.

⁵¹ Arrêté du 27 décembre 2018 relatif à la prévention, à la réduction et à la limitation des nuisances lumineuses.

⁵² Règlement CE du 18 mars 2009 relatif à l'« écoconception » des lampes.

⁵³ Par ailleurs, peu de normes techniques régissent les modalités d'éclairage des voies publiques, en dehors des aspects liés à la sécurité des personnes et des biens (norme NF C17-200).

C - De fréquentes initiatives

Plusieurs moyens permettent de réduire la consommation d'énergie liée à l'éclairage public, notamment la réduction de la durée d'éclairage et l'utilisation d'équipements moins énergivores, ou encore la mise en place de commandes d'allumage plus précises.

Parmi les collectivités d'Auvergne-Rhône-Alpes contrôlées, plusieurs ont opté pour des coupures sur certaines plages horaires⁵⁴. En France, environ 38 % des communes procèdent à des extinctions nocturnes⁵⁵. Il s'agit principalement de communes petites ou moyennes, situées en milieu rural ou périurbain. Ces extinctions contribuent à la réduction du temps moyen d'éclairage. Entre 1990 et 2015, le temps moyen de fonctionnement des points lumineux est passé de 4 300 heures par an à 3 100 heures en France métropolitaine⁵⁶.

Dans les communes contrôlées, selon les services de police ou de gendarmerie, l'extinction de l'éclairage n'a pas entraîné d'accroissement des actes de délinquance ou d'incivilité.

D'autres communes privilégient la modulation de l'éclairage en abaissant les puissances sur certaines plages horaires, comme a pu le faire la commune de Vif. Il s'agit souvent de communes situées en milieu urbain dense, comme par exemple celle de Rillieux-la-Pape⁵⁷. La modulation et l'extinction peuvent également être pratiquées de manière combinée selon les espaces.

Les composantes d'un réseau d'éclairage public

Un réseau d'éclairage public est composé d'armoires de commande, de câbles réseau électrique et de points lumineux. Le point lumineux porte la source lumineuse. Il comporte un mât et un luminaire, sur lequel est fixée la source lumineuse.

Le parc d'éclairage public français est composé de plusieurs types de sources lumineuses⁵⁸.

⁵⁴ Dardilly, Thiers, communauté d'agglomération des portes de l'Isère (CAPI).

⁵⁵ Agence de la transition écologique (Ademe), IN NUMERI, *Dépenses énergétiques des collectivités locales*, 2019.

⁵⁶ Source : Association française de l'éclairage.

⁵⁷ Les communes d'Évian-les-Bains et d'Oyonnax procèdent également à la modulation de leur éclairage sur certaines plages horaires.

⁵⁸ Source : Ademe et FNCCR.

Les lampes à vapeur de mercure sont apparues dans les années 1950. Elles diffusent une lumière blanche et équipent généralement des luminaires de type « boules » qui éclairent dans toutes les directions, ce qui est source de nuisances lumineuses. Bien que leur commercialisation soit interdite depuis 2015, elles représentent encore environ 10 % du parc. Ce sont les moins efficaces des sources lumineuses, avec 50 lumens/watt⁵⁹.

Les lampes à vapeur de sodium haute pression (SHP) ont été introduites dans les années 1970. Elles sont les plus répandues, représentant 55 % à 60 % du parc. Elles diffusent une lumière orangée. Leur efficacité énergétique est de 100 à 120 lumens/watt.

Dans les années 1990 ont été commercialisées les lampes à iodures métalliques. Elles produisent généralement une lumière blanche et constituent environ 5 % à 15 % du parc. Leur efficacité énergétique est d'environ 80 lumens/watt.

Les diodes électroluminescentes (led) sont les plus récentes et datent des années 2000. Elles représentent environ 15 % du parc. Selon les modèles, l'efficacité lumineuse est comprise entre 75 et 140 lumens/watt, voire davantage car cette technologie est encore en évolution.

Par ailleurs, plusieurs des communes contrôlées ont également modernisé leurs équipements et installé des matériels plus performants et moins énergivores : Divonne-les-Bains, Thiers, Sassenage, Rillieux-la-Pape, Dardilly, Vif, la communauté d'agglomération des portes de l'Isère. La mise en place de diodes électroluminescentes (led) est relativement récente, plusieurs collectivités ayant attendu que cette technologie arrive à maturité et soit moins onéreuse pour la déployer. Le renouvellement des installations vétustes par des lampes au sodium est encore fréquent.

Une commune peut également, par des aides financières, inciter à des améliorations qualitatives. Ainsi, la commune de Dardilly a récemment modernisé des installations anciennes dans des copropriétés de lotissements privés, qui constituent 14 % de l'éclairage public de la commune.

⁵⁹ L'efficacité lumineuse est le rapport entre l'efficacité lumineuse du rayonnement et le rendement énergétique, exprimé en lumen par watt. Le rendement énergétique est le ratio entre la puissance rayonnée (en watts) et la puissance électrique (en watts). Il n'a pas d'unité.

Enfin, certaines communes, comme celle de Vif, ont mis en place des dispositifs d'éclairage dits « intelligents », tels que des équipements dont l'allumage est déclenché par le passage des usagers, ou des dispositifs de télégestion permettant d'intervenir à distance sur un point lumineux (cf. *infra*). Ces initiatives demeurent cependant isolées et le développement de l'éclairage intelligent est globalement faible dans les communes contrôlées. Actuellement, pour être correctement maîtrisés, de tels dispositifs doivent être déployés à une échelle de gestion adaptée.

II - Une gestion insuffisamment ambitieuse, une mutualisation inaboutie

La gestion par les communes présente des limites liées à leur capacité, d'une part, à suivre leurs dépenses d'énergie et, d'autre part, à entretenir et moderniser les réseaux d'éclairage public. Certaines ne rénovent pas leur parc par manque de moyens ou d'intérêt, d'autres limitent leurs interventions à la maintenance des installations existantes et ne cherchent pas à améliorer la performance des équipements. Bien qu'elle ait élaboré plusieurs projets en ce sens, la commune d'Ambérieu-en-Bugey hésite par exemple à investir dans de nouveaux matériels en raison d'une situation financière tendue. La commune d'Évian-les-Bains n'a pas non plus mis en place de programme de renouvellement de ses équipements, alors que sa situation financière est au contraire très saine.

En outre, l'arrivée de nouvelles technologies complexifie la gestion de l'éclairage public. Le pilotage du réseau et le suivi des contrats nécessitent des compétences spécialisées dont toutes les communes ne disposent pas, en particulier les plus petites.

Ces difficultés peuvent être surmontées par une mutualisation accrue des moyens entre les communes, tout en préservant le lien de proximité qu'impose l'exercice de cette compétence.

A - Des consommations et des dépenses mal suivies

Les contrôles ont mis en évidence d'importantes lacunes dans le suivi qu'opèrent les communes des consommations et des dépenses d'éclairage public. Plusieurs communes contrôlées ont eu en effet des difficultés pour retracer leurs consommations et en expliquer les variations, ou à fournir des données élémentaires telles la consommation ou le coût par point lumineux. Ainsi, la commune de Vif ne fait pas d'analyse annuelle systématique de ses consommations.

Pourtant, la consommation peut être connue par les services en ligne mis en place par les fournisseurs d'électricité. Les données doivent toutefois être retraitées et vérifiées, car les relevés ne sont pas toujours réalisés à dates fixes, ce qui nécessite un travail complémentaire de relevé périodique que les communes n'effectuent que rarement.

De plus, lorsqu'elles font appel à des prestataires privés dans le cadre de contrats globaux de longue durée, les collectivités de l'échantillon disposent d'indicateurs de consommation et de dépenses nombreux. Les contrats, qui comportent des stipulations obligeant au recueil de ces données, constituent parfois l'occasion de travaux permettant de les fiabiliser (revue des armoires, séparation des compteurs, etc.). Toutefois, ces collectivités contrôlent insuffisamment les indicateurs fournis par les prestataires.

Par ailleurs, elles vérifient peu leurs factures d'électricité, alors même que des anomalies ont parfois été repérées. Ainsi, en 2017, la commune d'Évian-les-Bains a réalisé un audit de ses armoires électriques et constaté un décalage important entre les puissances facturées et les puissances souscrites. La rectification des abonnements lui permettrait un gain estimé à plusieurs milliers d'euros annuels.

Globalement, les collectivités de l'échantillon ne sont pas en mesure d'apprécier la performance économique de leur système d'éclairage public et devraient, dès lors, s'attacher à améliorer le suivi des consommations et des coûts de leurs installations, de façon à opérer les choix de gestion pertinents.

B - Un effort inégal de renouvellement des installations

Alors que le parc national d'éclairage public français est généralement considéré comme vétuste, les collectivités ont une connaissance insuffisante de leurs installations et l'effort de modernisation des collectivités contrôlées apparaît par conséquent trop inégal.

1 - La nécessité d'améliorer la connaissance des installations

En France, selon l'Agence de la transition écologique (Ademe), quatre millions de points lumineux ont plus de 25 ans, sur un total de 9,5 millions, soit plus de 40 %. La FNCCR estime de son côté le nombre de ballons fluorescents à un million, alors que cette technologie est interdite à la commercialisation depuis 2015.

L'enjeu de modernisation reste donc important, avec pour préalable un état des lieux des réseaux.

Les obligations des communes dans ce domaine sont faibles, car si elles sont tenues de géolocaliser leurs réseaux électriques souterrains, elles n'ont aucune contrainte similaire pour les mâts et les luminaires.

Ainsi, l'enquête a montré que les collectivités d'Auvergne-Rhône-Alpes ont une connaissance de leur réseau largement perfectible. Certaines ne connaissent pas le nombre de points lumineux qu'elles administrent ni son évolution. À Évian-les-Bains par exemple, environ 20 % du réseau n'est pas référencé en raison du caractère lacunaire du système d'information géographique.

Dans les collectivités de l'échantillon, les systèmes d'information géographiques permettent de gérer les interventions techniques mais ne sont pas structurés pour apprécier l'état des équipements, dès lors appréhendé de manière approximative, en fonction de la récurrence des pannes, des visites de techniciens ou des réclamations.

2 - Des investissements encore insuffisants, parfois mal maîtrisés

Cette faible connaissance de l'état du réseau a des conséquences sur la programmation des investissements. Les collectivités d'Auvergne-Rhône-Alpes contrôlées disposent souvent de documents de type « plans lumière », qui définissent les grandes orientations en matière d'éclairage public, mais sont dépourvus de programmes pluriannuels d'investissement.

Plusieurs investissent au fil de l'eau, à l'occasion d'opérations de rénovation urbaine ou lorsque les matériels sont défectueux, et la rénovation de l'éclairage public n'est pas une priorité immédiate. C'est le cas des communes d'Évian-les-Bains, d'Ambérieu, d'Oyonnax.

En l'absence de vision propre de leurs besoins, les communes sont sensibles aux projets « clés en main » proposés par les opérateurs privés. En 2013, la commune de Vif a ainsi mis en place un système d'éclairage public « intelligent » sur une piste cyclable de 1,5 km. Ce système combine un éclairage à led avec un système de détection de mouvement qui permet un allumage lors du passage d'un cycliste. La commune estime que cette solution d'éclairage réduit les consommations d'énergie de 70 % par rapport à une solution plus classique.

Plusieurs communes contrôlées ont néanmoins mis en œuvre des programmes d'investissement plus importants : Divonne-les-Bains, Thiers, Sassenage, Rillieux-la-Pape ou Dardilly. Il s'agit souvent de collectivités qui ont un contrat global avec un opérateur privé, notamment des marchés de partenariat. Ces contrats permettent d'étaler le coût des travaux : le prestataire privé finance les investissements et la collectivité s'acquitte de loyers annuels sur la durée du contrat, 15 ans dans les communes contrôlées.

S'ils permettent d'accélérer l'investissement, ces contrats posent des difficultés, évoquées par la Cour dans son rapport public annuel de 2015⁶⁰. Ces difficultés tiennent notamment au manque de contrôle des collectivités territoriales, à la rigidité de ces contrats longs et à leur coût, qui s'avère souvent élevé à terme. La présente enquête conduit à des constats similaires. Le contrat de partenariat public-privé conclu par la commune de Thiers en 2006 s'est par exemple révélé à long terme mal maîtrisé du fait d'une absence de partage des risques pour les coûts énergétiques, d'un contrôle trop distancié de l'exécution du contrat et de l'absence de renégociations malgré la forte hausse du coût énergétique.

En outre, avec ces contrats, certaines communes ont des difficultés pour faire face aux évolutions des technologies sur la durée. Les lampes à led étaient ainsi peu développées lorsque la commune de Thiers a conclu son contrat de partenariat. Seul un avenant tardif, lié aux incitations du programme « territoire à énergie positive pour la croissance verte » (TEPCV)⁶¹, a permis d'introduire ce type de lampes. À l'inverse, la commune de Divonne-les-Bains n'a pas modifié son contrat, passé en 2009, qui ne prévoit pas le recours à cette technologie.

Les programmes d'aides consacrés à la modernisation de l'éclairage public ont eu un effet d'accélération de l'investissement. Plusieurs collectivités ont bénéficié d'aides dans le cadre du programme TEPCV, ou d'appels à manifestation d'intérêt de l'Ademe désormais terminés et de la région Auvergne-Rhône-Alpes⁶². Les communes peuvent

⁶⁰ Cour des comptes, Rapport annuel 205, Tome I - *Les partenariats public-privé des collectivités territoriales*. La Documentation française, 571 P., disponible sur www.ccomptes.fr.

⁶¹ Appels à projets lancés entre 2014 et 2017 par le ministère en charge de l'énergie et de l'écologie afin de soutenir, par conventionnement financier, les collectivités présentant un programme global de réduction des besoins en énergie sur leur territoire.

⁶² L'Ademe s'est également vu confier en 2012 un programme d'action visant à accélérer la rénovation de l'éclairage public des communes de moins de

également bénéficier d'aide des départements ou des régions selon les politiques locales. Toutefois, les opérations des communes sont globalement peu subventionnées. À titre d'exemple, sur la période 2013-2019, les opérations d'investissement portées par le syndicat des énergies et de l'aménagement numérique de la Haute-Savoie (Syane), dont le montant total s'élève à 67,7 M€, ont été subventionnées à hauteur de seulement 0,4 M€, soit 0,5 %. L'essentiel du financement provient des communes (60 %) et du Syane lui-même (39 %)⁶³.

Au total, la gestion des communes de l'échantillon est fréquemment centrée sur la maintenance des installations au jour le jour et l'investissement n'est pas à la hauteur des besoins. Lorsque le réseau est trop dégradé, les collectivités doivent réaliser des investissements importants, qui peuvent les conduire à en externaliser le financement à court terme au travers de contrats de longue durée, comme cela s'est produit à Thiers, Sassenage et Divonne-les-Bains. Ces contrats sont souvent mal maîtrisés. Il est donc indispensable de mieux anticiper et planifier les investissements nécessaires pour faire face aux enjeux de renouvellement des installations.

C - Une mutualisation inaboutie

La gestion de la compétence d'éclairage public à un niveau supra-communal – qui demeure minoritaire – peut prendre diverses formes, dont le transfert de la compétence à l'intercommunalité de rattachement ou à un syndicat d'énergie.

Ces transferts de compétence sont compatibles avec le maintien d'une gestion de proximité de l'éclairage public dès lors que les relations entre les communes membres et le syndicat ou l'EPCI sont correctement définies. À titre d'exemple, la communauté d'agglomération des portes de l'Isère (CAPI), qui compte 105 000 habitants et 22 communes, a pu mettre en place dans de bonnes conditions une politique d'extinction de l'éclairage après concertation avec les maires, les conseils municipaux et les habitants.

Toutefois, le caractère partiel des transferts de compétences et l'absence de leviers financiers pénalisent la rationalisation de la gestion.

2 000 habitants. En Auvergne-Rhône-Alpes, 27 conventions ont été passées à cette fin, concernant 209 communes.

⁶³ Sur la même période, le Syane a par ailleurs bénéficié de la revente de certificats d'économie d'énergie pour un montant de 0,4 M€.

1 - Des transferts partiels de la compétence éclairage public

Le transfert de compétence à l'échelon intercommunal ou vers un syndicat d'énergie peut porter sur l'intégralité de la compétence éclairage public, c'est-à-dire à la fois sur la maintenance et sur l'investissement.

Toutefois, l'article L. 1321-9 du CGCT autorise les communes à effectuer un transfert partiel, limité à l'investissement, et ainsi à conserver la maintenance.

Selon une enquête nationale de la FNCCR, en 2018, 37 % des transferts de compétence à des EPCI ou à des syndicats d'énergie sont partiels⁶⁴.

Or, le partage des responsabilités entre l'investissement et la maintenance ne favorise pas une gestion efficiente du service. En effet, les équipements conditionnent largement la nature de la maintenance à réaliser et la qualité de la maintenance a également une influence sur les durées de vie des installations. Certains EPCI ont d'ailleurs cherché à prévenir cette difficulté en plaidant de longue date pour un transfert complet du service⁶⁵.

Par ailleurs, la gestion de l'éclairage public est étroitement liée à celle de la voirie. En cas de transfert de la voirie à un EPCI, se pose la question du transfert concomitant de l'éclairage des voiries transférées. En pratique, les transferts simultanés sont rares, même si, selon le ministère de l'intérieur⁶⁶, l'éclairage d'une voie devrait relever des missions de son gestionnaire⁶⁷. Toutefois, cette approche conduit à un fractionnement techniquement délicat de la gestion de l'éclairage selon les espaces concernés, car l'éclairage public d'une commune porte sur des espaces qui ne sont pas limités à la seule voirie d'intérêt communautaire et constitue un réseau global.

Il conviendrait de lever ces ambiguïtés, en dissociant la compétence éclairage public de la compétence voirie.

⁶⁴ Source : enquête de la FNCCR.

⁶⁵ C'est par exemple le cas, hors région Auvergne-Rhône-Alpes, de la communauté de communes du Grand Sénonais (Yonne).

⁶⁶ Voir réponse à question écrite n° 05180. JO du 7 juin 2018, page 2856.

⁶⁷ Cette analyse s'appuie notamment sur le fait que l'éclairage se rattache également au pouvoir de police spéciale que détient le maire en matière de circulation et de stationnement (article L. 2213-1 du CGCT), qui peut, à la différence du pouvoir de police générale, être transféré au président de l'intercommunalité (article L. 5211-9-2 du CGCT).

2 - Une gestion syndicale efficiente, des moyens financiers à renforcer

Constitués à l'origine pour gérer les concessions communales du service de distribution d'électricité, les syndicats départementaux d'énergie⁶⁸ ont développé des interventions en matière d'éclairage public. Il s'agit le plus souvent d'une compétence à laquelle une commune membre du syndicat peut choisir ou non d'adhérer.

En région Auvergne-Rhône-Alpes, 12 des 13 syndicats d'énergie proposent la compétence « éclairage public » à leurs membres.

La compétence « éclairage public » au Syder et au Syane

Le syndicat départemental d'énergies du Rhône (Syder) regroupe 200 communes et 400 000 habitants. 97,5 % des communes membres (soit 195) lui ont transféré l'intégralité de la compétence éclairage public (investissement et maintenance).

Le syndicat départemental des énergies et de l'aménagement numérique de la Haute-Savoie (Syane) regroupe quant à lui 230 communes et 794 000 habitants. 94 % des communes (soit 217) lui ont transféré la compétence éclairage public. Toutefois, la plupart des communes (184) n'ont transféré que l'investissement et ont conservé la maintenance. Seules 34 communes ont transféré à la fois l'investissement et la maintenance.

Ces deux syndicats proposent à leurs adhérents plusieurs formules de maintenance et passent les contrats nécessaires avec des prestataires privés. Chaque commune adhère à la formule qui lui convient, selon son coût et le niveau de maintenance souhaité.

Lorsqu'elles décident de transférer la maintenance au Syder et au Syane, la grande majorité des communes choisissent un niveau de service comprenant la maintenance préventive, c'est-à-dire des interventions à intervalles réguliers visant à minimiser les pannes subies. La formule de « maintenance préventive » du Syder prévoit par exemple une visite périodique trimestrielle de nuit comprenant une détection préalable des pannes et une intervention de réparations des défauts constatés dans un délai de 7 jours. La gestion par des équipes spécialisées de contrats de maintenance mutualisés entre plusieurs communes améliore donc la qualité du service.

⁶⁸ Il s'agit de syndicats mixtes regroupant des communes, des EPCI et parfois les départements. La compétence éclairage est généralement optionnelle.

En matière d'investissement, l'enquête montre que ces syndicats, qui disposent d'équipes spécialisées, apportent aux communes une assistance technique et administrative utile. Le syndicat des énergies et de l'aménagement numérique de la Haute-Savoie (Syane) réalise par exemple des diagnostics techniques qui permettent aux communes de mieux appréhender l'état de leurs installations et de définir des priorités. Depuis 2013, 99 diagnostics ont ainsi été réalisés.

Mais dans les syndicats contrôlés, aucune stratégie globale d'investissement ne peut émerger, car l'initiative des opérations d'investissement reste à la commune ; les règles de participation financières, si elles varient d'un syndicat à l'autre, maintiennent un financement majoritaire des communes. Ce fractionnement de la décision d'investissement n'est pas compatible avec une politique pluriannuelle de renouvellement des équipements. Le Syane a par exemple adopté des orientations stratégiques visant à l'optimisation financière et environnementale de l'éclairage public, mais ne dispose pas des leviers permettant d'assurer leur réalisation, du fait des règles de cofinancement par les adhérents et de sollicitations trop ponctuelles des communes.

Le remplacement des lampes à vapeur de mercure dans le département du Rhône

En 2014, le syndicat départemental d'énergies du Rhône (Syder) a souhaité remplacer par de nouveaux équipements moins énergivores des lampes à vapeur de mercure dits « ballons fluorescents », dont la commercialisation a été interdite à compter de 2015.

Il a dédié 11 M€ à ce programme, et les communes adhérant au programme ont bénéficié d'un abattement de 60 % du coût des travaux.

Grâce à cette action, le pourcentage de ballons fluorescents est passé de 15 % à 5 % de l'ensemble du parc entre 2014 et 2019.

Lorsqu'ils mobilisent des moyens propres au service de programmes d'investissement cohérents, les syndicats d'énergie sont à même de dépasser cette logique d'investissement au coup par coup à l'initiative des communes, pour agir de manière plus significative sur la gestion de l'éclairage public. Le programme de remplacement des lampes à vapeur de mercure mis en œuvre par le Syder en constitue un exemple.

De tels programmes supposent néanmoins la mobilisation de moyens financiers dédiés.

Au total, les syndicats d'énergie contrôlés dans le cadre de la présente enquête régionale concourent à l'amélioration de la gestion technique de l'éclairage public, même s'ils sont essentiellement positionnés comme des prestataires des communes. Le transfert partiel des compétences communales évoqué *supra* fait obstacle à l'émergence de stratégies globales, pourtant nécessaires. Seul l'exercice de l'intégralité de la compétence à un niveau mutualisé, syndicats d'énergie ou EPCI compétents en matière d'éclairage public, permettrait de leur fournir des leviers pour améliorer la qualité du parc d'éclairage public.

III - Une réduction des consommations dans un contexte de hausse des tarifs et un impact environnemental encore timide

Les mesures d'extinction nocturne ou de modernisation des installations répondent à des objectifs variés : sécurité du citoyen, maîtrise des ressources énergétiques, qualité de l'éclairage, préservation de l'environnement. Le bilan énergétique des mesures mises en œuvre par les collectivités contrôlées est encourageant, même si l'impact budgétaire est moins significatif. Le bilan environnemental demeure limité.

A - Un bilan énergétique encourageant

Malgré les incertitudes mentionnées précédemment dans le suivi des consommations, on observe dans les collectivités de la région Auvergne-Rhône-Alpes contrôlées une nette diminution des consommations d'électricité. Cette baisse des consommations peut atteindre jusqu'à plus de 45 % en cinq ans dans le cas de la commune de Thiers (tableau n° 1). Cette tendance à la baisse des consommations se retrouve, quoique dans une moindre proportion, au niveau national : entre 2012 et 2017, la consommation pour l'éclairage public a diminué de 6 % en France selon l'Ademe.

Comme vu *supra*, ces baisses s'expliquent principalement par la mise en place de nouveaux matériels et par l'extinction ou la modulation de l'éclairage.

À Sassenage, Thiers, Dardilly et Ambérieu-en-Bugey, la réduction des consommations est néanmoins atténuée par l'accroissement du nombre de points lumineux. Cette augmentation, également constatée au niveau

national⁶⁹, s'explique par l'urbanisation des communes, ainsi que par une volonté d'améliorer l'éclairage de certains sites remarquables.

L'ampleur des réductions de consommation n'apparaît pas directement liée au mode de gestion du service. En effet, des collectivités qui conservent la gestion en propre parviennent à réduire leurs consommations comme celles qui confient la réalisation des investissements à un prestataire privé.

B - Une croissance des dépenses contenue malgré la hausse des tarifs

Dans les collectivités contrôlées, la baisse des consommations ne se traduit pas par une baisse à due proportion de la facture d'électricité (tableau n° 1).

Tableau n° 1 : évolution des consommations et dépenses d'électricité pour l'éclairage public

Commune	Période	Consommation	Dépenses d'électricité
Ambérieu-en-Bugey	2017-2019	- 2,9 %	+ 1 %
Dardilly	2011-2018	- 32,0 %	+ 0,9 %
Évian-les-Bains	2011-2018	- 28,9 %	+ 6,7 %
Rillieux-la-Pape	2013-2018	- 20,8 %	- 0,7 %
Sassenage	2010-2018	- 43,9 %	- 8,8 %
Thiers	2013-2018	- 47,9 %	- 20,2 %

Source : CRC Auvergne-Rhône-Alpes

En effet, la consommation n'est qu'une composante de la facture d'électricité. Les autres composantes sont les taxes⁷⁰ et la part abonnement, qui est fixe⁷¹. De plus, les tarifs réglementés de l'électricité ont augmenté de façon significative au cours des dernières années (+ 32,6 % entre janvier 2013 et février 2020 pour le « tarif bleu »⁷²). Depuis

⁶⁹ Le nombre de points lumineux en France est passé de 7,2 millions à 9,5 millions entre 1990 et 2015 (Ademe).

⁷⁰ Taxes locales sur la consommation d'électricité, contribution au service public de l'électricité, contribution tarifaire d'acheminement.

⁷¹ Sauf réduction des puissances souscrites en cas de changement de matériel (ce qui n'est pas le cas en cas de modulation ou d'extinction de l'éclairage).

⁷² Le tarif bleu est le tarif réglementé fixé par les pouvoirs publics qui s'adresse aux particuliers et professionnels ayant un compteur d'une puissance inférieure ou égale à 36 KVa. C'est l'abonnement le plus répandu en France.

le 1^{er} juillet 2004, les communes ont la possibilité de mettre en concurrence les fournisseurs d'électricité et de quitter le tarif réglementé⁷³, mais seule une faible minorité a souscrit une offre de marché. Certaines des collectivités contrôlées ont procédé à des consultations, mais elles n'ont pas obtenu de baisse de tarifs. À compter du 1^{er} janvier 2021, les tarifs réglementés de l'électricité disparaissent pour les collectivités, ce qui impose aux communes de procéder à des mises en concurrence pour l'ensemble de leurs fournitures d'électricité.

La hausse des tarifs de l'électricité subie par les collectivités locales contribue donc à expliquer que la forte réduction des consommations constatée dans les communes de l'échantillon ne se soit traduite que par une réduction modeste des factures d'électricité.

Si la diminution des factures d'électricité est globalement modeste, la réduction des consommations n'en a pas moins permis aux communes de contenir ce poste de dépense énergétique malgré la hausse des tarifs.

Au demeurant, les communes de l'échantillon disposent encore de marges de manœuvre importantes pour moderniser leurs réseaux d'éclairage public et parvenir à réduire davantage leurs dépenses énergétiques.

Au-delà de la facture d'électricité, la mesure des économies générées par les investissements des collectivités territoriales suppose une approche en coûts complets. En effet, la facture énergétique représente seulement une partie du coût total de l'éclairage public, généralement estimée à 25 %, tandis que la maintenance représente environ 50 % de ce coût, et l'investissement, 25 %⁷⁴.

Les collectivités contrôlées dans le cadre de la présente enquête procèdent peu à la mesure des économies induites par leurs actions en coûts complets, mais lorsque les données existent, le bilan est variable selon les mesures mises en œuvre.

Pour les mesures d'extinction, les investissements sont limités à l'installation d'horloges astronomiques, d'un coût limité et aujourd'hui assez répandues⁷⁵. L'étendue d'allumage étant réduite, la durée de vie des lampes peut être augmentée. Les exemples analysés au cours de l'enquête font ressortir une baisse des factures d'énergie de l'ordre de 35 % à 45 % en année pleine. Le bilan en coûts complets est dès lors susceptible d'être favorable en moins d'une dizaine d'années. Les opérations analysées sur le Syder montrent un retour sur investissement en sept ans.

⁷³ Les tarifs réglementés ont disparu au 31 décembre 2015 pour les plus grands sites (puissance souscrite supérieure à 36 KVA), ce qui nécessite de souscrire pour ces sites à une offre de marché.

⁷⁴ Association française de l'éclairage (AFE).

⁷⁵ Les horloges astronomiques permettent, sur la base de coordonnées géographiques, de déterminer les horaires d'allumage et d'extinction en fonction des heures de lever et de coucher du soleil. Il est possible de régler un décalage de l'enclenchement par rapport à ces horaires pour procéder à des extinctions nocturnes.

L'équilibre économique des opérations est atteint au terme d'une durée supérieure pour les dispositifs de modulation de l'éclairage, à raison d'une moindre réduction de consommation et d'investissements plus élevés⁷⁶.

Le bilan est plus difficile à réaliser pour le remplacement des luminaires par les technologies récentes. Les investissements sont plus importants, car la mise en place de lampes à led nécessite généralement de changer l'ensemble du luminaire.

L'éclairage à diodes électroluminescentes (led)

Une diode électroluminescente est un composant électronique permettant la transformation de l'électricité en lumière. Il existe des led de couleur et des led blanches. Pour l'éclairage public sont utilisées des lampes constituées de plusieurs led accolées.

Les led ont une grande souplesse d'utilisation. Elles présentent différentes températures de couleur. Elles admettent des cycles d'allumage et d'extinction fréquents. Elles émettent instantanément le flux lumineux souhaité. Elles peuvent intégrer une commande électronique permettant un fonctionnement avec détection de présence ou une gestion à distance.

Les lampes ont une durée de vie supérieure aux autres technologies (jusqu'à 100 000 heures). Leur bonne efficacité lumineuse permet de réduire les puissances installées et les consommations énergétiques.

Leur coût d'acquisition, bien qu'en diminution ces dernières années, reste supérieur à celui des autres lampes.

Les led sont moins énergivores. Leur faible consommation d'électricité contribue à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Toutefois, leur fabrication et leur recyclage ont des impacts environnementaux non négligeables. Leur bilan environnemental sur l'ensemble du cycle de vie est à améliorer.

Par ailleurs, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) a présenté des recommandations sur les risques sanitaires liés à la forte proportion de lumières bleues émises par certains éclairages à led.

⁷⁶ Installation de variateurs électroniques à l'armoire.

Ainsi, au-delà de la mesure des économies d'énergie, il serait utile de mieux appréhender les coûts complets des différentes mesures de gestion de l'éclairage public. La Cour recommande d'élaborer des référentiels de coûts complets, établis à partir de collectivités pilotes, pour aider les collectivités dans leurs décisions d'investissement.

C - Un bilan environnemental en demi-teinte

La réduction de la pollution lumineuse⁷⁷ nécessite d'agir sur plusieurs paramètres, notamment l'orientation des sources (ne pas diriger les flux vers le ciel), la puissance émise, le spectre lumineux, la temporalité et la durée de l'éclairage.

L'enquête régionale a mis en évidence plusieurs mesures de régulation de l'éclairage destinées à réduire les nuisances lumineuses. À Sassenage, par exemple, des associations de défense de l'environnement ont suscité le recours à des lampes à led ambrées le long des digues de la rivière du Furon, afin de préserver la faune piscicole.

Toutefois, ces opérations restent marginales. La plupart des collectivités affichent des objectifs de réduction de la pollution lumineuse dans leurs plans-lumière, sans définir les moyens spécifiques de la atteindre et limitent la préservation de la biodiversité aux mesures d'extinction ou au renouvellement des matériels. La lutte contre la pollution lumineuse reste donc un objectif secondaire. En témoigne le caractère embryonnaire de la mise en œuvre de l'arrêté du 27 décembre 2018 relatif à la prévention, à la réduction et à la limitation des nuisances lumineuses. Toutes les dispositions de cet arrêté ne sont pas d'application immédiate, mais les communes contrôlées ont lancé peu de démarches pour en préparer la mise en œuvre. L'application de l'arrêté se heurte notamment à un recensement incomplet des performances techniques des installations (comme les émissions de lumière au-dessus de l'horizontale) et à la faible connaissance de leur patrimoine par les collectivités, déjà évoquée *supra*.

Par ailleurs, la gestion de l'éclairage public est insuffisamment articulée avec les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET), documents de référence pour la transition énergétique sur les territoires et qui s'imposent à certains EPCI⁷⁸. Lorsqu'ils existent, ces documents consacrent peu de développements à la compétence éclairage public.

La Cour estime que les objectifs de lutte contre la pollution lumineuse devraient être davantage pris en compte dans les PCAET.

⁷⁷ La pollution lumineuse peut être définie comme « le rayonnement lumineux infrarouge, ultraviolet et visible émis à l'extérieur et vers l'extérieur, et qui par sa direction, intensité ou qualité, peut avoir un effet nuisible ou incommodant sur l'homme, sur le paysage et les écosystèmes » (Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), *A la reconquête de la nuit : pollution lumineuse : état des lieux et propositions*, novembre 2018).

⁷⁸ Créés par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 de transition énergétique pour la croissance verte. Ces documents succèdent aux plans climat-énergie territoriaux (PCET) et sont obligatoires pour les EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Réduction des consommations énergétiques, préservation de la sécurité publique, attentes environnementales plus fortes, maîtrise de la dépense publique locale : la gestion de l'éclairage public doit répondre à des enjeux renouvelés, dans un contexte de forte évolution technologique.

Les actions des communes d'Auvergne-Rhône-Alpes contrôlées ont globalement permis une réduction encourageante des consommations d'énergie de l'éclairage public et, dans une moindre mesure, une diminution de leurs factures énergétiques.

Toutefois, en dépit des initiatives nombreuses des communes, la compétence éclairage public est exercée de manière trop dispersée et sans vision de long terme, ce qui ne leur permet pas de répondre de manière adéquate à ces enjeux. La connaissance des installations est souvent parcellaire, de même que celle des consommations et des coûts de l'éclairage, ce qui ne permet pas la programmation pluriannuelle des investissements.

Pour aller plus loin dans le renouvellement d'un parc d'éclairage public aujourd'hui largement vétuste, il est nécessaire de mieux mutualiser maintenance et investissement en renforçant le rôle des intercommunalités et des syndicats d'énergie dans la gestion de cette compétence.

À cette fin, la Cour invite l'État à engager une réflexion visant à mieux définir le périmètre de la compétence éclairage public, y compris en :

- dissociant la compétence éclairage public de la compétence voirie ;
- mettant fin à la possibilité de conserver, au sein de la commune, la maintenance lors du transfert de l'éclairage public à un EPCI ou à un syndicat mixte.

Elle l'invite également à construire des référentiels de coûts des différentes options d'investissement, afin de mieux appréhender les coûts complets des différentes mesures de gestion de l'éclairage public.

La cour formule en outre les recommandations suivantes aux communes et EPCI :

- 1. développer des projets d'investissement cohérents par l'intermédiaire des syndicats d'énergie ou EPCI compétents en matière d'éclairage public en leur affectant les moyens financiers suffisants ;*
- 2. améliorer la connaissance de leurs installations d'éclairage public et planifier leur renouvellement ;*
- 3. intégrer l'éclairage public dans les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET).*

Réponses

Réponse de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.....	101
Réponse du président de la Communauté d'Agglomération Porte de l'Isère (CAPI)	103
Réponse du maire de la commune de Sassenage	104
Réponse du maire de la commune de Vif	105
Réponse du président de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)	107

Destinataires n'ayant pas d'observation

Président de l'Agence de la transition écologique (ADEME)
Maire de la commune de Bellegarde-sur-Valsérine
Maire de la commune d'Évian-les-Bains
Maire de la commune d'Oyonnax
Président du Syndicat départemental d'énergies du Rhône (SYDER)
Président du Syndicat des énergies et de l'aménagement numérique de la Haute Savoie (SYANE)

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre de la transition écologique
Président de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF)
Président de l'Association des maires de France (AMF)
Maire de la commune de Dardilly
Maire de la commune de Divonne-les-Bains
Maire de la commune de Rillieux-la-Pape
Maire de la commune de Thiers

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES
ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Par lettre du 25 novembre 2020, vous m'avez communiqué aux fins d'observations le chapitre intitulé L'éclairage des espaces publics de communes d'Auvergne-Rhône-Alpes une gestion à rationaliser, des perspectives d'économies d'énergies, destiné à figurer dans le rapport public annuel 2021 de la Cour.

J'en ai pris connaissance avec la plus grande attention.

Les recommandations de la Cour ont été formulées à la suite d'une enquête régionale tendant à évaluer la capacité des collectivités territoriales à diminuer les consommations et les coûts de l'éclairage public et à réduire les nuisances lumineuses. Elles font état d'un exercice « trop dispersé » de la compétence en matière d'éclairage public nécessitant une réflexion sur la définition de son périmètre en dissociant, d'une part, la compétence éclairage public de la compétence voirie et, d'autre part, en mettant fin à la possibilité de conserver, au sein de la commune, la maintenance lors du transfert de l'éclairage public à un EPCI ou à un syndicat mixte.

À titre liminaire, la lutte contre la pollution atmosphérique, la réduction des gaz à effet de serre ou la réduction de la consommation énergétique sont autant d'enjeux essentiels pour les collectivités territoriales et leurs groupements qui engagent la France collectivement sur le temps long tout en nécessitant des résultats concrets rapidement.

La compétence en matière d'éclairage public se distingue classiquement en deux éléments principaux, que sont, d'une part, l'éclairage nécessaire et indispensable à l'exploitation de la voirie et, d'autre part, l'éclairage public d'ornementation. Ce dernier est une compétence communale, susceptible d'être transférée en tout ou partie dans les conditions visées à l'article L. 5211-17 du CGCT, tandis que les équipements nécessaires et indispensables à l'exploitation de la voirie au sens des dispositions de l'article R 111-1 du code de la voirie routière, lequel comprend les équipements d'éclairage des voies nécessaires à l'exploitation des voies du domaine public routier, suivent la compétence voirie. Il convient de préciser que l'exercice de cette compétence ne fait pas obstacle à l'usage, par le maire, du pouvoir de police générale qu'il détient, sur le fondement de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales. Ce dernier agit alors dans un but de protection de l'ordre public, qui recouvre, entre autres choses, ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les voies publiques, et comprend, notamment, l'éclairage public.*

La répartition actuelle permet un équilibre conciliant la liberté des communes de transférer, s'agissant d'une compétence facultative, tout en garantissant, au sens de la jurisprudence classique, la consistance de la voirie qui englobe les éléments qui en sont des dépendances et accessoires. La redéfinition du périmètre de la compétence en matière d'éclairage public pourrait avoir pour effet de soustraire les obligations d'éclairage public de la compétence en matière de voirie, de sorte que le gestionnaire de la voirie ne soit plus tenu d'installer des équipements d'éclairage sur la voie publique.

Pour ce qui concerne la possibilité de conserver, au sein de la commune, la maintenance en cas de transfert de l'éclairage public à un EPCI ou à un syndicat mixte telle que prévue à l'article L. 1321-9 du CGCT, disposition à laquelle la Cour recommande de mettre fin, il convient de rappeler que cet article a été initialement introduit par un amendement sénatorial à la loi n°2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie.

Il a eu pour objectif d'autoriser les communes qui ont transféré la compétence de maîtrise d'ouvrage des investissements sur les installations d'éclairage public à un syndicat à conserver la maintenance de ces installations pour des raisons d'efficacité lorsqu'une intervention rapide est nécessaire, en cas de panne par exemple. L'objectif était de pouvoir dissocier investissements et maintenance des équipements. Cette disposition répond à des besoins de proximité pour les communes sans préjudice d'un éventuel transfert de compétence à l'échelle de l'intercommunalité et des conséquences qu'emporte la mise à disposition des biens au sens des articles L. 1321-1 et suivants du CGCT.

Par ailleurs, je relève la proposition de la Cour d'intégrer l'éclairage public dans les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET). Ces plans visés à l'article L. 229-26 du code de l'environnement, dont les dispositions réglementaires d'application sont codifiées aux articles R. 229-51 du même code, sont du ressort des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et de la métropole de Lyon. Leur adoption conduit à faire de ces établissements les coordinateurs de la transition énergétique au plan local en vertu de l'article L. 2224-34 du CGCT. De ce point de vue, la formulation du troisième alinéa du III de l'article R. 229-51, lequel conduit à ce que le volet du programme d'actions relatif au secteur tertiaire du PCAET détaille les actions dédiées à la maîtrise de la consommation énergétique de l'éclairage public et de ses nuisances lumineuses lorsque la compétence éclairage public ressort de l'échelle intercommunale, paraît satisfaisante et respectueuse de l'équilibre des compétences.

Enfin, sur le volet financier, afin d'inciter les élus locaux à investir dans l'acquisition d'équipements de basse consommation, le dispositif de fonds de concours a été élargi en loi de finances initiale pour 2019 à la transition énergétique, par modification de l'article L. 5212-26 du CGCT, de façon à inclure le financement de projets innovants en matière de transition énergétique tels que les équipements intelligents.

L'État a également souhaité apporter une aide financière aux communes rurales qui entendent entreprendre des travaux permettant d'améliorer la performance énergétique. Le compte d'affectation spéciale fonds d'amortissement des charges d'électrification a été conforté dans ses finalités par la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat en vue de financer les travaux de rénovation du parc de l'éclairage public au titre du sous-programme « transition énergétique ».

Dans la même perspective, la loi du 8 novembre 2019 a également modifié les dispositions de l'article L. 2224-34 précité afin de permettre aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre disposant d'un PCAET ainsi qu'aux syndicats d'électricité exerçant la compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité au sens du IV de l'article L. 2224-31 du CGCT de prendre en charge ou de financer les travaux de réduction de la consommation énergétique des bâtiments de leurs membres. Cette disposition a pour objectif d'accélérer les travaux de rénovation concernant la performance énergétique de ces ensembles bâtimentaires.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION PORTE DE L'ISÈRE (CAPI)

J'ai été destinataire le 25 novembre dernier du chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2021 intitulé une gestion à rationaliser, des perspectives d'économies d'énergies, pour lequel vous attendiez une réponse de ma part, au plus tard le 28 décembre 2020.

Vous voudrez bien trouver ci-après mes observations et compléments quant aux remarques concernant la Communauté d'Agglomération Porte de l'Isère (CAPI).

D'une manière générale, j'ai le plaisir de constater que la CAPI est plutôt saluée pour sa démarche vertueuse.

S'agissant des initiatives prises, le rapport pourrait être complété en signalant que la feuille de route de la CAPI prévoit une démarche d'accompagnement technique (non financière) vis-à-vis des bailleurs sociaux et des copropriétés privées. Un groupe de travail, composé d'élus se réunira, dans ce cadre, dès janvier 2021.

Concernant le passage sur « les consommations et les dépenses mal suivies », il peut être remarqué que les tableaux de bord des fournisseurs d'énergie n'obéissent pas à un référentiel normalisé et il apparaît au quotidien délicat d'optimiser les informations transmises, bien que nous ayons fait un travail important de renégociation de l'ensemble de nos contrats. On peut dire que l'optimisation du contrôle

de la performance économique est perfectible, notamment maintenant que les compteurs « Linky » sont en place. Un travail de bilan et d'évaluation des gains va être engagé avec un premier retour attendu courant 2021.

L'invitation de l'État, en conclusion du rapport, à « construire des référentiels de coûts des différentes options d'investissement... », apparaît comme une démarche nationale à laquelle la CAPI pourrait proposer sa candidature pour être l'un des EPCI pilote dans ce domaine.

S'agissant des investissements jugés « encore insuffisants, parfois mal maîtrisés », il faut rappeler à la Cour notre position volontariste dans ce domaine, décidée par les élus en 2017 et consistant à réinvestir dans le relamping à leds l'ensemble des économies de consommations électriques, soit un PPI annuel de 575 000 €.

La cour évoque par ailleurs « Un bilan environnemental mitigé ». Il est important de préciser que la démarche en faveur de la biodiversité a toujours été une de nos préoccupations. En outre, depuis la sortie du décret du 27 décembre 2018 relatif à la prévention, à la réduction et à la limitation des nuisances lumineuses, nous avons entrepris une démarche visant à nous insérer dans ce cadre.

Au final, la CAPI profitera des remarques de la Cour pour s'améliorer sur les points n°2 et n°3 des recommandations et ainsi poursuivre la démarche vertueuse engagée en matière d'éclairage public.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE SASSENAGE

J'ai l'honneur de répondre à votre courrier en référence ci-dessus et relatif à l'éclairage des espaces publics des communes d'Auvergne-Rhône-Alpes.

Article II-B-1, troisième paragraphe.

Incomplet, car les communes ont la responsabilité technique de leur installation selon la norme NF EN C 17-200, laquelle régit tous les matériels extérieurs (armoires, poteaux et luminaires).

Article II-B 2

Effectivement les mairies ont une faible connaissance de la qualité de leur réseau et tant que l'éclairage fonctionne, il n'y a pas d'urgence. Ce qui induit souvent que face à de nombreuses autres urgences, qualifiées de plus visibles politiquement, les budgets annuels de rénovation de l'installation d'éclairage passent à la trappe.

Ce motif a aussi été intégré dans la réflexion de Sassenage en faveur de la DSP, qui engage la commune par contrat sur une rénovation totale, rapide, et avec un budget défini et programmé annuellement.

Même article, dernier paragraphe.

L'anticipation peut se faire dans le cadre de la continuité de l'équipe municipale. Souvent les nouveaux maires prennent conscience de l'importance de l'éclairage public et commencent par faire un diagnostic, suivi d'une réflexion sur la connaissance complète des enjeux, ce qui induit une décision plus ou moins longue. En tous les cas pour Sassenage, la décision a fait suite à une large et longue concertation avec une décision finale unanime de la population, des services de la ville et des élus, pour la DSP. Le contrat a fait l'objet de nombreux amendements et d'allers et retours avant signature.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE VIF

Vous avez bien voulu m'adresser par courrier en date du 27 novembre dernier un exemplaire du rapport intitulé L'éclairage des espaces publics de communes d'Auvergne-Rhône-Alpes : une gestion à rationaliser, des perspectives d'économies d'énergies.

Suite à votre demande, je vous adresse en retour mes remarques et réponses sur un certain nombre de sujets :

De fréquentes initiatives

« D'autres communes privilégient la modulation de l'éclairage en abaissant les puissances sur certaines plages horaires, comme par exemple celle de Vif ».

Le choix a été fait depuis 2013 d'abaisser la puissance sur une plage horaire nocturne importante (en moyenne, abaissement entre 22h et 4h du matin).

22 des 23 projets mis en œuvre depuis 2013 intègrent ainsi une réduction de puissance pendant 6 à 9 heures, selon les secteurs géographiques.

De fréquentes initiatives (suite)

« Plusieurs communes contrôlées ont modernisé leurs équipements et installé des matériels plus performants et moins énergivores : Vif ».

La Commune de Vif rappelle qu'elle modernise également son parc d'éclairage selon ce procédé, avec un remplacement LED systématique : 258 points lumineux depuis 2013, soit 20,1 % du parc total.

« Certaines communes comme celle de Vif ont mis en place des dispositifs d'éclairage dits intelligents, dont l'allumage est déclenché par le passage des usagers ».

Là encore, il est dommage que les informations soient partielles ; en effet, seul 1 projet (la voie de contournement) a été mis en œuvre selon ce procédé, qui est effectivement parfaitement adapté à une piste piétons et cycles sur un linéaire aussi important (1,5 km).

Tous les autres projets routiers n'intègrent pas cette technologie, qui n'aurait d'ailleurs aucun sens.

Des consommations et dépenses mal suivies

« La commune de Vif n'a pas été à même de fournir ses données de consommations sur les dernières années ».

Un travail d'analyse de ces données d'éclairage public a été fait au début de la démarche, en 2013 et 2014, faisant ressortir un montant total annuel de 80 961€ en 2013, et 84 680€ en 2014. Toutes les factures sont disponibles pour les autres années, mais l'extraction pour analyse des données est un travail long et fastidieux. Ces données sont en effet contenues dans les factures de 3 contrats, pour les feux tricolores, et 56 contrats pour les éclairages publics.

« Les communes vérifient peu leurs factures d'électricité, alors même que des anomalies ont parfois été repérées. Ainsi en 2017, la Commune d'Évian a réalisé un audit de ses armoires électriques et constaté un décalage important entre les puissances facturées et les puissances réelles consommées ».

Pour information, la commune de Vif a également réalisé un audit technique approfondi de toutes ses armoires d'éclairage. L'analyse des puissances réelles par rapport aux puissances souscrites est également un travail qui est réalisé tous les 2 à 3 ans, entre la commune et son fournisseur d'énergie.

La dernière analyse qui a révélé des anomalies a permis de baisser la puissance souscrite de 3 tarifs jaunes uniquement, faisant passer un contrat de 60 à 54 kVA, un contrat de 66 à 48 kVA, et un autre de 96 à 84 kVA, ce qui a représenté une économie annuelle de 35 kVA * (6+18+12) = 1 270 €.

Les contrats relatifs à l'éclairage public sont bien dimensionnés, et sont pour la plupart souscrits sur des puissances extrêmement faibles (très souvent inférieure à 3 kVA). Ce ne sont donc pas sur ces postes qu'il est possible de réaliser des économies significatives.

L'éclairage des espaces publics, une gestion à rationaliser

« En 2013, la commune de Vif a mis en place un système d'éclairage public « intelligent » [...]. Cependant, cette estimation ne repose pas sur une étude technique précise.

Comme expliqué précédemment, le projet de la voie de contournement a été mis en œuvre selon ce dispositif, parfaitement adapté à une piste piétons et cycles sur un linéaire aussi important (1,5 km).

Toutefois, il n'aurait aucun sens d'équiper les autres projets, principalement routiers, avec cette technologie de détection.

En revanche, la commune met en œuvre des LEDs avec réduction de puissance systématique sur tous ses nouveaux projets, depuis 2013.

Ces projets sont systématiquement comparés aux situations existantes qu'ils vont remplacer, de façon à quantifier les écarts de puissances, les économies d'énergie réalisées, et le temps de retour sur investissement.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION NATIONALE DES COLLECTIVITÉS CONCÉDANTES ET RÉGIES (FNCCR)

Vous avez bien voulu me transmettre le chapitre du rapport public annuel 2021 relatif à l'éclairage des espaces publics de communes d'Auvergne-Rhône-Alpes, et je vous en remercie vivement.

La FNCCR partage les constats, les analyses et les préconisations de la Cour et n'a donc que peu d'observations à formuler.

Il me semble en particulier important d'insister, comme le fait la Cour, sur la nécessité d'un niveau élevé de mutualisation pour faire converger la maîtrise technique de la modernisation des réseaux d'éclairage public avec la maîtrise financière de leur coût, dans un contexte de contraintes croissantes sur les budgets communaux.

À cet égard, les syndicats d'énergie de grande taille ont développé un niveau d'expertise technique élevé, qui les rend d'autant plus attractifs pour les communes qu'ils incarnent une mutualisation de moyens respectueuse de la gouvernance des collectivités qui en sont membres (le maire restant l'autorité de police compétente). L'efficacité de cette mutualisation passe toutefois par un transfert en intégralité de la compétence « éclairage public » de façon à développer des stratégies globales. La mutualisation intercommunale de l'éclairage public suppose par ailleurs, ainsi que le note la Cour, une

claire dissociation entre la compétence « éclairage public » et la compétence « voirie », dans la mesure où les groupements de communes susceptibles d'intervenir pour l'éclairage public ne sont compétents en matière de voirie, au mieux que de manière très partielle (limitation à la seule voirie d'intérêt communautaire pour les EPCI à fiscalité propre), et le plus souvent pas du tout (syndicats d'énergie).

En ce qui concerne la recommandation de la Cour relative à l'amélioration de la connaissance des installations d'éclairage public, que nous partageons, je souhaite préciser que l'existence de données dans ce domaine suffisamment complètes sur l'ensemble des territoires permettrait de procéder à des comparaisons dans le temps et dans l'espace utiles pour l'évaluation et l'amélioration des politiques publiques, ainsi que pour l'établissement de statistiques et de cartographies nationales plus précises.

La présence
d'un casino
sur un territoire :
une rente de
situation fragilisée
par la crise sanitaire

PRÉSENTATION

En 2017, le chiffre d'affaires de l'industrie des jeux d'argent et de hasard atteint 10,4 Md€ et prend une place croissante dans le budget des Français⁷⁹. Au terme de la saison 2018-2019, le produit brut des jeux (PBJ)⁸⁰ est de 2,4 Md€, en augmentation de 4,88 %⁸¹ par rapport à la précédente.

Les 202 casinos français constituent le réseau d'établissements le plus important et le plus dense d'Europe⁸². Ils assurent aux 196 collectivités sur le territoire desquelles ils sont implantés des recettes directes et indirectes. En 2019, le montant de la principale d'entre elles – le prélèvement sur le produit des jeux – s'élevait à 293 M€, soit une somme voisine des redevances des droits et services à caractère culturel perçues par l'ensemble des communes⁸³.

⁷⁹ Observatoire des jeux, *Cartographie sociale des jeux d'argent et de hasard en France en 2017*, octobre 2019.

⁸⁰ Le PBJ correspond aux sommes perdues par les joueurs avant les prélèvements fiscaux.

⁸¹ Service central des courses et jeux du ministère de l'Intérieur.

⁸² Cour des comptes, *La régulation des jeux d'argent et de hasard*, rapport public thématique, La Documentation française, octobre 2016.

⁸³ Jean-René Cazeneuve, député du Gers, *Impact de la crise du COVID-19 sur les finances locales et recommandations*, rapport au Premier ministre, 29 juillet 2020 (pages 45 et 66). Les prélèvements sur le produit des jeux des casinos opérés par l'État sont estimés à 766 M€ en 2019 (tome 1 du fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2020, page 47).

Dans un chapitre du rapport public annuel publié en 2002, la Cour s'était intéressée à la régulation et au contrôle de ce secteur par l'État, à son poids économique et au cadre concessif de l'exploitation⁸⁴. Près de vingt ans après, il est apparu nécessaire de faire un point spécifique sur les relations entre les communes et leurs casinos et les risques qui y sont attachés. Cette analyse se fonde sur 15 contrôles ayant porté sur un échantillon de 16 casinos, principalement situés dans quatre régions (Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Hauts-de-France et Occitanie)⁸⁵, dont le montant du produit brut des jeux équivaut à presque 10 % du total national.

Ce choix montre notamment l'hétérogénéité des niveaux de produits bruts des jeux, entre le huitième casino au plan national (Lille, 42,5 M€ en 2018-2019) et le 201^{ème} et avant-dernier (Vernet-les-Bains, 132 600 €). Ces établissements sont gérés en majorité par des sociétés casinotières, filiales de grands groupes et, dans quelques cas, par des entreprises indépendantes.

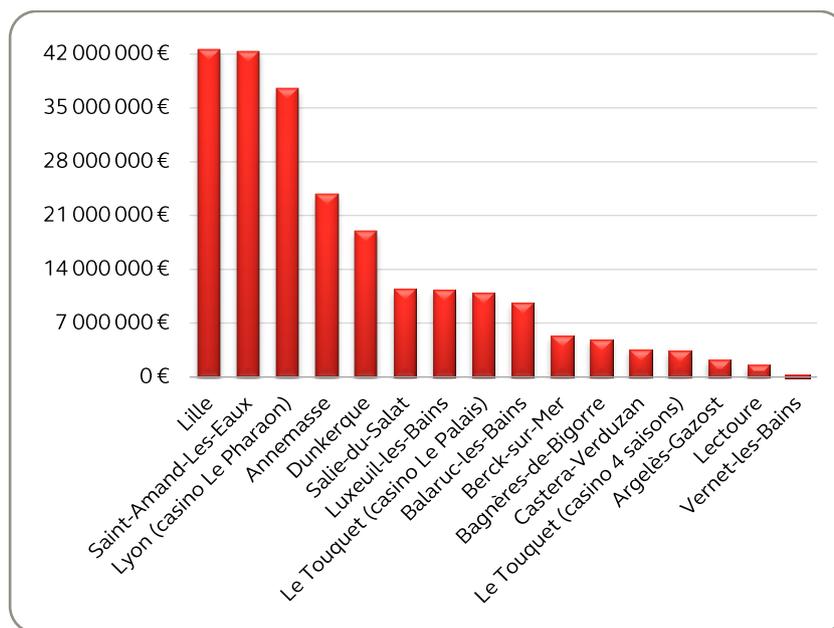
L'échantillon est également illustratif de leurs implantations très diverses : dans des communes balnéaires (Berck-sur-Mer, Dunkerque, Le Touquet), thermales (Bagnères-de-Bigorre, Luxeuil-les-Bains, Saint-Amand-les-Eaux, etc.), au centre de grandes agglomérations (Lille, Lyon) ou a contrario dans des communes de très petite taille (Castéra-Verduzan, 954 habitants).

Il présente aussi des établissements dont l'activité était, avant la crise sanitaire, en croissance (Saint-Amand-les-Eaux, avec une augmentation du produit brut des jeux de 10 % en 2018-2019 par rapport à la saison précédente), ou à l'inverse déjà en déclin (Castéra-Verduzan, - 6 % sur la même période).

⁸⁴ Cour des comptes, « Les relations entre les collectivités publiques et les casinos », in *Rapport au président de la République* (rapport public annuel 2002), février 2002, La Documentation française, pages 689 à 715.

⁸⁵ Auvergne-Rhône-Alpes : Annemasse, Lyon ; Bourgogne-Franche-Comté : Luxeuil-les-Bains ; Hauts-de-France : Berck-sur-Mer, Dunkerque, Lille, Le Touquet-Paris-Plage, Saint-Amand-les-Eaux ; Occitanie : Salies-du-Salat, Balaruc-les-Bains, Argelès-Gazost, Bagnères-de-Bigorre, Castéra-Verduzan, Vernet-les-Bains et Lectoure.

Graphique n° 1 : le produit brut des jeux saison 2018-2019
des casinos de l'échantillon



Source : Cour des comptes à partir des données du service central des courses et jeux du ministère de l'Intérieur

Ces travaux révèlent que si les communes se trouvent dans une position asymétrique vis-à-vis de leur délégataire, elles font montre en pratique d'une passivité certaine face aux enjeux de leurs délégations (I). Elles se satisfont souvent d'une sorte de rente de situation qui les fragilise en cas de difficultés d'exploitation et de dégradation de la conjoncture économique. Les conséquences de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 illustrent particulièrement cette problématique (II).

Synthèse des recommandations du chapitre du rapport public annuel 2002

La Cour formulait quatre recommandations.

Elle recommandait tout d'abord de clarifier la situation juridique des casinos en les sortant du champ des délégations de service public ou, à défaut, en précisant les règles applicables à ces délégations et en veillant à leur stricte application.

Elle recommandait, également, de simplifier et stabiliser les règles de prélèvement public sur le produit brut des jeux en en modifiant l'assiette et en supprimant les abattements supplémentaires et le prélèvement à employer.

S'agissant des contrôles des services de l'État, elle recommandait de les rendre plus efficaces en coordonnant mieux l'activité des services et en la réorientant vers les domaines où les enjeux sont les plus importants.

Enfin, elle recommandait de mieux préparer et motiver les décisions publiques d'autorisation de casinos et de jeux, en rassemblant en particulier des informations sur les difficultés sociales et maladies liées à ces jeux d'argent et de hasard.

Une partie de ces recommandations a été mise en œuvre. La suppression du dispositif du « prélèvement à employer », effective depuis 2014, a participé d'une simplification des règles. Récemment, l'ordonnance n° 2019-1015 du 2 octobre 2019 réformant la régulation des jeux d'argent et de hasard a créé l'autorité nationale des jeux (ANJ), chargée de la lutte contre le jeu excessif. Le décret n° 2020-494 du 28 avril 2020 relatif aux modalités de mise à disposition de l'offre de jeux et des données de jeux a transféré au groupement d'intérêt public « Observatoire français des drogues et toxicomanies » les missions d'étude sur les jeux d'argent et de hasard et sur l'addiction à ces jeux, précédemment dévolues à l'Observatoire des jeux.

Toutefois, la situation juridique des casinos au regard du régime des délégations de service public reste toujours à clarifier, comme le montre ce nouveau chapitre. Quant aux règles des prélèvements publics, en matière d'assiette, de barème et d'abattement, elles demeurent complexes et très mal appréhendées par les collectivités examinées.

I - La commune : une autorité délégante passive

Une délégation de service public atypique

Un casino est un établissement comportant trois activités distinctes : l'animation, la restauration et le jeu, réunies sous une direction unique sans que le jeu et l'animation puissent être affermés, c'est-à-dire sous-traités.

Le Conseil d'État (CE) a jugé en 1966 qu'« un contrat passé entre une commune et une société chargée d'édifier, d'entretenir et d'exploiter un casino municipal constitue une concession de service public conclue dans l'intérêt du développement de la station touristique et balnéaire »⁸⁶. En effet, les prélèvements communaux sur le produit brut des jeux contribuent au financement des services publics.

La délégation de service public est donc le mode de gestion obligatoire et, par suite, depuis l'adoption de la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, la passation de la convention de délégation doit faire l'objet d'une mise en concurrence. Sa durée dépend des investissements demandés au concessionnaire sans qu'elle puisse excéder 20 ans⁸⁷.

L'échantillon examiné est représentatif de la diversité du secteur. Il concerne principalement des établissements anciens et d'autres plus récents, dont celui de Lectoure (Gers), dernier casino créé sur le territoire français. Implantés dans des stations balnéaires et thermales, mais également dans des agglomérations de plus de 500 000 habitants, ils sont gérés en majorité par des sociétés casinotières, filiales de grands groupes et, dans quelques cas, par des entreprises indépendantes.

La majorité des collectivités manifestent une certaine passivité, voire un désintérêt pour la gestion des délégations qu'elles considèrent sans risque pour elles et comme une source de revenus pérenne. Ces sociétés se sont ainsi taillées des positions privilégiées, parfois d'ailleurs avec l'appui même de leur délégant. Les communes sont, de fait, peu attentives à la contribution du casino à l'animation culturelle et au développement touristique, ainsi qu'aux retombées économiques, ce qui constitue pourtant un des enjeux majeurs pour ces territoires. Leur évaluation à l'échelle communale ou intercommunale pourrait être réalisée tous les deux à cinq ans en fonction de la taille de la collectivité.

⁸⁶ CE, 25 mars 1966, n° 46504, ville de Royan et société anonyme de Royan et Couzinet ; CE, 19 mars 2012, SA Groupe Partouche, req. n° 341562.

⁸⁷ Arrêté du 14 mai 2007 relatif à la réglementation des jeux dans les casinos.

A - Des casinotiers, maîtres du jeu

Il ressort des contrôles des chambres régionales des comptes que la position des casinotiers est particulièrement avantageuse et protectrice de leurs intérêts dès lors qu'ils sont propriétaires des murs ou disposent de baux sécurisés, au travers de sociétés auxquelles ils sont liés directement ou par le biais de leur société mère, comme l'avait déjà constaté la Cour en 2001.

Les collectivités sont souvent elles-mêmes à l'origine de cette situation. À Lyon (Rhône), le casinotier occupe des locaux appartenant à une société filiale de son groupe, laquelle dispose d'un bail à construction⁸⁸, consenti par la commune jusqu'en 2092. En 2019, le bailleur a informé celle-ci de sa décision de ne pas louer à tout nouveau délégataire du casino, la commune n'a pu que prendre acte de cette décision sans pouvoir s'y opposer. De même, à Berck-sur-Mer (Pas-de-Calais), la société mère est propriétaire de l'établissement géré par sa filiale, après qu'il lui a été vendu par la commune. À Dunkerque (Nord), le casinotier loue ses locaux à une société civile immobilière dont il est l'actionnaire principal. À Saint-Amand-les-Eaux (Nord), le délégataire bénéficie, par la commune, d'un bail à construction d'une durée plus longue (30 ans) que celle de sa délégation (18 ans).

Ces montages juridiques font obstacle à un renouvellement de l'opérateur. Tout candidat à l'attribution de la convention de délégation serait en effet dans l'obligation, s'il était retenu, de négocier son loyer avec le précédent délégataire ou la société à laquelle ce dernier est lié ou de proposer à la commune un autre site pour l'établissement, ce qui constitue à l'évidence un handicap certain pour tout autre postulant.

Dans ce cadre, il est souvent difficile pour la collectivité publique de faire réaliser, par le délégataire, les investissements nécessaires à la pérennité de l'exploitation sur le long terme. Alors que les dispositions du code de la commande publique imposent à l'autorité concédante de fixer la durée du contrat en fonction de la nature et du montant des prestations ou investissements demandés au concessionnaire⁸⁹ (ou de donner des éléments d'information suffisants sur la nécessité de prévoir des investissements⁹⁰), ce n'est en règle générale pas le cas⁹¹.

⁸⁸ Article L. 251-1 du code de la construction et de l'habitat : « Constitue un bail à construction, le bail par lequel le preneur s'engage, à titre principal, à édifier des constructions sur le terrain du bailleur et à les conserver en bon état d'entretien pendant toute la durée du bail ».

⁸⁹ Articles L. 3114-7 et R. 3114-2 du code de la commande publique. Jusqu'en 2016, les délégations de services publics étaient définies aux articles L. 1411-1 à L. 1411-19 et R. 1411-1 à R. 1411-8 du code général des collectivités territoriales.

⁹⁰ Cf. ordonnance du CE n° 437946 du 6 novembre 2020.

⁹¹ Ce point avait déjà été souligné par la Cour à l'occasion de son rapport sur les stations de ski des Alpes du Nord (Rapport public annuel 2018, tome II, page 448), disponible sur www.ccomptes.fr.

Ainsi, la concession du casino d'Annemasse (Haute-Savoie), en l'absence d'un programme d'investissements à réaliser par le délégataire, est d'une durée excessive de 20 ans, même si ce dernier a présenté un projet d'extension-réhabilitation en 2020. À Balaruc-les-Bains (Hérault), les investissements à la charge du délégataire, non détaillés, sont faibles au regard de la durée de 15 ans de la concession. À chaque fois, en pareille configuration, le casinotier améliore la rentabilité de son exploitation alors que la commune ne s'assure pas de l'équilibre économique du contrat qui reste très favorable pour l'exploitant.

Dans la majorité des cas observés, la collectivité délégante n'a, de toute façon, aucune connaissance de la nature des biens de la concession, ce qui peut faire échec à la restitution des biens de retour⁹² et rend encore plus complexe le changement de titulaire. Elle peut également être amenée à verser une indemnité au casinotier pour les biens que ce dernier n'a pas amortis. Au Touquet-Paris-Plage (Pas-de-Calais), la commune, afin de ne pas avoir à régler une indemnité de 1,22 M€, a ainsi accepté de renouveler le contrat de son casinotier sur une durée de 20 ans pour lui permettre d'amortir les biens de « premier établissement »⁹³.

Certes, les collectivités tentent, dans certains cas, de réexaminer le montage existant. À l'occasion du renouvellement d'une concession, pour récupérer la propriété du casino et faciliter la concurrence, cette même commune du Touquet, sur laquelle sont implantés deux casinos, a résilié le bail à construction de son délégataire moyennant une indemnité de 5 M€. Dans le cahier des charges de la nouvelle délégation, elle demandait au bénéficiaire de verser un droit d'entrée d'un montant équivalent. Dans les faits, cette disposition avantageait, de fait, le casinotier sortant qui pouvait la régler plus facilement par le biais d'une compensation entre ces deux sommes.

Cet exemple montre l'importance, pour la collectivité, d'être particulièrement attentive au montage juridique et au suivi du contrat de délégation. Les évolutions jurisprudentielles récentes⁹⁴ doivent l'inciter à clarifier la situation patrimoniale. Elle doit ainsi prévoir, en amont du renouvellement, les modalités d'occupation du domaine public, y compris en résiliant le bail emphytéotique associé à une concession, et les conditions de compensation des investissements non amortis.

⁹² CE, 21 décembre 2012, *Commune de Douai*, n° 342788 et, pour une application au secteur des casinos, CE, 23 janvier 2020, *Société touristique de la Trinité*, n° 426421.

⁹³ Les biens de « premier établissement » regroupent les immobilisations non amorties à l'issue de la précédente DSP et dont l'amortissement se poursuit dans le nouveau contrat.

⁹⁴ Conseil d'État, 23 janvier 2020, req. n° 426421 et du 6 novembre 2020, req. n° 437946.

Le recours à un cahier des charges type, qui serait proposé par l'État à titre informatif, serait de nature à mieux sauvegarder les intérêts de collectivités de faible taille dont l'expertise juridique fait parfois défaut face à la complexité des contrats mis en œuvre.

La perspective de recettes supplémentaires ne doit pas conduire à négliger les autres aspects de cette relation, notamment en ce qui concerne la nécessaire transparence dans le renouvellement de la délégation à échéance régulière.

Le casino de Lille (Nord) : un exemple de bonnes pratiques

En 2006, la commune de Lille a confié la réalisation et l'exploitation d'un casino à une filiale d'un grand groupe, dans le cadre d'une concession protectrice de ses intérêts. Le contrat lui assure un niveau élevé de recettes. Il ne met pas à sa charge les aléas (délai, évolution des coûts, etc.) liés à la construction de l'équipement, lequel a nécessité un investissement de 120 M€. Il prévient également une éventuelle défaillance du concessionnaire. Les ouvrages et équipements nécessaires au fonctionnement du casino reviennent gratuitement au concédant à l'expiration du contrat. L'exploitation se fait donc réellement « aux risques et périls » du délégataire.

Ce dernier a été contraint de verser des pénalités à la commune d'1,4 M€ pour le retard de l'ouverture du casino. En 2018, l'établissement avait accumulé 97,2 M€ de pertes. La commune avait perçu 5,7 M€ de prélèvement sur le produit brut des jeux et une redevance d'occupation du domaine public. La contribution au développement culturel et touristique était d'1,1 M€.

En définissant de manière précise le régime des biens, en contrôlant l'exécution de sa concession ou encore en portant une attention à la qualité de l'offre culturelle du casinotier, la commune de Lille offre un exemple de bonne pratique à développer.

B - Une autorité délégante passive dans la gestion du contrat

Il ressort de l'enquête que, à toutes les étapes de la vie du contrat, la commune reste relativement passive et se trouve rarement en position d'exercer ses responsabilités de délégant.

Les contrats sont très succincts et souvent lacunaires, ne comportant pas, par exemple, de possibilités de révision des conditions financières en fonction des résultats de la délégation de service public (DSP). Le délégant ignore généralement leur équilibre économique et la stratégie

commerciale de son délégataire. L'un des deux casinotiers du Touquet-Paris-Plage privilégie, ainsi, la croissance des activités de restauration et des animations, dont la discothèque, au détriment de celle des jeux, ce qui entraîne de moindres recettes pour la commune.

Dans de rares cas, la participation à l'animation est assise sur la performance de la concession. Ainsi, à Argelès-Gazost (Hautes-Pyrénées), le casinotier doit assurer un programme d'animations dont le coût est au minimum équivalent à 1 % de son chiffre d'affaires. De même, à Lectoure (Gers), cette contribution est assise sur le produit net des jeux à hauteur de 0,40 %, avec un minimum garanti de 7 500 €.

Les comptes prévisionnels sont souvent peu fiables et très éloignés des réalisations effectives. La commune ne peut donc, dans ces conditions, connaître la valeur économique de la DSP, la projeter sur la durée de la concession et en suivre l'exécution, ce qui est pourtant essentiel pour engager un dialogue protecteur de ses propres intérêts.

La collectivité délégante ne se montre pas non plus active dans la négociation du taux de prélèvement sur le produit brut des jeux (PBJ) ou des redevances d'occupation du domaine public, et donc sur le niveau de recettes dont elle pourrait bénéficier, confortant ainsi l'avantage économique du casinotier à son détriment.

À titre illustratif, la Cour relève qu'en 2017, la commune du Touquet-Paris-Plage a accepté, dans un des contrats, un taux de prélèvement sur le PBJ progressif⁹⁵. Elle a ainsi perdu, compte tenu de la baisse de l'activité du casino, environ 30 % de cette ressource. De même, la commune de Lectoure a conduit une négociation directe avec un opérateur qui s'est soldée par des dispositions financières moins intéressantes que celles de deux casinos voisins appartenant au même groupe.

Les collectivités de l'échantillon ne négocient pas davantage les divers abattements possibles au PBJ demandés par le délégataire, comme le crédit d'impôt au titre de l'organisation de « manifestations artistiques de qualité »⁹⁶. À ce titre, la commune de Lille, consciente du coût pour elle du crédit d'impôt pour « manifestations artistiques de qualité » (environ 160 000 €), porte une attention particulière à l'offre culturelle proposée. *A contrario*, la négligence de la commune de Berck-sur-Mer l'a conduite à accorder ce crédit, alors que, dans son arrêté autorisant l'exploitation, le ministre de l'Intérieur « invite toutefois le casino à renforcer ses dépenses en matière d'animation interne (hors jeux gratuits) ».

⁹⁵ À l'occasion du renouvellement de la délégation de service public, la commune a accepté la demande de l'unique candidat retenu de fixer le taux de prélèvement sur le produit brut des jeux selon un barème différent si les recettes du casino sont supérieures ou inférieures à 17 M€. Dans le premier cas, le taux est de 15 % ; dans le second de 8 %. Cette formule, qui crée un effet de seuil très important, s'est révélée très défavorable par rapport à un prélèvement linéaire classique.

⁹⁶ Articles L. 2333-55- 2 et R. 2333-82- 4 du CGCT.

Les collectivités de l'échantillon ne contrôlent pas l'exécution de leur délégation ; elles n'exigent pas la restitution, dans les délais réglementaires, des rapports annuels, leur complétude et le respect par le délégataire de l'intégralité de ses obligations⁹⁷, ce qui est pourtant essentiel pour s'assurer de la vie du contrat. Si, depuis 2001, un progrès est observé dans la production des rapports, ils ne sont pas toujours examinés par le conseil municipal à Castéra-Verduzan (Gers). Ils sont souvent incomplets et ne respectent pas la réglementation. À cet égard, le rapport du délégataire du casino de Bagnères-de-Bigorre (Hautes-Pyrénées) constitue une exception.

De plus, les communes de l'échantillon n'appliquent que très rarement les pénalités prévues. Elles n'utilisent pas la clause qui met à la charge des concessionnaires les frais de contrôle de l'exécution du contrat.

La passivité des collectivités, déjà relevée par la Cour en 2001, s'exprime aussi à l'égard des deux autres activités du casino : la restauration et l'animation. Cette dernière peut recouvrir diverses actions comme des subventions aux associations locales culturelles (comité des fêtes, etc.) et sportives, la prise en charge du feu d'artifice du 14 juillet, l'organisation de concerts, de bals, d'expositions, etc.

Ces éléments sont définis en termes souvent imprécis et peu contraignants. Les communes ne cherchent pas à maîtriser les prix des prestations attendues. Les engagements du délégataire en matière d'offre de spectacles ne sont pas non plus toujours respectés.

À Dunkerque, si le délégataire et la commune ont arrêté une programmation ambitieuse selon laquelle « *le casino a pour ambition de devenir un lieu incontournable de culture avec les grandes voix françaises et internationales* », dans les faits cette assertion ne s'est pas vérifiée, faute d'objectifs précis à respecter en termes, notamment, de nombre de spectacles et de représentations.

À la décharge des collectivités, elles composent souvent avec un délégataire qui dispose de l'expertise et de la surface financière de sa société mère. Du reste, la faiblesse des services administratifs des plus petites communes l'explique aussi, même si elles pourraient être utilement accompagnées par un cabinet conseil. Les situations lilloise et lyonnaise sont exceptionnelles à cet égard, du fait de l'existence d'un service de contrôle des gestions externes, ce qui permet d'établir un dialogue constant avec le délégataire.

⁹⁷ Articles R. 1411-7 du CGCT puis R. 3131-3 et R. 3131-4 du code de la commande publique.

II - La présence d'un casino est conçue comme une rente de situation par les communes

Dans le modèle économique de la plupart des délégations, la commune ne participe pas au fonctionnement du casino, ni à ses investissements. À l'inverse, elle bénéficie de flux financiers importants, qu'elle appréhende comme une rente, sans en percevoir les risques en cas de retournement de la conjoncture.

A - Une activité sans engagement financier

Contrairement aux autres délégations de service public (eau potable, assainissement, transport, etc.), l'ensemble des coûts d'exploitation et d'investissement sont généralement pris en charge par le casinotier. En outre, le délégataire n'a pas à verser de subvention d'équilibre. Pour une commune, l'implantation d'un, voire de plusieurs, casinos est donc considérée comme une source de recettes financières non négligeable, sans risque associé, alors même que son impact sur la fréquentation touristique peut s'avérer important pour l'économie locale, sans oublier les effets sur l'emploi des activités annexes de service.

Adossées pour la plupart à de grands groupes rentables et solvables, les sociétés exploitantes peuvent souvent supporter de grosses opérations d'investissement. Face aux pertes accumulées, la société mère du délégataire de la concession du casino de Lille a, par exemple, ainsi que la convention de délégation de service public le lui imposait, recapitalisé sa filiale dans l'espoir de rentabiliser, à terme, son investissement.

Dans certains cas, toutefois, les collectivités peuvent être mises à contribution : la commune de Vernet-les-Bains (Pyrénées-Orientales) a ainsi exonéré le casinotier de sa redevance d'occupation des locaux afin de maintenir une activité de jeux sur le territoire. Cela s'est révélé toutefois insuffisant. Fin 2016, la société a été liquidée, sans que la commune ne présente l'état de ses créances

B - La commune dépendante du prélèvement sur le produit brut des jeux

Les retombées de l'activité du casino pour la collectivité sont, avant tout, financières et fortement liées à l'évolution du reversement du produit brut des jeux, principalement assis, ces dernières années, sur les machines à sous.

Les prélèvements sur le produit brut des jeux des casinos

L'article L. 2333-54 du code général des collectivités territoriales (CGCT) autorise les communes, siège d'un casino, à instituer un prélèvement sur le produit brut des jeux (PBJ), au taux maximal de 15 %. Il s'applique à la somme totale des éléments constitutifs du PBJ tel que défini à l'article L. 2333-55-1 du CGCT, diminuée de 25 % et, le cas échéant, d'abattements supplémentaires (investissement hôtelier, crédit d'impôt pour manifestations artistiques de qualité notamment). En 2019, son montant total est de 293 M€⁹⁸.

L'assiette permet à l'administration de déterminer, de manière progressive et selon le type de jeu, les prélèvements au profit de l'État, des collectivités et des organismes sociaux.

Par ailleurs, l'article L. 2333-55 du CGCT précise qu'il est reversé à chaque commune 10 % du prélèvement sur le PBJ opéré par l'État, ce qui ne peut avoir pour effet d'augmenter de plus de 5 % les recettes réelles de fonctionnement de la commune.

Enfin, se rajoute, depuis 2014, un prélèvement sur les jeux de cercle en ligne, en application de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

Dans certains cas, cette ressource est déterminante pour le budget communal, ce que la Cour avait déjà relevé en 2001.

Dans nombre de stations thermales, le constat est très net. En 2019, les recettes tirées du produit brut des jeux⁹⁹ représentaient 27,8 % des recettes réelles de fonctionnement de Salles-du-Salat (Haute-Garonne), 24 % à Castéra-Verduzan, 18 % à Saint-Amand-les-Eaux et 11,9 % à Luxeuil-les-Bains.

Dans les grandes métropoles, leur poids est cependant bien moindre, de 0,8 % à Lyon et 1,5 % à Lille. Des niveaux un peu supérieurs s'observent dans des stations balnéaires des Hauts-de-France, avec 1,7 % à Dunkerque et 2,7 % à Berck-sur-Mer. Dans la commune frontalière d'Annemasse, il en représente 7,1 %.

Les jeux constituent le principal produit d'activité du casino. Les divers prélèvements opérés sur ceux-ci au profit des collectivités (PBJ, reversement sur le prélèvement de l'État sur le PBJ et les impôts sur les cercles et maisons de jeux compris) représentent, dans les Hauts-de-France, de 55 % à 93 % des recettes totales tirées de la présence des établissements.

⁹⁸ Rapport du député Jean-René Cazeneuve, *op. cit.*

⁹⁹ Prélèvement sur le produit brut des jeux et reversement du prélèvement de l'État sur le PBJ.

En sus de ces produits, ces établissements apportent des recettes fiscales, non seulement à la commune, mais aussi à son intercommunalité, au département et à la région (taxe foncière, cotisation foncière des entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, taxe locale sur la publicité extérieure, etc.).

Le niveau du prélèvement sur les jeux focalise l'attention, sans que pour autant les collectivités ne cherchent à l'optimiser. Quant aux enjeux de la négociation des autres ressources directes, ils sont souvent mal appréhendés. De ce point de vue, Lille fait exception, dans la mesure où la redevance d'occupation du domaine public pour la commune équivaut, en 2018, à 41 % des recettes générées par le casino. La fixation d'une telle redevance constitue une bonne pratique dont les collectivités pourraient utilement s'inspirer. En effet, elles se satisfont, dans la majorité des cas, de contributions minimales de leur casinotier au développement touristique et culturel. Elles ne cherchent guère à améliorer leurs concours, se concentrant généralement sur les recettes directes.

Les communes privilégient ainsi une vision à court terme. Elles n'étudient pas les retombées en termes de rayonnement culturel et touristique. Elles ne s'intéressent pas, par exemple, aux impacts sur le commerce local, à la fréquentation hôtelière, aux emplois dépendant de cette activité. Elles abandonnent ainsi, par là même, les actions structurantes, durables et susceptibles d'assurer l'attractivité de leur territoire.

De même, elles n'ont ni transféré le prélèvement à leurs intercommunalités¹⁰⁰, ni partagé ce dernier avec celles-ci¹⁰¹, alors que les retombées, notamment touristiques, devraient plutôt s'appréhender au niveau supra communal de manière à s'assurer de l'effet structurant sur l'ensemble d'un territoire.

¹⁰⁰ Article L. 2333-54-6 du CGCT : « Les communes peuvent, par convention, reverser tout ou partie du prélèvement au groupement de communes ou au syndicat mixte dont elles sont membres lorsqu'il réalise des actions de promotion en faveur du tourisme ». Article L. 5211-21-1 du CGCT : « Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et la métropole de Lyon qui exercent la compétence tourisme peuvent sous certaines conditions instituer le prélèvement sur le PBJ, sauf opposition de la commune siège d'un casino (article). Ils peuvent aussi en reverser tout ou partie par convention à cette dernière ».

¹⁰¹ L'EPCI bénéficie aussi de la présence d'un casino (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) cotisation foncière des entreprises (CFE) et éventuellement une part de taxe foncière en fonction de son régime fiscal).

C - Une dépendance forte à cette ressource, ce qui n'est pas sans conséquence en période de crise

Il importe que les collectivités prennent toute la mesure des risques liés à une dépendance trop forte à cette ressource.

En effet, elles s'exposent aux retournements de la conjoncture économique, en faisant reposer le financement de charges récurrentes et pérennes sur les recettes en provenance du casino. Ce risque s'est réalisé à deux reprises en 2020 avec la fermeture des établissements entre les 17 mars et 22 juin puis à compter du 30 octobre 2020, à la suite de l'entrée en vigueur des mesures prises pour faire face à l'épidémie de covid 19¹⁰².

L'impact sur leurs finances a été immédiat dans la mesure où le prélèvement sur le PBJ est versé aux communes le mois suivant la perception de l'impôt. Au plan national, la perte avait été estimée en 2020 à 30 % par rapport à 2019¹⁰³ à la suite du premier confinement, les incertitudes restant au demeurant importantes quant aux conditions de reprise de cette activité à la suite du second confinement en 2020.

Au 31 décembre 2020, les collectivités de l'échantillon avaient encaissé seulement 45 % du montant des recettes perçues en 2019.

La crise affecte très différemment les collectivités. Lille, Saint-Amand-les-Eaux et Lyon subissent une baisse, au 31 décembre 2020, respectivement de 43,5 %, 38,8 % et 34,4 % par rapport au montant de 2019.

Les communes touristiques ou thermales pourraient être plus affectées. Castéra-Verduzan, Annemasse ou Le Touquet-Paris-Plage enregistrent une baisse, à cette date, de 68,2 %, 53,4 % et 46,3 % du niveau des recettes de 2019. La chute de la fréquentation touristique peut expliquer cette situation.

Ces collectivités sont d'autant plus fragilisées qu'elles peuvent subir également la perte des produits de la taxe de séjour. Sur les 15 communes de l'échantillon, cinq sont concernées¹⁰⁴. Au

¹⁰² Le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 a prononcé l'interdiction pour certaines catégories d'établissements, dont les salles de jeux, d'accueillir du public.

¹⁰³ Rapport du député Jean-René Cazeneuve, *op. cit.*

¹⁰⁴ Créée par la loi du 13 avril 1910, la taxe de séjour est instituée à l'initiative des communes réalisant des dépenses favorisant l'accueil des touristes. À l'origine, elle pouvait être instituée uniquement par les stations classées de tourisme. Cette possibilité a été élargie aux communes de montagne en 1985, puis aux communes littorales en 1986, aux communes réalisant des actions de promotion touristique en 1988 et, enfin, aux communes réalisant des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels en 1995. Elle est devenue insituable par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui respectent les conditions applicables aux communes à compter de l'année 1999.

31 décembre, celles-ci présentaient de grandes disparités avec une baisse de 6 % à 57 % de la recette totale 2019 liée à cette taxe. À Balaruc-les-Bains (Hérault), son produit représentait 4 % des recettes réelles de fonctionnement (784 000 €) et, selon la commune, pourrait diminuer des deux tiers en 2020.

Ces pertes de recettes sont particulièrement préjudiciables aux communes exploitant en régie les activités thermales, celles-ci connaissant un niveau de charges et un taux d'endettement plus élevés¹⁰⁵. À Salies-du-Salat, le déficit d'exploitation des thermes est en partie financé par les produits des jeux, ce qui, en cas de baisse persistante des recettes de jeux, pourrait la contraindre à arrêter cette activité.

La perte de prélèvement sur le PBJ par rapport à 2019 est estimée, selon la Cour et sur la base de l'échantillon retenu pour cette enquête, entre 45 et 50 %, montant qui montre l'importance de l'impact de la crise sanitaire sur les recettes de ces collectivités, notamment celles de faible taille.

Un dispositif de compensation des pertes de recettes fiscales et domaniales est prévu pour 2020 par la loi de finances rectificative du 30 juillet 2020. Il assure aux communes un montant de recettes équivalent à celui constaté en moyenne sur la période 2017 à 2019. Le prélèvement sur le PBJ est pris en compte. La dotation prévue est calculée par différence entre le montant estimé desdites recettes en 2020¹⁰⁶ et celui constaté sur la période triennale. Les communes perçoivent un acompte dès 2020 et le solde en 2021 après évaluation définitive des pertes.

Ces dispositions pourraient cependant se révéler pénalisantes pour certaines des communes concernées.

Pendant la période de référence retenue, le dynamisme d'autres recettes de la collectivité (comme la taxe d'habitation ou la taxe foncière) pourrait, en effet, compenser partiellement l'impact du recul du prélèvement sur le PBJ et donc conduire à minorer la compensation à recevoir. La référence à la moyenne est particulièrement défavorable aux communes ayant bénéficié d'une forte progression du PBJ en 2019, comme Berck-sur-Mer (+ 13,5 %) ou Dunkerque (+ 11 %).

¹⁰⁵ Cour des comptes, « Thermalisme et collectivités territoriales, un système fragile », in *Le rapport public annuel 2019*, Tome I.

¹⁰⁶ Pour 2020, le montant des recettes fiscales, dont le produit brut des jeux, est calculé en fonction des produits perçus. Les pertes consécutives à des mesures de dégrèvements ou d'exonération, ou de baisse de taux décidées par la collectivité ne sont pas prises en compte. Le montant des redevances et recettes d'utilisation du domaine est arrêté forfaitairement sur la base du produit 2019 moins un abattement forfaitaire de 21 %.

En 2020, le retournement de situation liée à la crise de la covid 19 est partiellement compensé par l'État. Selon les estimations du gouvernement, 53 % des communes sièges d'un casino en 2020 ont bénéficié de l'acompte prévu (25,87 M€) par le dispositif de compensation. Les incertitudes perdurent cependant, le mécanisme de garantie de recettes n'étant que temporaire, et la crise sanitaire se poursuivant. Dans ce contexte incertain pour l'avenir, les collectivités sont invitées à s'approprier à nouveau le contrôle de leurs délégataires de service public gérant leur casino. Les bonnes pratiques mises en évidence dans cette étude montrent qu'une relation plus équilibrée reste possible et doit s'instaurer au bénéfice des territoires.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les communes appréhendent la présence d'un casino sur leur territoire comme une rente de situation, sans risque associé et qui leur procure des ressources pérennes sans qu'elles supportent de charges.

Dans les relations avec les casinotiers, elles restent relativement passives dans la négociation ainsi que sur l'exécution des contrats de délégation de service, comme la Cour l'avait déjà observé en 2002, ne percevant pas, jusqu'à présent, l'intérêt d'une relation plus équilibrée au bénéfice de leur territoire.

De surcroît, les délégataires jouissent d'une position privilégiée grâce à des montages patrimoniaux complexes. Ainsi, les communes sont de fait captives de leurs casinotiers et s'exposent à des risques financiers non négligeables, notamment en cas de retournement de la conjoncture. Ceux-ci sont d'autant plus importants que, pour certaines, le prélèvement sur le produit des jeux représente près de 30 % des recettes réelles de fonctionnement.

La crise sanitaire et économique survenue en 2020 illustre cette fragilité. Les communes pourraient perdre, en moyenne, entre 45 et 50 % de cette recette sans que les garanties de compensation accordées par l'État ne puissent être pérennisées.

Il est donc important de mieux protéger les intérêts de collectivités qui, dans nombre de cas examinés, ne disposent pas de l'expertise juridique nécessaire pour l'élaboration de clauses qui, bien que non précisées aujourd'hui dans le code général des collectivités territoriales, paraissent pourtant essentielles pour ces délégations de service public. Principal bénéficiaire des prélèvements publics sur ces activités, l'État se doit d'établir de nouvelles règles mieux à même de rétablir un équilibre dans cette relation complexe.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- *À l'État :*

1. *Élaborer, à titre informatif, un modèle de cahier des charges et de contrat pour ce type de délégation de service public de manière à mieux protéger les intérêts de collectivités de faible taille.*

- *Aux collectivités territoriales :*

2. *Procéder à l'évaluation des retombées de la présence, sur le territoire, du casino en matière de développement touristique et culturel et en présenter les résultats à l'assemblée délibérante à l'occasion de l'examen du rapport du délégataire prévu à l'article L. 1411-3 du CGCT.*

Réponses

Réponse du Premier ministre	129
Réponse du maire de la commune d'Annemasse	133
Réponse du maire de la commune de Bagnères-de-Bigorre.....	134
Réponse du maire de la commune de Balaruc-les-Bains.....	135
Réponse du maire de la commune de Dunkerque.....	138
Réponse de la maire de la commune de Lille	139
Réponse du maire de la commune de Luxeuil-les-Bains	141
Réponse du maire de la commune de Lyon	143
Réponse du maire de la commune de Saint-Amand-les-Eaux	145
Réponse du maire de la commune de Salies du Salat	147

Destinataires n'ayant pas d'observation

Maire de la commune de Touquet-Paris-Plage
Maire de la commune de Vernet-les-Bains
Maire de la commune d'Argelès-Gazost

Destinataires n'ayant pas répondu

Maire de la commune de Berck
Maire de la commune de Castéra-Verduzan
Maire de la commune de Lectoure

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

La délégation de service public est une modalité centrale de gestion des services publics locaux, dont le code de la commande publique a conforté les contours, et par construction, un outil de la libre administration des collectivités territoriales. Ce mode de gestion concessif laisse une grande liberté aux collectivités territoriales qui en font usage. La délégation réalise un équilibre, éprouvé par le temps, entre sa souplesse, qui permet de l'adapter aux situations concrètes, et les éléments de son régime, notamment patrimonial, qui sont vecteurs de protection pour les collectivités délégantes et l'intérêt général qu'elles servent, lequel s'attache, à travers la présence d'un casino, à l'attractivité du territoire d'implantation et au développement touristique qui en résulte.

Toutefois, les constats figurant dans le chapitre mettent en évidence des marges de progrès pour conforter cet instrument au bénéfice des collectivités publiques délégantes, en s'appuyant sur des exemples de gestion que la Cour met en exergue.

Les autorisations ministérielles d'exploiter des jeux d'argent et de hasard dans les casinos sont prises au terme d'une instruction qui s'appuie notamment sur l'avis du préfet de département et l'avis de la commission consultative des établissements de jeux (ex-commission consultative des jeux de cercles et de casinos). Dans ce cadre, l'étude des cahiers de charges des délégations de service public de casinos démontre en effet une grande diversité de rédaction des stipulations et les insuffisances relevées par la Cour des comptes dans ces contrats sont régulièrement mises en lumière.

S'agissant du cahier des charges, s'il est envisageable, comme l'envisage la Cour, de proposer un modèle aux collectivités juridiquement démunies, il devra ensuite être adapté au projet local (financement d'ouvrages en lien avec le casino, réalisation de travaux, obligations en matière d'animation et de restauration qui dépendent des caractéristiques touristiques et climatiques, des services déjà disponibles et de la taille de la commune). Le taux de prélèvement sur le produit brut des jeux est négocié en tenant compte des investissements demandés au concessionnaire, mais aussi de la santé financière de l'établissement et des projections financières. Compte tenu de la diversité des situations territoriales et du principe de libre administration des collectivités, ce modèle de convention ne devrait pas avoir de caractère contraignant et sa publication au Journal officiel ne semble dès lors pas requise.

Il est en revanche nécessaire que les collectivités suivent et contrôlent l'exécution de la délégation, tout au long de la vie du contrat. Les efforts sur ce point doivent être poursuivis. Rien n'interdit à cet égard aux collectivités territoriales de s'adjoindre l'assistance de conseils pour appuyer leurs intérêts et compenser, le cas échéant, le déséquilibre qui peut exister dans le dialogue avec les délégataires, aux compétences techniques et financières éprouvées, sur des contrats de temps long, structurants pour les territoires concernés.

Concernant la durée des concessions, en application de la stratégie nationale de contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales liés à la commande publique, la proportionnalité de la durée de la concession doit en principe être systématiquement vérifiée par les services préfectoraux. Cette vérification doit avoir lieu en amont de l'avis du préfet sur l'autorisation de jeu, laquelle intervient généralement au terme d'un délai réglementaire d'instruction de quatre mois après réception du dossier complet, alors que le délai du déféré préfectoral de deux mois a expiré. Pourtant, une durée excessive des concessions est régulièrement constatée en commission consultative des établissements de jeux, qui ne paraît pas justifiée par la nécessité d'amortir les investissements mis à la charge du délégataire. Cependant, je tiens à signaler que la durée maximale de ces conventions est fixée à vingt ans depuis l'édiction de l'arrêté du 14 mai 2007 relatif à la réglementation des jeux dans les casinos (article 3). Le ministère de l'Intérieur n'a jusqu'ici pas accédé à la demande des syndicats de casinos militant pour que ce plafond temporel soit augmenté, dans le respect des dispositions de l'article R. 3114-2 du code de la commande publique qui fixent les conditions permettant d'accorder une durée de concession supérieure à cinq ans.

Concernant les renouvellements de concession, le régime des biens des délégations de service public a vocation à permettre à la personne publique concédante de faire bâtir, par le délégataire et pour son compte, les équipements publics indispensables à l'exécution de la mission de service public dont la continuité doit être garantie : c'est là le sens de la notion de bien de retour. Or, il apparaît que, souvent, comme le relève la Cour, la mise en œuvre de ce régime juridique a pu faire défaut. La conséquence directe en est une difficulté à renouveler l'opérateur, lorsque l'un des candidats dispose de la pleine propriété des murs dans lesquels doit s'exercer la mission objet du contrat. Des jurisprudences de principe récentes du Conseil d'État (23 janvier 2020, req. n° 426421 et 6 novembre 2020, req. n° 437946) sont venues rappeler aux communes comme aux exploitants de casinos les principes régissant les immeubles accueillant le casino.

D'une part, dans le silence du cahier des charges, les biens affectés au « service public de casino » reviennent gratuitement à la commune à l'issue de la concession dans la mesure où ils ont été amortis.

D'autre part, la nécessité de respecter le principe d'égalité de traitement des candidats au renouvellement de la concession impose à la commune de résilier le bail emphytéotique associé à la concession de casino qui arrive à échéance.

Dès lors, en amont de l'appel d'offres, il appartient à la commune de prévoir les modalités d'occupation du domaine public et, le cas échéant, les conditions de compensation des investissements non amortis par le délégataire sortant ainsi que les droits d'entrée du nouveau délégataire pour couvrir les investissements que la collectivité, directement ou par l'intermédiaire d'un délégataire, a consentis pour la construction des équipements servant à l'exploitation du service.

Sur les activités hors-jeux de hasard, depuis des années, la commission consultative des établissements de jeux se montre particulièrement attentive aux animations culturelles réalisées par les exploitants de casino et à leur contribution au développement touristique et économique. Les maires et exploitants y sont donc systématiquement interrogés sur le niveau et la qualité des dépenses réalisées dans ce domaine. Les maires, redoutant peut-être que l'autorisation de jeux de leur établissement de jeu n'en pâtisse, n'expriment qu'exceptionnellement leur insatisfaction devant la commission. Les communes les moins armées juridiquement se bornent à définir des obligations contractuelles financières dans le domaine de l'animation. L'instruction des dossiers de demandes d'autorisation est en revanche fondée sur une distinction claire entre dépenses d'animation interne et externe au casino, en identifiant les dépenses de communication et surtout les jeux gratuits susceptibles d'inciter à la consommation de jeux d'argent et de hasard. Lorsque les efforts réalisés par l'exploitant en matière d'animation sont considérés comme insatisfaisants, le ministère de l'Intérieur ne dispose de moyens d'action que si un manquement au cahier des charges est constaté ; dans ce cas, la durée de l'autorisation ministérielle de jeux pourra être limitée afin de vérifier l'adoption de mesures rectificatives. Dans le cas où aucun manquement n'est avéré parce que la convention fixe des objectifs trop imprécis ou peu exigeants, une simple recommandation est transmise au délégataire et au maire.

Sur le volet fiscal, le chapitre appelle les remarques suivantes.

S'agissant du dispositif de compensation des pertes de recettes fiscales et domaniales prévu par la loi de finances rectificative du 30 juillet 2020, l'article 21 institue une dotation au profit des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre confrontés en 2020 à des pertes de recettes fiscales et de produits d'utilisation du domaine liées à la crise économique actuelle. La perte de recettes est calculée par la différence entre les produits moyens perçus entre 2017 et 2019 et la somme des mêmes produits perçus en 2020. Le produit brut des jeux figure parmi les recettes compensables. L'année 2019 a constitué un point haut historique pour plusieurs impositions locales, c'est la raison pour laquelle la compensation est calculée sur une moyenne plutôt que sur ce seul exercice. Il est vrai que l'impact de la crise sanitaire sur le produit des jeux se conjugue à celui sur la taxe de séjour pour certaines communes. Toutefois, ce dispositif n'a pas vocation à compenser, ressource par ressource, les pertes de recettes mais à couvrir la perte de recettes de fonctionnement des collectivités locales constatée en 2020, incluant des évolutions à la hausse et à la baisse des différentes ressources. La référence à la moyenne 2017 - 2019 ne pénalise donc pas les collectivités mais permet de lisser les fluctuations annuelles des différentes recettes, ce qui est plus pertinent car plus représentatif, pour le calcul d'une perte globale.

Aussi, il convient de rappeler que le calcul de la perte pour la taxe de séjour fait l'objet d'un traitement particulier au sein de l'article 21 puisqu'il s'effectue par comparaison des ressources constatées entre 2019 et 2020. Ce traitement est justifié par le fait que la base de calcul a totalement changé entre 2017 et 2019, en particulier en incluant les plateformes d'intermédiation qui, jusqu'à présent, ne participaient pas de manière efficace à la collecte de la taxe. La base de calcul a donc augmenté d'environ 30 % et la recette d'environ 40 % entre 2017 et 2019. La comparaison de ce qui n'a pas été perçu en 2020 avec une moyenne 2017-2019 aboutirait à ce qu'aucune collectivité ne perçoive de différentiel.

Ainsi, ce mode de calcul particulièrement avantageux pour la perte du produit de la taxe de séjour bénéficie en priorité aux communes accueillant des casinos puisque ce sont en principe d'importants lieux touristiques.

À titre d'illustration, 53 % des communes sièges d'un casino en 2020 ont d'ores-et-déjà bénéficié du versement de l'acompte prévu à l'article 1er du décret n° 2020-1451 du 25 novembre 2020 pris pour l'application de l'article 21 de la loi du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020, pour un montant total de 25,87 millions d'euros.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE D'ANNEMASSE

Par courrier du 30 novembre 2020 référencé PCA/RPA 2021/N° 4, vous m'adressiez un chapitre concernant les casinos destiné à figurer dans le rapport public annuel 2021 de la Cour des comptes.

Je vous adresse donc la réponse dont je souhaite la publication. En effet, elle éclaire la situation particulière de la délégation de service public du casino d'Annemasse.

Des recettes stables et destinées à l'investissement communal

Les recettes du casino sont relativement stables, avec une variation moyenne annuelle de -1,1% sur les cinq dernières années pour un montant compris entre 3,94 millions et 3,75 millions.

Au compte administratif 2019, les recettes du casino représentent un montant de 3 763 879 € alors que l'épargne nette (après remboursement de la dette) s'élevait à 6 026 738 €.

Ainsi, la ville d'Annemasse destine la totalité des recettes du casino à l'épargne afin de ne pas rendre la section de fonctionnement dépendante des recettes du casino.

Un contrat de délégation rigoureusement négocié et suivi

La ville d'Annemasse, consciente des enjeux et des spécificités des délégations de service pour la gestion et l'exploitation des casinos, s'est fait accompagner par un cabinet spécialisé pour le renouvellement de la délégation en 2011.

La ville d'Annemasse a négocié un prélèvement sur le produit brut des jeux de 15 %, soit le taux maximal possible.

Le casino participe au financement des ouvrages améliorant l'accès au casino par une participation de 1,75 million versée en 14 annuités de 125.000 €. Chaque annuité est révisée annuellement selon l'indice des prix à la consommation.

Le casino participe également au développement artistique et touristique de collectivité en reversant annuellement à la ville, depuis 2012, une somme de 380 000 € indexée sur l'indice des prix à la consommation.

Ces différentes contributions sont toujours versées aux dates prévues dans le contrat, et le rapport annuel du délégataire est envoyé conformément au calendrier figurant dans le contrat.

Le rapport annuel est présenté à la commission communale consultative des services publics locaux.

Une implication particulière dans le domaine culturel

Le casino est fortement impliqué dans la vie culturelle annemassienne par sa participation au festival Frictions à hauteur de 150 000 € annuels lui permettant de bénéficier d'un crédit d'impôt pour manifestation artistique de qualité.

De même, le casino a signé une convention de mécénat financier avec Le Centre culturel château Rouge pour participer au financement chaque année de 4 spectacles.

À travers sa participation artistique de 380 000 €, le casino participe largement à l'animation de la ville, notamment au festival des Musical'été et au festival des arts de la rue de Bonjour l'hiver.

Des investissements importants à l'étude

Le casino a présenté à la collectivité, en 2020, un projet d'extension/réhabilitation ambitieux avec une surélévation du bâtiment et une ouverture de celui-ci sur la rivière « l'Arve ».

Ce projet, en fonction, des options retenues pourraient représenter un investissement total de plus de 5 millions d'euros.

Les recettes du casino d'Annemasse sont relativement stables et affectées à l'autofinancement depuis de nombreuses années.

Le casino d'Annemasse fait l'objet d'un suivi constant de la part de la ville, notamment au niveau de son implication dans le domaine culturel.

Des investissements importants sont à l'étude par le casino pour augmenter son attractivité.

**RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE
DE BAGNÈRES-DE-BIGORRE**

J'accuse réception du chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2021 de la Cour des comptes concernant la présence d'un casino sur un territoire.

Comme il est souligné « le rapport du délégataire de Bagnères de Bigorre (Hautes-Pyrénées) constitue une exception » au fait que, souvent, ces rapports sont incomplets et ne respectent pas la réglementation. Ce rapport fait l'objet d'une présentation annuelle au conseil municipal.

La ville de Bagnères de Bigorre est attentive au suivi de l'exploitation du casino, tant au niveau des rentrées du prélèvement communal qui constitue une recette importante pour notre collectivité, que de l'importance de la présence du casino dans la vie économique (une trentaine d'emplois est liée directement à ce casino, et il génère des activités indirectes importantes) que dans la vie culturelle par l'organisation directe d'animations ou le soutien apporté à d'autres acteurs culturels du territoire.

Par ailleurs, le rapport souligne la fragilité de cette ressource financière pour les collectivités en période de crise. La ville thermale de Bagnères de Bigorre a subi de plein fouet la crise liée à la covid 19 par une forte baisse de fréquentation touristique et thermale, et donc une forte baisse du prélèvement communal sur les jeux (la recette moyenne de 490 000 € passant cette année à 210 000 € seulement). Cela confirme l'analyse de fragilité développée dans le rapport.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE BALARUC-LES-BAINS

En réponse à votre chapitre intitulé « La présence d'un casino sur un territoire : une rente de situation fragilisée par la crise sanitaire » destiné à figurer dans le rapport public annuel de la Cour des comptes, la Commune de Balaruc-les-Bains souhaiterait apporter les éléments suivants.

La commune de Balaruc-les-Bains ne se satisfait pas d'une situation de rente par rapport à la délégation de service public la liant au casino situé sur son territoire. Le chapitre présenté par la Cour de Comptes fait état d'une certaine passivité des collectivités liées par une délégation de service public avec un casino implanté sur leur territoire, or, il n'en est rien pour la Commune de Balaruc-les-Bains. Concernant la prétendue passivité de l'autorité délégante, nous tenons à préciser que contrairement à ce qui est avancé par la Cour, un rapport très détaillé et précis est fourni chaque année en temps et en heure par le délégataire conformément aux articles R. 1411-7 Code Général des Collectivités Territoriales, R. 3131-3 et R. 3131-4 du Code de la Commande Publique. À titre d'exemple, ce rapport détaille la mission du délégataire, l'offre de jeu, les autres activités développées, l'effectif et la qualification du personnel, l'évolution du Produit Brut des jeux du casino, allant même jusqu'à présenter les menus de son restaurant, ceci en plus des comptes de résultats détaillés de l'exercice. Ce catalogue n'est pas exhaustif. Ce rapport est examiné en Conseil Municipal conformément aux recommandations de bonnes pratiques exposées par la Cour, ce qui démontre bien que la ville est un acteur majeur et non passif de la relation bilatérale dans la mesure où le délégataire lui rend des comptes chaque année dans le cadre de la relation contractuelle de délégation de service public. De ce fait, la commune a une grande visibilité sur les activités et les objectifs de son délégataire.

Le chapitre fait état de l'absence de contrôle de l'autorité délégante dans la gestion de son contrat de délégation. La commune de Balaruc-les-Bains a parfaitement et activement négocié le taux de prélèvement sur le produit brut des jeux. En effet, le contrat de délégation de service public liant la commune au casinotier est protecteur de ses intérêts car ledit contrat lui assure un niveau élevé de recettes, en effet le taux appliqué est de 15 % ce qui est le maximum et ce pendant 15 ans, quand bien même le délégataire n'a plus d'investissement à réaliser comme l'a soulevé la Préfecture de l'Hérault (concernant la durée du contrat qu'elle jugeait excessive en l'absence d'investissements nouveaux prévus).

Notre analyse est différente car, au contraire, la collectivité est assurée de percevoir des recettes provenant des produits du jeu pendant toute la durée du contrat, contrat que nous suivons scrupuleusement et qui est âprement renégocié lors de ses renouvellements.

Le rapport fait état du manque, voire de l'absence de participation des casinotiers au développement culturel, associatif et touristique des communes délégantes. Il n'en est rien concernant la Commune de Balaruc-les-Bains car la collectivité perçoit une enveloppe conséquente dans le cadre de sa délégation de service public comme évoqué plus haut, mais le casinotier va bien au-delà en fournissant un accompagnement complémentaire important à la vie culturelle, associative et touristique de la cité. Le casinotier participe également à l'attractivité de notre territoire. En effet, ces activités, ces animations et la réputation de son restaurant impactent favorablement le commerce local ainsi que la fréquentation hôtelière permettant également la création d'emplois au sein de la station thermale.

Dans le chapitre, il est reproché aux communes de ne pas transférer le prélèvement des recettes des jeux à l'intercommunalité, cependant, il ne faut pas occulter le fait que Sète Agglo-pôle Méditerranée bénéficie de la présence d'un casino sur son territoire avec perception de la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE) et de la Cotisation Foncière des Entreprises (CFE), donc elle bénéficie tout de même de son rayonnement.

Il est avancé par la Cour que la dépendance des collectivités à la ressource issue des casinos a de graves conséquences en période de crise. En effet, nous ne nions pas que le casino de Balaruc-les-Bains a subi les conséquences de la crise sanitaire comme tous les secteurs économiques de France et notamment ceux qui sont en parti liés au tourisme. Certes, le casino a dû fermer complètement durant les deux confinements comme tous les casinos de France, mais malgré cela les recettes de l'année 2020 n'ont pas été aussi déplorables que ce que fait ressortir votre chapitre. Nous avons effectivement connu une baisse des Produits Bruts du Jeu dont nous constatons une différence d'un

montant de 387 803 € entre l'exercice 2019 et 2020, soit une baisse de 33 % (montant arrêté à ce jour car les chiffres définitifs seront transmis par le délégataire en février de l'année N+1). Cependant, nous ne pouvons pas corréliser cela avec la baisse de la fréquentation globale de la station car le casino de Balaruc-les-Bains est également fréquenté par une clientèle locale et pas seulement une clientèle de touristes ou de curistes. Nous pouvons établir ce constat en comparaison avec le montant de la taxe de séjour pour laquelle la différence entre l'exercice 2019 et 2020 est beaucoup plus importante soit 515 325,12 €, soit une baisse de 66 % (montant arrêté à ce jour, l'exercice n'étant pas terminé au moment de la rédaction de ce courrier). Cet écart démontre bien que la fréquentation du casino de Balaruc-les-Bains n'est pas exclusivement touristique.

En outre, il est fait état dans le chapitre que les stations thermales objets de l'étude font des recettes du casino une ressource déterminante pour leurs budgets, à Balaruc-les-Bains en 2019, les recettes du casino représentaient uniquement 7 % du budget communal. Nous ajouterons qu'en tout état de cause, on peut très difficilement exclure totalement tout risque lié aux retournements de la conjoncture économique de la gestion d'une collectivité.

Enfin, il apparaît important à la collectivité de souligner que contrairement à ce que sous-entend le chapitre, le fait de recevoir des recettes supplémentaires liées à la présence d'un casino sur notre territoire ne nous conduit pas à négliger les autres aspects de la délégation de service public. Les contrats de délégations ainsi que leurs renouvellements sont suivis et négociés, comme évoqué précédemment, afin de sauvegarder les intérêts de la collectivité et de ses administrés.

Pour conclure, s'il est vrai que l'État s'engage à contrebalancer les recettes fiscales et domaniales des collectivités pendant la crise sanitaire par un dispositif de compensation d'un montant équivalent aux recettes perdues, il n'en reste pas moins que, si nous devons faire la différence entre les pertes réellement constatées et l'avance que nous avons perçue à ce jour, nous pouvons nous rendre compte qu'un écart significatif persiste en attente du solde qui sera versé en 2021 après évaluation définitive des pertes.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE DUNKERQUE

J'ai bien reçu votre courrier du 30 novembre 2020 par lequel vous me transmettez le rapport public annuel de la Cour des Comptes pour la partie relative à la présence d'un casino à Dunkerque.

La ville de Dunkerque est citée à trois reprises dans ce document pour illustrer les observations de la Cour des Comptes. Elle est citée, d'une part, sur le montage immobilier, puisque le casino loue en effet à une SCI, filiale de l'exploitant l'immeuble dans lequel il exploite. D'autre part, elle est citée sur le manque d'objectifs fixés au casino en matière culturelle et enfin, sur le poids des recettes de casino dans les recettes de fonctionnement.

La Cour estime que la position du casino est avantageuse et sécurisée du fait qu'il exerce ses activités dans un lieu dont il est soit propriétaire, soit locataire d'une filiale comme c'est le cas à Dunkerque. Compte tenu de l'évolution de la jurisprudence relative aux immeubles qui abritent l'activité des jeux de casino et notamment en termes de biens de retour, la ville de Dunkerque envisage de revoir son cahier des charges de sorte que le casino n'ait plus la maîtrise exclusive sur l'immeuble, et ceci en vue de permettre ainsi une égalité entre les candidats lors du renouvellement de la concession des jeux.

Sur le manque d'objectifs fixés en matière culturelle, la ville de Dunkerque dispose d'un palais des congrès situé à proximité du casino et d'un théâtre scène nationale. La programmation artistique du casino est complémentaire de celle de ces deux établissements. Il participe régulièrement à l'animation culturelle et festive de la ville de Dunkerque, notamment à proximité du secteur balnéaire durant la période estivale. Une attention particulière sera toutefois apportée à ce sujet lors du renouvellement de la concession des jeux en 2023.

Sur la part que représente la ressource émanant du casino sur le budget de la commune, soit 1,7 %, celle-ci ne soulève pas de remarque particulière.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE LILLE

Par courrier du 30 novembre 2020, vous m'avez communiqué le chapitre intitulé « La présence d'un casino sur le territoire : une rente de situation fragilisée par la crise sanitaire » qui doit être intégré dans le rapport public annuel 2021 de la Cour des comptes et m'invitez à y apporter une réponse qui sera publiée avec ledit rapport.

Je me réjouis que la Cour des Comptes considère le cadre des relations qu'entretient la Ville de Lille et le casino de Lille comme un exemple de bonnes pratiques à développer pour les collectivités locales, tant en matière de définition précise du régime des biens, que plus globalement par la rigueur du contrôle qu'exerce la Ville sur l'exécution de la concession. J'ai aussi noté avec satisfaction que la Cour donnait en exemple la vigilance portée par la Ville de Lille à la qualité de l'offre culturelle proposée par l'exploitant de l'établissement.

Depuis sa décision fin 2003 d'implanter un casino et ses équipements associés (hôtel, salle de spectacles, restaurants et parking) dans le quartier d'Euralille, la Ville de Lille s'est en effet attachée à mettre en œuvre ce projet dans un cadre protecteur des intérêts municipaux et apte à favoriser le développement de ce quartier.

La procédure de mise en concurrence, menée en toute transparence et impartialité conformément au cadre juridique, a permis de conclure une convention de délégation de service public particulièrement protectrice des intérêts de la Ville et qui se traduit, comme le souligne la Cour, par « une exploitation réellement « aux risques et périls » du délégataire.

Cette convention permet à la commune de dégager des recettes supplémentaires pour faciliter le financement des investissements municipaux et d'accroître son patrimoine. À l'échéance de la convention, la Ville sera propriétaire du complexe.

Je n'ai pas d'observations particulières au regard du chapitre communiqué et me réjouis que notre gestion du contrat soit considérée par la Cour comme un exemple de bonne pratique à suivre.

Je souhaite néanmoins préciser trois points à la lecture attentive du chapitre que vous m'avez communiqué :

S'agissant tout d'abord du second paragraphe du II-A du rapport, il y est mentionné que « face aux pertes accumulées, la société mère du délégataire de la concession du casino de Lille, a par exemple, recapitalisé sa filiale dans l'espoir de rentabiliser, à terme, son investissement ».

En l'espèce, c'est davantage parce que la convention de délégation de service public impose cette recapitalisation que par espoir d'une rentabilité future que la société mère du délégataire a dû recapitaliser sa filiale dédiée à l'exploitation du casino de Lille.

Dans le 4^{ème} paragraphe du rapport, il est mentionné que les communes « n'ont ni transféré le prélèvement à leurs intercommunalités, ni partagé ce dernier avec celle-ci, alors que les retombées, notamment touristiques, devraient plutôt s'appréhender au niveau supra communal de manière à s'assurer de l'effet structurant sur l'ensemble d'un territoire. »

Nous concernant, un transfert du prélèvement sur le produit brut des jeux n'aurait pas de sens, Lille demeurant sur le territoire, par ses actions et en tant que ville centre, un moteur indispensable pour la culture et le tourisme au sein de la métropole ; la Ville de Lille supporte d'ailleurs des charges de centralité importantes qui ne sont pas toutes compensées par l'intercommunalité.

En revanche, la mise œuvre de la loi MAPTAM s'est traduite par un transfert à la Métropole Européenne de Lille des recettes liées à la taxe de séjour qui étaient précédemment perçues par la Ville au titre des nuitées d'hôtel, dont celles relatives à l'hôtel du casino (140 000 euros pour les nuitées du casino-hôtel en 2018). La Métropole Européenne de Lille bénéficie aussi d'une partie du produit de la contribution économique territoriale (CET) versée par l'exploitant du casino (382 000 € en 2018).

Enfin, je prends la liberté de revenir sur la recommandation par laquelle la Cour préconise de « procéder à l'évaluation des retombées de la présence, sur le territoire, de l'établissement de jeux en matière de développement touristique et culturel et en présenter les résultats à l'assemblée délibérante à l'occasion de l'examen du rapport du délégataire prévu à l'article L. 1411-3 du CGCT. »

Cette évaluation est nécessaire mais, comme la Cour le précise à la suite, elle ne relève pas exactement de la même temporalité ni de la même méthode que le contrôle annuel du rapport d'activité fourni par l'exploitant. L'évaluation des retombées directes et indirectes telle que l'entend la Cour est en effet plus complexe que le contrôle du rapport annuel et peut difficilement être réalisée chaque année ; qui plus est, pour être pertinente, cette évaluation ne peut se limiter au seul territoire communal comme l'indique d'ailleurs la Cour, et relève davantage de l'échelon intercommunal.

Pour éviter toute confusion d'interprétation, la formulation de cette recommandation gagnerait certainement à dissocier plus clairement l'évaluation des retombées de l'examen annuel du rapport du délégataire et des indicateurs d'activité qu'il comporte.

Nonobstant ces quelques remarques, je remercie la Cour pour son analyse et serais très attentive à la lecture du rapport public final.

**RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE
DE LUXEUIL-LES-BAINS**

C'est avec le plus vif intérêt que j'ai pris connaissance du rapport de la haute juridiction financière que vous présidez relatif à « la présence d'un casino sur un territoire : une rente de situation fragilisée par la crise sanitaire ».

La commune de Luxeuil-les-Bains a retenu votre attention en étant intégrée dans l'échantillon des 16 casinos analysés et nous sommes particulièrement sensibles à cet honneur.

Comme vous nous proposez de répondre aux conclusions dudit rapport, j'ai l'honneur de vous apporter les compléments d'information suivants.

Tout d'abord, je souhaite vous rassurer sur la remarque formulée selon laquelle la majorité des collectivités manifeste une certaine passivité, voire un désintérêt pour la gestion des délégations qu'elle considère sans risque pour elle et comme source de revenus pérenne.

La commune de Luxeuil-les-Bains porte une attention toute particulière au suivi du contrat de délégation de service public conclu le 08 janvier 2019 avec le groupe JOA pour l'exploitation du Casino de jeux, du cinéma, de l'espace Molière et d'un futur bowling.

Ce contrat est pour nous perçu comme un véritable partenariat destiné à promouvoir l'attractivité de notre commune et les vertus de notre cité thermale à l'échelon national et international.

De ce fait, nous attachons une grande importance à l'animation culturelle et au développement touristique et notre contrat prévoit bien une contribution annuelle visant à soutenir ces deux actions essentielles à nos yeux pour faire vivre notre territoire.

Des contributions exceptionnelles ont été intégrées dans le nouveau contrat qui n'existaient pas dans le précédent. En effet, si l'on reprend les deux contrats, on constate que le contrat de délégation de service public passé en 2003 prévoyait uniquement une contribution à l'animation annuelle dont le montant était fonction du produit net des jeux.

A contrario, le nouveau contrat, a repris cette contribution et en prévoit 2 supplémentaires :

- Une contribution annuelle fixe dont le montant est de 15 000,00 € les 5 premières années puis 30 000,00 € les années suivantes ;*
- Des contributions exceptionnelles qui interviennent sous forme de mécénat lors de manifestations effectivement organisées par la commune. Il s'agit de contributions d'un montant de 10 000,00 € qui peuvent être sollicitées 3 fois sur la durée du contrat.*

Au final, l'addition de ces dispositifs auxquels semble faire référence la Cour des Comptes vient donc compléter et renforcer les contributions qui existaient initialement et ne constituent pas un recul de l'engagement du délégataire en matière d'organisation de spectacles au détriment de la commune.

Je fais également remarquer que la durée du contrat de délégation, fixée à 20 ans, a été élaborée pour tenir compte des investissements à réaliser par le délégataire, qui comportent notamment la construction d'une salle de bowling et l'agrandissement de l'espace bar/restauration.

En cela nous remplissons scrupuleusement les orientations fixées au rapport qui préconisent « pour la collectivité publique de faire réaliser, par le délégataire, les investissements nécessaires à la pérennité de l'exploitation sur le long terme ».

Cette volonté de veiller aux intérêts de la commune, en encadrant de manière précise le développement des infrastructures casinotières, n'interdit pas une certaine souplesse qui est la base d'un partenariat réussi. Ainsi, en raison de la crise sanitaire, nous avons accepté que les investissements mentionnés ci-dessus soient différés de 2 ans, sans que la durée de la délégation de service public ne soit modifiée.

Enfin, la dernière observation de votre juridiction porte sur la présentation des rapports annuels et le contrôle de la délégation. En réponse je vous assure que la commune veille à ce que ces rapports soient transmis dans les délais réglementaires et s'assure qu'ils comportent les informations requises. Ils font l'objet d'une présentation en conseil municipal ainsi qu'en commission de contrôle financier des délégations de services publics.

Allant plus loin encore dans cette volonté de contrôle, nous avons inclus des dispositions de concertation à l'article 34 du nouveau contrat de délégation de service public permettant de réunir le comité de suivi des activités déléguées composé à parité de représentants du casinotier et de la municipalité.

Vous constaterez donc aisément que notre commune est très loin de se désintéresser de la gestion d'une délégation de service public qu'elle juge particulièrement stratégique pour le rayonnement de son territoire.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE LYON

Par courrier en date du 30 novembre, vous m'avez invité à répondre, avant le 31 décembre, au chapitre du rapport public annuel de la Cour des comptes relatif aux casinos dans lequel la Ville de Lyon est citée à quatre reprises, dont trois à titre de bonne pratique.

Ce rapport appelle les observations suivantes.

Sur la forme, tout d'abord, je m'étonne du champ lexical retenu pour les titres et sous-titres, dont la nature journalistique ne retranscrit ni la subtilité des développements subséquents, ni l'hétérogénéité des situations locales.

Dans sa rédaction actuelle, il est en effet fait mention de « rente de situation », « d'autorité délégante passive », « de casinotiers maîtres du jeu », et de « communes dépendantes au prélèvement brut des jeux ».

Or, une lecture détaillée permet de relever que la Ville de Lyon :

- dispose d'un contrôle de gestion « qui permet d'établir un dialogue constant avec le délégataire » ;
- est peu exposée au prélèvement sur le produit brut des jeux (PBJ), ce dernier ne représentant respectivement que « 0,8 % de ses recettes réelles de fonctionnement » ;
- est la commune la moins affectée de l'échantillon par la baisse de ce prélèvement à fin septembre 2020.

Sur le fond, il ne m'appartient pas de discuter du constat globalement critique dressé par la Cour sur la capacité des collectivités prises dans leur ensemble à entretenir une relation contractuelle équilibrée avec les casinotiers.

S'agissant de la Ville de Lyon, en revanche, il me tient à cœur de rappeler trois des principales orientations qui structurent la relation avec notre concessionnaire.

1. La Ville de Lyon s'est attachée à sécuriser les recettes susceptibles d'être attendues de l'exploitation de ce service public atypique.

- Comme relevé par la Cour, le prélèvement opéré par la Ville de Lyon sur le PBJ rapporté à ses recettes réelles de fonctionnement est le plus faible de l'échantillon de contrôle. En outre, le suivi régulier de l'activité concédée réalisé par la Ville de Lyon a permis d'anticiper l'impact budgétaire de la diminution du prélèvement sur le PBJ.
- En-dehors du prélèvement sur le PBJ, les contributions financières du concessionnaire au titre des manifestations artistiques de qualité et des autres animations culturelles ne sont pas indexées sur les résultats, ce qui permet de sécuriser la majorité des retombées attendues sur le territoire.

- La Ville a donc minimisé l'exposition de ses finances et de son territoire aux aléas de cette activité commerciale dont le modèle économique a été momentanément affecté par la situation sanitaire et dont l'attractivité pourrait être affectée par le développement des jeux en ligne.

2. La Ville de Lyon a pris soin de transférer au concessionnaire la charge d'investissement et le risque d'exploitation.

- La Ville a fait le choix prudent de laisser au casinotier la charge d'investissement, tant du premier établissement que du renouvellement, de l'ensemble des biens nécessaires à l'exploitation du service concédé. Ce mode gestion présente l'intérêt de faire porter au concessionnaire l'ensemble des risques d'exploitation d'une activité capitalistique ouverte à la concurrence.
- Par conséquent, dans le cadre du présent contrat, le délégataire s'est contractuellement engagé à réaliser un programme d'investissement dont la mise en œuvre fait l'objet d'un suivi régulier par les services de la Ville. L'équilibre économique du contrat témoigne du souci de la Ville d'optimiser ses recettes dans la durée dans le cadre d'une relation durable et équilibrée qui transfère au concessionnaire l'ensemble des risques liés à l'exploitation.

3. Pour autant, la Ville ne s'interdit pas de faire évoluer les termes du contrat de concession à l'avenir.

- En recourant à un bail emphytéotique, la Ville de Lyon s'est assurée de récupérer la pleine propriété du bien immobilier situé sur le foncier mis à disposition à l'échéance dudit bail. Dans l'intervalle, toutefois, il est exact que la Ville ne peut contraindre la société propriétaire du bien immobilier dans lequel est actuellement implanté le casino à louer cet espace à un prix négocié au bénéfice de tout autre soumissionnaire au renouvellement de cette concession.
- La mise à disposition d'un ensemble immobilier communal implanté dans une zone compatible avec ce type d'activité peut être de nature à stimuler la concurrence. Néanmoins, le gain économique susceptible d'être obtenu par une plus forte intensité concurrentielle doit être apprécié au regard du coût d'investissement qui sera mis, directement ou indirectement, à la charge par la Ville.
- À l'issue de la présente délégation ou de la suivante, la Ville ne s'interdit pas de s'engager dans cette voie selon les opportunités foncières qui se présenteront et à la lumière d'études économiques et urbaines plus approfondies. Mais en tout état de cause, la Ville privilégiera une relation durable et équilibrée qui lui permette de valoriser ses intérêts sans pour autant l'exposer aux aléas d'une activité commerciale réglementée requérant des investissements réguliers d'un montant significatif.

**RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE
DE SAINT-AMAND-LES-EAUX**

C'est avec intérêt que j'ai pris connaissance du chapitre « La présence d'un casino sur un territoire : une rente de situation fragilisée par la crise sanitaire » qui va abonder le rapport public annuel 2021 de la Cour des Comptes et sur lequel j'aimerais vous faire part de quelques remarques.

La présence d'un casino, au même titre que d'autres équipements de service public et/ou entreprises performantes, représente pour un territoire un atout en même temps qu'une contrainte. Toute collectivité qui a sur son territoire des équipements de ce type est « dépendante » des contributions financières qu'ils apportent et sera naturellement fragilisée par les impacts de la crise sanitaire.

Il est à rappeler que le cadre législatif et réglementaire de l'exploitation des casinos en France, comme d'ailleurs de l'ensemble des jeux d'argent et de hasard, est de la compétence de l'État. Les communes qui par leur situation historique possèdent un casino (station hydrominérale, balnéaire...) ne tirent cet avantage que par la volonté du législateur.

Beaucoup de communes ont fait de leur casino un acteur économique du territoire au profit de la population, de son tissu culturel, de son tissu économique (il est à regretter que le présent chapitre fasse l'impasse complète sur les emplois directs et indirects générés par la présence d'un casino sur un territoire), mais aussi et surtout au profit de l'État qui est le premier bénéficiaire de la présence de casinos sur le territoire. N'oublions pas que l'État perçoit à Saint-Amand-les-Eaux, par exemple, 6 à 7 fois plus de taxe sur les jeux que la commune.

Je suis donc assez surpris que le rôle de l'État, dans le présent rapport, soit complètement obéré alors que le chapitre est très sévère à l'encontre des collectivités locales, dont les délégations de service public ne seraient pas assez protectrices de leurs intérêts. Pourtant, l'exécution du cadre financier de la délégation de service public s'effectue bien sous le contrôle des services fiscaux de l'État. Quant à la législation sur la réglementation des jeux, celle-ci échappe au contrôle de la commune et dépend ici aussi de l'État, ce qui est absolument légitime au regard de la nature même de l'activité.

Pour ce qui concerne Saint-Amand-les-Eaux, la délégation de service public y est excédentaire et les bénéfices du contrat servent les intérêts du délégataire, ainsi que ceux de la commune et des acteurs culturels et sportifs du territoire.

Cela n'est pas nécessairement le cas de certaines délégations de service public pourtant citées en modèle à suivre dans le chapitre. Il est, à ce titre, étonnant que la Haute Cour ne s'inquiète pas du caractère déficitaire de leur exploitation et du danger que cela fait peser à terme sur la pérennité du contrat et sur les intérêts de la commune.

Le constat ressortant de ce chapitre, à savoir que les délégations de service public pour les casinos seraient peu protectrices des intérêts des communes, semble donc se baser uniquement sur le plan juridique et à court terme et non sur l'impact global à long terme au niveau économique et touristique de la délégation de service public pour la commune.

Pour ce qui concerne la complexité des montages fonciers relatifs à la construction et à l'exploitation des casinos, il est à rappeler que ces montages ne sont que le fruit de l'histoire, parfaitement calés sur les pratiques et jurisprudences de l'époque et que les communes n'ont pas d'autres choix que de s'adapter aux règles de droit jurisprudentielles en constante évolution.

Il me semble, d'ailleurs, qu'il existe un mouvement de fond beaucoup plus profond avec une volonté de modification des pratiques des délégations de service public de casino, et que le simple argument de la crise sanitaire soit plutôt le prétexte à une remise en cause des délégations de service public de jeux, par des cahiers des charges type qui pourraient conduire à une codification plus poussée de celles-ci. Le purisme juridique chassant la créativité, l'innovation et la possibilité pour des acteurs économiques d'être force de proposition, ce qui est l'essence même des délégations de service public, il faut veiller à ce qu'elles ne se transforment pas en marchés publics classiques.

Enfin, concernant la recommandation aux collectivités locales de « procéder à l'évaluation des retombées... », n'appartiendrait-il pas plutôt à l'État et à son pouvoir régalien de procéder à cette évaluation? Le délégataire ne peut pas être juge et partie et ce notamment au regard des arguments que la Haute Cour développe dans ce présent chapitre.

Voilà, Monsieur le Président, les quelques remarques que je tenais à vous faire suite à la lecture de ce chapitre. La présence d'un casino sur le territoire d'une commune n'est naturellement pas anodine et la relation délégant-délégataire est particulièrement complexe. Cependant, pour l'analyser complètement, il est impossible de mettre de côté le rôle de l'État et de la jurisprudence dans cette relation, tant le cadre de celle-ci en dépend. De la même manière, cette relation ne peut être analysée sur le plan uniquement juridique. Il faut, comme toujours, lier le fond et la forme.

Afin de garantir toujours plus les intérêts des communes dans les délégations de service public de casino, je pense donc, d'une part, que c'est à l'État de construire un cadre juridique qui soit le plus clair, lisible et vertueux possible sans tomber dans la profusion législative. Et d'autre part, que c'est à lui d'assumer l'évaluation de celles-ci en prenant en compte leur impact réel sur les communes et leur pérennité.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE SALIES DU SALAT

La présence d'un Casino avec la taxe sur les jeux nous a permis de soutenir financièrement les activités thermales déficitaires de notre ville (Thermes-Spa-Village Thermal) depuis de nombreuses années. D'autre part, ce dernier participe activement à l'animation culturelle et sportive de la Ville (subventions à diverses associations et prises en charge de manifestations comme le feu d'artifice du 14 Juillet).

Le Conseil Municipal a décidé, en 2019, d'ouvrir une Délégation de Service Public en faveur de professionnels du thermalisme afin de supprimer ces trois budgets annexes ; nous sommes en période de négociation avec les différents acteurs.

Conscients qu'un retournement de la conjoncture sur les jeux serait catastrophique pour notre Commune et nous obligerait, dans notre position actuelle, à arrêter toutes les activités thermales avec une perte d'une quarantaine d'emploi.

La venue de professionnels devrait valoriser notre richesse thermale et ainsi pérenniser et fortifier l'économie locale, diminuer notre dépendance à la recette des jeux et nous permettre de nous consacrer à nos activités de base d'une ville normale.

La Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne : un modèle économique à refonder

PRÉSENTATION

La gestion de l'eau doit répondre à plusieurs objectifs, comme la satisfaction des besoins agricoles et la gestion des effets de la croissance démographique, qu'il convient de rendre compatibles avec le réchauffement climatique et la préservation des milieux naturels.

La compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne (CACG) a été créée par l'État en 1959. Cette société d'économie mixte (SEM), dont le siège est situé à Tarbes, est statutairement chargée d'assurer un service public d'aménagement hydraulique. Elle participe au développement économique de régions agricoles, en rive gauche de la Garonne, par la protection et la maîtrise de la ressource en eau. En effet, l'Occitanie est, aujourd'hui, la deuxième région métropolitaine en surface agricole utilisée (avec 12 % de la surface nationale, soit 3,15 millions d'hectares), et la première pour le nombre d'exploitations agricoles (environ 65 000). Le périmètre d'intervention de la société couvre également une partie de la région Nouvelle-Aquitaine.

Si l'État a été le donneur d'ordre et le financeur historique des sociétés d'aménagement hydraulique, son positionnement, aujourd'hui en retrait, a conduit la SEM à réorienter ses activités au service des collectivités locales. Elle optimise désormais, dans un contexte contraint, l'usage de l'eau, en substituant à un objectif de mobilisation de la ressource, par l'aménagement des canaux et retenues d'eau, celui de hiérarchisation de la demande, face à la concurrence croissante des usages, au premier lieu desquels les versements en arrière.

Cette évolution a des conséquences sur le modèle économique de la SEM et sur la cohérence de son actionnariat. Mais elle illustre également le sujet plus général du financement de la préservation des ressources naturelles, notamment des ressources en eau.

I - Une réorientation des activités au service des collectivités locales

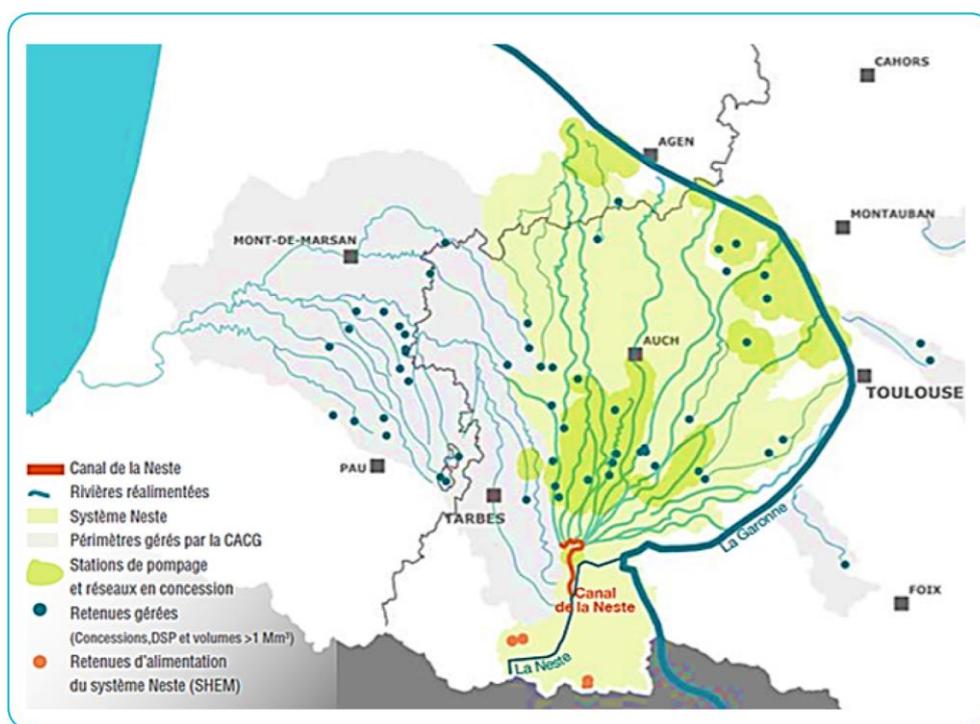
Dans les années 60, l'État a confié à trois sociétés d'aménagement régional (SAR), la CACG, la compagnie du Bas Rhône Languedoc (BRL) et la société du canal de Provence (SCP) une mission de service public, par la voie de concessions d'aménagement hydraulique, pour les usages domestiques, agricoles et industriels.

A - Les concessions de l'État

1 - Les concessions de l'État en matière d'ouvrages hydrauliques

La CACG a été chargée par l'État de construire des barrages et des canaux dans les secteurs en manque d'eau chronique, sur un périmètre allant d'Agen aux Pyrénées et de Dax à Toulouse.

Carte n° 1 : périmètre d'intervention de la CACG



Source : CACG

Note : le périmètre d'intervention de la CACG se compose du bassin versant de l'Adour géré par délégation de l'EPTB Institution Adour (gris) et du système NESTE géré sous concession de l'État (vert).

Deux concessions ont été signées avec l'État, une première en 1960 portant sur la création et l'exploitation des ouvrages nécessaires à la mise en valeur d'une zone couvrant le Gers, le nord des Hautes-Pyrénées et une partie des départements limitrophes, une seconde en 1990 pour la réhabilitation du canal de la Neste. Elles ont conduit à la construction de 15 barrages, de 60 stations de pompage et de 2 200 km de réseaux.

Pour financer la réalisation de ces différents équipements, l'État a versé à la SEM des dotations compensatoires, sous forme de mises à disposition d'agents et de subventions d'équipement.

La CACG a reçu, conformément au décret de concession, 250 MF (environ 38 M€) de subventions nationales d'investissement entre 1990 et 2000 pour la réhabilitation du canal de la Neste.

2 - Le retrait stratégique et financier de l'État

À l'issue de la réalisation des principaux ouvrages, l'État s'est progressivement retiré des activités de la CACG, à la fois en termes de financements et de pilotage. Il n'adresse plus de lettre de mission à la compagnie depuis 1995.

Ses dotations financières ont été très fortement réduites. Les salariés de la compagnie ne sont plus désormais des agents d'État et l'aide transitoire versée pour leur remplacement s'est éteinte en 2008. Les subventions nationales ont baissé avec la diminution des projets sur le périmètre de concession, passant d'une moyenne de 4 M€ par an dans les années 90 à 0,8 M€ dans les années 2010. Par ailleurs, son aide à la gestion des étiages, versée via l'Agence de l'eau Adour-Garonne, devrait disparaître en 2021.

Une comptabilité analytique en « approche économique »

La CACG dispose d'une comptabilité analytique par activité (exploitation, ingénierie France, ingénierie internationale). Elle a précisé ses clefs de répartition en ventilant les charges de structure et frais généraux, mais aussi les dépenses commerciales, de recherche et de stratégie.

À ce stade, cette comptabilité en coûts complets ne concerne que le périmètre des concessions d'État. L'activité concessive historique y apparaît économiquement déséquilibrée. La concession de 1960 présente des recettes d'eau importantes mais consomme des charges qui le sont encore plus, dégageant un résultat annuel variant de -0,8 M€ à -1,6 M€. La concession de 1990 engendre des ventes d'eau faibles mais nécessite peu de charges. Son résultat annuel est légèrement positif de 0,1 M€ à 0,3 M€, ne permettant pas l'équilibre de l'ensemble du périmètre concédé par l'État.

Cette « approche économique » n'incluait pas l'exploitation hydraulique sous concession des collectivités. À la demande de la chambre régionale des comptes Occitanie, la compagnie a étendu son analyse en coûts complets à l'ensemble de ses activités, lui permettant ainsi de déployer un plan économique à moyen terme fondé sur des charges exhaustives.

En l'absence d'une partie de ces financements compensatoires, le modèle économique de la gestion de l'eau est difficile à équilibrer. Les comptes des concessions d'État présentent des résultats nets faibles, qui sont devenus déficitaires sur les trois derniers exercices¹⁰⁷.

L'équilibre financier des nouveaux projets reste largement dépendant des aides publiques, qui représentent 50 % à 70 % du coût d'investissement et sont majoritairement issues des collectivités locales.

B - La réorientation des activités de la CACG, au service des collectivités

Aujourd'hui, le périmètre des concessions historiques est équipé des principaux ouvrages nécessaires à l'irrigation des parcelles. La CACG a donc diversifié ses activités et élargi son périmètre d'intervention, prenant ainsi des risques financiers plus importants.

1 - La diversification des activités

La société est passée progressivement d'une mission de concessionnaire d'État, spécifiquement hydraulique, à une diversité de missions au service des collectivités locales. Ses modes d'intervention auprès des collectivités sont variés : maître d'ouvrage, maître d'œuvre et prestataire de services en études ou en maintenance d'équipements.

Elle compte aujourd'hui 216 salariés, répartis sur sept agences, et gère 65 barrages pour le compte des départements, de syndicats mixtes, d'associations syndicales autorisées (ASA)¹⁰⁸ et de l'institution Adour¹⁰⁹. La politique agricole de la région est parallèlement montée en puissance et les départements accordent des financements importants dans le domaine de l'irrigation.

¹⁰⁷ Résultats nets des concessions d'État : - 745 000 € en 2017, - 151 000 € en 2018, - 666 000 € en 2019. La perte estimée pour 2020 s'élèverait à 710 000 €.

¹⁰⁸ Établissements publics créés par arrêté préfectoral, regroupant les propriétaires pour la prévention contre les risques naturels et sanitaires (pollutions), la préservation et l'exploitation des ressources naturelles, l'aménagement et l'entretien des cours d'eau et lacs, la mise en valeur des propriétés. Les ASA sont soumises à l'ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires et au décret n° 2006-504 du 3 mai 2006

¹⁰⁹ Établissement public territorial de bassin, qui formalise la coopération des collectivités pour la gestion des rivières dans le cadre d'un bassin hydrographique (loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, modifiée en 2015).

La CACG assure des interventions hors concession, comme la vente d'équipements d'irrigation aux agriculteurs, par exemple les compteurs connectés, ou le conseil et l'animation économiques pour la mise en valeur de territoires ruraux. Ces prestations, ainsi que certaines concessions locales, sont assurées dans des conditions juridiques qui ne sont pas satisfaisantes, la SEM intervenant parfois sans titre.

L'exemple de l'aménagement du barrage de Païchéroü à Carcassonne

En 2015, la CACG a signé un contrat de concession avec la commune de Carcassonne, en tant que mandataire d'un groupement comprenant la SEM et des entreprises privées. Ce contrat prévoit la construction (3,7 M€) et la gestion d'une centrale hydroélectrique sur l'Aude.

La CACG a créé une filiale dédiée, la société par actions simplifiée (SAS) dénommée « les énergies de la cité », dont elle détient 29,5 % du capital. La concession, qui a été transférée à cette société, doit en principe être autofinancée, à terme, par la valorisation hydroélectrique. La mise en place de sociétés de projet permet de faire entrer des partenaires privés, spécialisés dans les énergies renouvelables, et d'obtenir des financements participatifs. Toutefois, cette gestion par filiale aboutit à des montages juridiques complexes ne facilitant pas le partage des responsabilités.

En l'espèce, le portage des dépenses initiales de la concession n'a pas été clairement défini, entraînant une perte de 120 000 € pour la CACG. De plus, la chaîne des contrats, au sein d'un montage contractuel sophistiqué, s'avère incomplète.

La filiale a conclu un contrat de conception-construction avec le groupement d'entreprises constitué par la CACG et ses partenaires. En revanche, le contrat d'exploitation-maintenance prévu entre la filiale et le groupement n'a pas été conclu. Le groupement assure donc, de fait, l'exploitation et la maintenance du barrage de Carcassonne. La signature de ce contrat serait prévue au cours du premier trimestre 2021.

2 - Un périmètre d'intervention hors du cadre régional

La société a élargi son périmètre géographique, y compris hors d'Occitanie. Elle a repris les compétences de la compagnie d'aménagement rural d'Aquitaine en 2000 et répond à des appels d'offres en Pays de la Loire pour la réalisation de réservoirs.

Les interventions de la CACG dans les Pays de la Loire

La CACG a remporté, fin 2013, des appels d'offres visant à construire et à gérer des réserves d'eau en vue d'irriguer des parcelles agricoles dans le marais Poitevin, deuxième zone humide en France. Deux contrats de délégation de service public ont été signés en 2014, pour des durées respectives de 15 et de 20 ans. Ils représentent un investissement global de 40 M€.

Ces projets ont nécessité d'importants travaux entraînant une augmentation de 12 % par an des actifs immobilisés de la SEM, depuis 2013. Leur progression dépasse celle des capitaux propres, mettant en tension sa trésorerie. Le budget 2020 acte à la fois un coût supérieur des investissements (+ 4 M€, soit + 10 %) et la baisse des financements publics. Deux avenants doivent prolonger la durée de la concession pour permettre l'amortissement des investissements supplémentaires.

Les opérations dans le marais poitevin et l'Ouest se poursuivent, avec notamment une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage en 2020, pour la requalification du barrage de Vioreau, au nord de Nantes. La construction de deux nouvelles réserves d'eau est également prévue en 2022 et 2023, dans le cadre du renouvellement de la concession Sèvre-Autizes (pour des travaux estimés à 8 M€, subventionnés à 70 %).

La société s'est également engagée à l'international, avec l'achat d'une société filiale en 2014 lui permettant d'améliorer ses marges. Si le chiffre d'affaires à l'international progresse, pour atteindre 1,9 M€ en 2019, il reste néanmoins modeste, représentant 7 % du chiffre d'affaires global de la CACG.

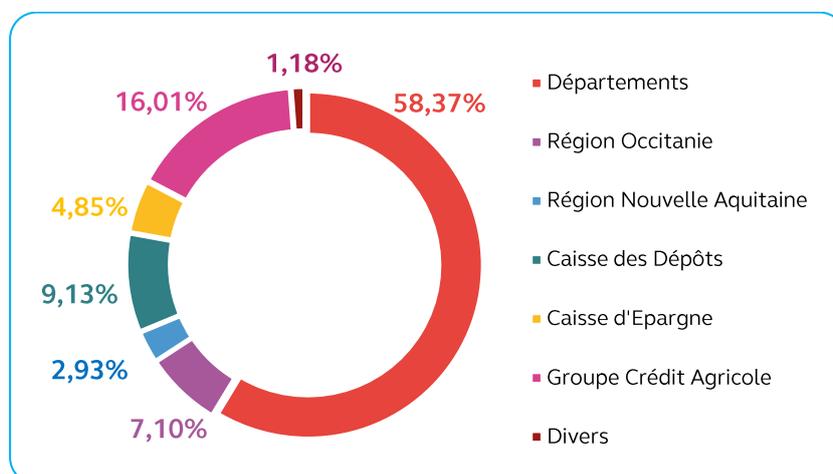
Ses interventions à l'étranger ont comporté des risques financiers, notamment dans les relations avec les débiteurs et établissements de crédit étrangers. Des créances anciennes pour près de 328 000 € demeurent impayées malgré les relances, conduisant la CACG à privilégier dorénavant des interventions en partenariat avec des bailleurs de fonds internationaux.

La diversité des interventions de la SEM n'a pas conduit à revisiter la composition de son capital. Certaines collectivités, sur le territoire desquelles elle réalise d'importants investissements, sont absentes de l'actionariat. Il en est de même pour des acteurs locaux, disposant pourtant de compétences reconnues dans la gestion de l'eau.

C - L'inadéquation de l'actionnariat avec le périmètre d'actions de la CACG

Le capital social, d'un montant de 2,1 M€, est réparti entre des actionnaires publics majoritaires et des actionnaires privés. Les collectivités locales d'Occitanie détiennent 58,3 % du capital social et celles de Nouvelle-Aquitaine, 10,1 %¹¹⁰.

Graphique n° 1 : répartition du capital social de la SEM
Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne



Source : CACG

Son assise capitalistique est faible par rapport à son activité. En comparaison, le capital de BRL, l'autre SAR d'Occitanie, atteint 29,6 M€. Même si les contraintes peuvent varier entre les deux sociétés, le chiffre d'affaires et l'effectif de BRL représentent le triple de ceux de la CACG, pour un capital 15 fois plus important.

L'insuffisante capitalisation des SEM est régulièrement relevée par la Cour des comptes (rapports publics annuels [2001](#) et [2015](#), [référé de juin 2017](#) et, plus récemment, dans le [rapport sur les SEM locales](#) de mai 2019). Pour la Cour, le niveau de capital social adéquat des SEM, au regard de la nature des activités et des besoins d'investissement, doit être en cohérence avec l'importance des opérations qu'elles portent.

¹¹⁰ En Occitanie : la Région, l'Ariège, Aveyron, Gers, Haute-Garonne (principal actionnaire), Hautes-Pyrénées, Lot, Tarn et Tam-et-Garonne ; en Nouvelle-Aquitaine : la région, la Dordogne, Landes, Lot-et-Garonne et Pyrénées-Atlantiques.

Dans son rapport sur les SEM locales, la Cour a rappelé le lien direct qui doit exister entre les compétences des collectivités actionnaires et l'objet de la société. La loi n° 2019-463 du 17 mai 2019 tendant à sécuriser l'actionariat des entreprises publiques locales a simplifié cette exigence, en autorisant les collectivités à participer au capital d'une SEM dès lors qu'elles détiennent l'une des compétences correspondant à son objet, ce que respectent les collectivités actionnaires de la CACG.

Mais la dynamique de développement des SEM les a éloignées de leurs finalités d'origine et les a conduites à intervenir comme des opérateurs privés, s'ouvrant ainsi à de multiples activités. Celles-ci prennent la forme d'opérations pour des tiers non actionnaires, parfois en dehors du ressort territorial de leurs collectivités actionnaires, ou de recours à des filiales, qui sont mal connues de ces collectivités.

Aussi une vigilance accrue doit être portée à l'adéquation entre le champ des interventions de la CACG et la composition de son actionariat, notamment pour ses interventions hors de ses régions actionnaires.

Par ailleurs, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), compétents en matière du petit cycle de l'eau (eau pluviale, eau potable, assainissement) et de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI) ne sont pas partie prenante à l'actionariat de la société.

Pourtant les actions entreprises par les intercommunalités dans le cadre de la GEMAPI sont comparables à celles de la CACG et concernent principalement l'aménagement des bassins versants, l'entretien des cours d'eau et des canaux, lacs et plans d'eau, la défense contre les inondations et la protection et la restauration des écosystèmes aquatiques¹¹¹.

Les nouvelles dispositions du code de l'environnement permettent le regroupement des EPCI à la bonne échelle hydrographique pour piloter la gestion de l'eau. Ce regroupement, au sein d'un établissement public territorial de bassin (EPTB), permet la coordination des actions sur un territoire correspondant à un grand bassin versant. Tel est le rôle de l'institution Adour.

Une augmentation de capital de la société permettrait cette mise en cohérence et renforcerait les ressources de la CACG, qui connaît une forte dégradation de sa trésorerie.

¹¹¹ Article L. 211-7 du code de l'environnement.

D - La dégradation de la situation financière

Les produits d'exploitation s'élèvent en 2019 à 33,5 M€ et le chiffre d'affaires (25,8 M€) subit une baisse de 7,5 % depuis 2013. La vente d'eau aux irrigants représente 56 % du chiffre d'affaires net, contre 24 % pour la vente de prestations de services et 20 % pour la vente d'ouvrages et de matériel d'irrigation.

Le résultat d'exploitation est déficitaire (- 0,4 M€ fin 2019) pour la deuxième année consécutive. Le résultat comptable net se solde par une perte, pour le troisième exercice consécutif (- 2,4 M€ en 2019). Le budget 2020, voté en juin, prévoit un impact de la pandémie de covid 19 de - 1,7 M€ sur le chiffre d'affaires et de - 0,5 M€ sur son résultat annuel.

Au bilan, les capitaux propres s'élèvent à 278 M€ et sont essentiellement la contrepartie des ouvrages et réseaux d'irrigation reçus en concession. L'encours de dette atteint 14,7 M€ fin 2019, après un pic à 17,4 M€ en 2017. Depuis 2014, le remboursement du capital de la dette, de l'ordre de 2 M€ par an, excède la capacité d'autofinancement de la CACG. Le délai de désendettement¹¹² dépasse 18 années fin 2017 et devient non mesurable à partir de 2018, la capacité d'autofinancement étant négative.

Cette situation est due, notamment, aux dépenses réalisées dans le cadre du plan stratégique de la CACG adopté fin 2016. La société a choisi de sortir du périmètre concessif historique en s'engageant dans des investissements lourds. Parallèlement, le développement des missions hors exploitation (stratégie, recherche et développement) et une partie de l'activité commerciale ont pesé sur sa rentabilité. Ce plan stratégique peine à produire ses effets. La diminution des ressources liées aux concessions historiques et les charges nouvelles, conséquences des projets conduits en Pays de la Loire, engendrent une forte dégradation de la trésorerie, qui est passée de 11,5 M€ fin 2017 à 2 M€ fin 2019.

Parallèlement, les souscriptions des irrigants diminuent, reflétant les difficultés économiques des exploitations agricoles. L'endettement de nombreuses exploitations, l'obligation de laisser certaines parcelles en jachère ou l'encouragement à la diversification des cultures participent à cette baisse des souscriptions. Les débits souscrits sur les concessions d'État par les agriculteurs ont baissé de 9 % depuis 2015 et les recettes de ventes d'eau de près de 3 %.

¹¹² Encours de dette (hors avances de l'État) rapporté à la capacité d'autofinancement.

La CACG exerce ses activités, pour la partie occitane, dans un contexte fragile : outre la baisse des prix agricoles, 85 % du territoire est en zone agricole défavorisée, dont la moitié en zone de montagne. Cette situation a un impact sur 72 % des exploitations de la région. Ces zones regroupent des territoires marqués par un handicap naturel ou des difficultés spécifiques et bénéficient d'aides compensatoires de l'Union européenne. La région a obtenu un montant de 1,05 Md€ d'aides de la politique agricole commune en 2018, pour plus de 66 300 bénéficiaires¹¹³.

Au regard des difficultés rencontrées par la société, le conseil d'administration de la SEM a adopté en juin 2020 un plan de redressement d'une durée de trois ans, prévoyant plus particulièrement une politique de modération des investissements et d'économies sur les coûts indirects jusqu'à l'amélioration des ratios financiers.

II - L'évolution nécessaire du modèle économique

La situation financière dégradée de la CACG illustre le déséquilibre croissant des concessions d'État, lié à l'inadaptation actuelle des ressources de la SEM, aux contraintes environnementales et aux difficultés économiques du monde agricole. Son modèle économique doit nécessairement évoluer.

A - La discordance entre les enjeux de la gestion de l'eau et le modèle économique

1 - Les différents usages de l'eau

Le périmètre d'intervention de la compagnie est majoritairement situé en zone dite de « répartition des eaux ». Ces zones caractérisent une insuffisance chronique des ressources hydriques permettant notamment à l'État de baisser les autorisations de prélèvements. Si l'inscription de la société en zone de répartition des eaux participe au maintien de l'équilibre entre la ressource et les besoins en eau, elle conduit également à réduire les marges de manœuvre de la CACG.

¹¹³ Source : service régional de l'information statistique, économique et territoriale (SRISSET) Occitanie, aides du 1^{er} pilier et de l'ICHN (indemnité compensatoire de handicap naturel) au titre de la PAC 2018.

L'arbitrage entre les différents usages dépend du cahier des charges du concessionnaire, mais aussi de dispositions légales et réglementaires, comme le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)¹¹⁴, le plan de gestion des étiages et les arrêtés préfectoraux. Les normes et valeurs fixées par ces différents documents, en matière de respect des débits d'eau en rivière, sont parfois difficilement compatibles. Certaines infractions, caractérisées à l'encontre de la CACG, appellent une clarification difficile à satisfaire de ces références : l'arrêté préfectoral d'avril 2001 concernant les prélèvements d'eau sur la rivière Gimone a été réécrit en mai 2019, d'autres contentieux sont en cours fin 2020 concernant les normes de débits minimum imposés à la compagnie.

Les SDAGE se déclinent localement en schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), afin d'articuler les usages, dans le cadre d'une gouvernance partagée. Ce n'est que récemment que le département du Gers, compétent en la matière, s'est engagé dans la réalisation d'un SAGE « Neste et rivière de Gascogne », avec l'appui technique de la CACG.

Les exigences environnementales ont été progressivement renforcées, comme la nécessité de remettre de l'eau dans le milieu, conformément aux débits d'étiage réglementaires. Les rejets dans le milieu garantissent un volume d'eau suffisant pour la préservation des écosystèmes aquatiques, les rivières et les lacs de réserve abritant des espèces animales et végétales à protéger et accueillant parfois des activités de loisirs.

2 - Les conséquences

La CACG gère 500 millions de mètres cubes d'eau, dont 200 millions sont valorisés en moyenne, soit 40 %. Ainsi, 60 % des volumes d'eau gérés, destinés à soutenir le milieu en maintenant les étiages fixés par les arrêtés préfectoraux, ne sont pas facturables.

Alors que les charges d'exploitation de la société augmentent, notamment celles d'électricité et de maintenance, cet usage « environnemental » n'a pas de contrepartie en recettes. La société doit, dans ces conditions, concilier le désengagement financier de l'État entraînant une rentabilité décroissante des concessions, et le renforcement des besoins environnementaux comme la réalisation d'aménagements pour prévenir les inondations et les sécheresses. Enfin, la SEM est concernée par le développement des différentes formes de contestation citoyenne.

¹¹⁴ Documents de planification, institués par la loi sur l'eau de 1992, qui fixent les orientations en matière de bon état des eaux.

Malgré cette forte exposition à des risques juridiques et financiers, la CACG n'a pas formalisé de stratégie permettant leur prise en compte budgétaire. Si à la suite d'observations de la chambre régionale des comptes Occitanie, une première démarche d'identification des risques a été engagée, une méthode d'alerte et de gestion et un plan d'action restent encore à formaliser.

L'abandon du projet de Sivens

La CACG a signé en 2008 une convention publique d'aménagement avec le département du Tarn, maître d'ouvrage du projet de barrage de Sivens, situé sur un affluent du Tarn, le Tescou. Un arrêté préfectoral de 2013 a déclaré d'intérêt général la retenue.

Carte n° 1 : projet initial du barrage de Sivens



Source : Département du Tarn

Ce projet s'est heurté rapidement à une forte contestation. Après le décès d'un manifestant, un arrêté préfectoral de 2015 a abrogé celui de 2013, mettant un terme à ce projet. Le montant total des dépenses engagées par la CACG s'élève à 3,3 M€. Un protocole transactionnel, conclu avec le département fin 2015, a résilié la convention publique d'aménagement et a entériné le remboursement à la SEM de ses dépenses.

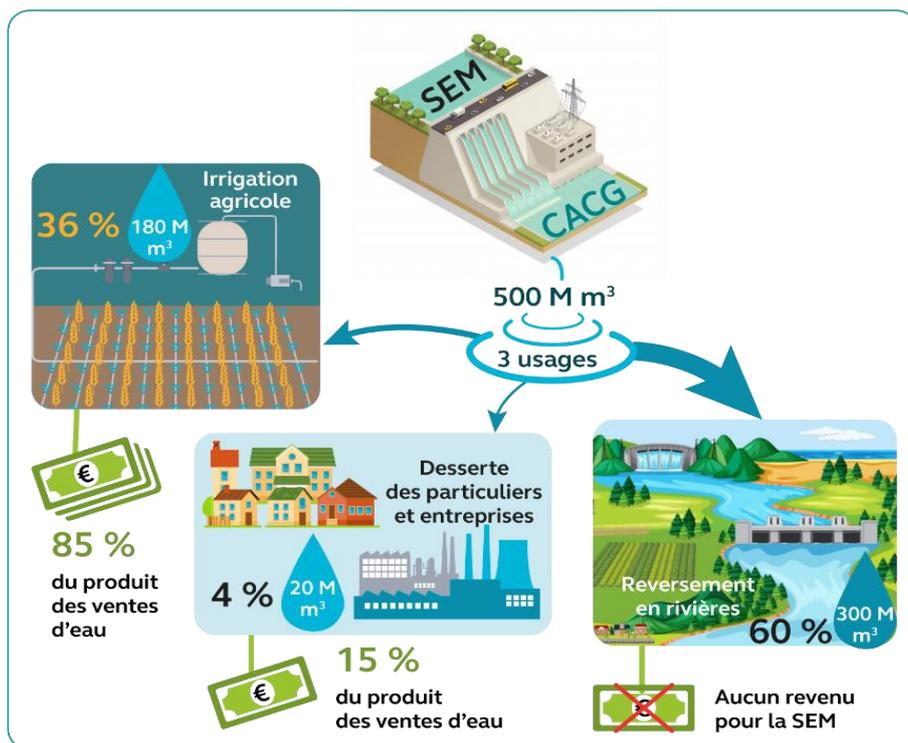
L'abandon de ce projet constitue une illustration des conflits d'usages de l'eau, marqués par l'affrontement entre les intérêts agricoles et les défenseurs de l'environnement. Il montre la nécessité d'anticiper les risques financiers et juridiques des opérations, et de développer la concertation et l'animation territoriales.

Cinq ans après l'abandon du projet, un nouvel ouvrage est à l'étude par l'instance de coconstruction (ICC), réunissant les agriculteurs, associations et élus locaux. La nouvelle retenue serait dotée d'une capacité inférieure au projet initial, dans l'objectif de pallier le déficit en eau de la vallée du Tescou en préservant la zone humide.

B - L'adaptation nécessaire du système de financement

Le système de financement des usages de l'eau mérite d'être simplifié et harmonisé. Concernant l'eau sous pression, l'irrigant souscrit un débit, qui détermine la part fixe de sa redevance, à laquelle s'ajoute une redevance proportionnelle à sa consommation. Le prix au mètre cube dépend des zones géographiques. Le nombre de bornes et les usages hors saison font également varier le prix pour l'irrigant. Quant au droit à prélèvement en rivière, il est soumis à une tarification différente, qui s'appuie sur le débit, la surface irriguée ou le volume d'eau. Il s'ensuit une grande diversité de tarifs, plusieurs dizaines, pour une assiette relativement faible.

Schéma n° 1 : usages de l'eau et ses financements

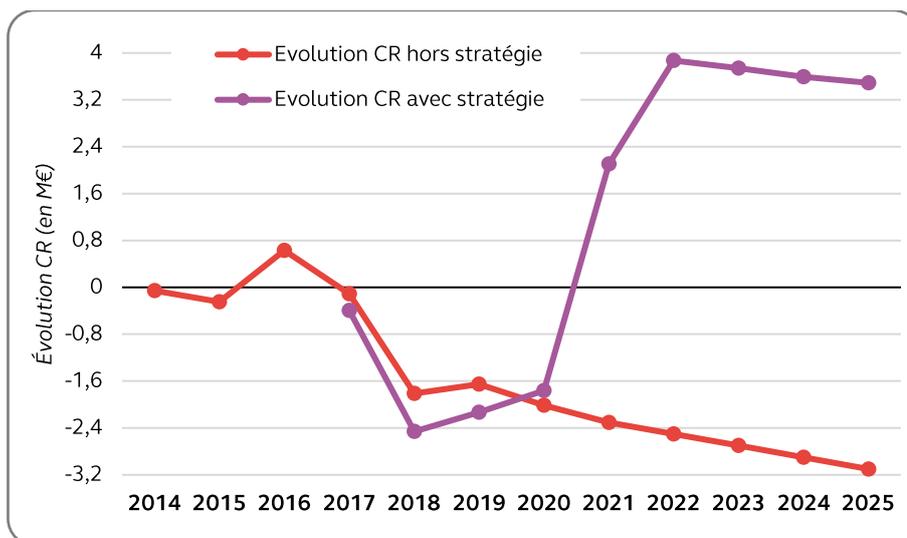


Source : Cour des comptes d'après données CACG

Le principal enjeu financier pour la société réside dans les 60 % d'eau brute reversés dans le milieu naturel, qui constituent un bien collectif ne pouvant donner lieu, tel quel, à rémunération. Ces reversements contribuent à alimenter les nappes phréatiques et à prévenir les périodes de sécheresse devenues fréquentes en Occitanie. Quant aux retenues et canaux, ils préservent des inondations les populations et leurs activités. Cette gestion de l'eau représente un coût que les politiques publiques se doivent d'appréhender pour en permettre le financement.

Toutefois, actuellement, les bases réglementaires autorisant cette facturation sont inexistantes. Aussi, les projections financières de la SEM qui reposent sur la rémunération dès 2021 de ces 60 % d'eau reversés dans le milieu, alors qu'aucun contributeur n'est identifié par la réglementation en vigueur, constituent une prospective financière sans fondement.

Graphique n° 2 : projection des résultats jusqu'en 2025



Source : CACG (CR = comptes de résultats)

La société envisage, en complément, d'autres pistes tarifaires, notamment l'augmentation du prix de l'eau potable et la mise en place d'une tarification incitative pour l'usage agricole.

La SEM précise qu'elle engagera une démarche concertée de revalorisation tarifaire sur une période de quatre ans, dont la mise en œuvre est prévue à partir de 2022 pour les usagers. Elle prévoit également, à partir de 2023, une tarification pour l'eau reversée en rivière, malgré l'absence de dispositions réglementaires la concernant

directement¹¹⁵. Selon son plan de redressement actualisé, un résultat net de 500 000 € serait obtenu en 2022.

Des pistes de valorisation énergétique inexploitées

La CACG n'a modifié ses statuts qu'en 2012 pour devenir un fournisseur d'électricité, et seulement deux de ses barrages produisent aujourd'hui cette énergie : la centrale de Puydarrieux, depuis 2015, et le barrage de Païchéroü à Carcassonne mis en service en 2019.

La production d'énergie hydroélectrique pourrait apporter des ressources complémentaires à la compagnie. Mais, si elle a inscrit la valorisation du potentiel énergétique des concessions dans les objectifs de son plan stratégique de 2017, une liste exploratoire de 23 projets éligibles sur les différents ouvrages en concessions d'État n'a été que récemment produite.

C - Le projet inabouti de transfert des concessions aux régions

Les régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine, à la demande de l'État, se concertent pour convenir des conditions permettant le transfert des concessions.

Ce transfert aux régions, permis par la loi depuis 2004¹¹⁶, a déjà été réalisé pour les deux autres sociétés nationales, la BRL à l'initiative de l'ex-région Languedoc-Roussillon en 2008, et la SCP. Mais l'ex-région Midi-Pyrénées n'avait pas souhaité s'engager dans cette démarche pour la CACG. La région Occitanie connaît donc deux situations différentes sur son territoire : la maîtrise d'ouvrage régionale pour la concession à BRL et la maîtrise d'ouvrage de l'État pour la concession à la CACG.

¹¹⁵ Travail en cours par le comité de bassin Adour-Garonne visant à pérenniser, pour l'ensemble des structures réalisant du soutien d'étiages en Adour-Garonne (EPTB, ententes interdépartementales, départements, syndicats mixtes, CACG), le financement du soutien d'étiages. Les bases juridiques et les modalités de financement de ce service sont aujourd'hui variées et, selon la CACG, « la volonté des acteurs est de les rendre équitables et lisibles dans le contexte du changement climatique qui va fortement accroître le besoin de soutien des étiages au cours des 30 prochaines années ». Des déclarations d'intérêt général instaurent, par arrêté préfectoral temporaire, une redevance versée par les bénéficiaires à l'exploitant, correspondant à leur participation aux charges d'exploitation, d'entretien et d'aménagement des ouvrages.

¹¹⁶ Article 36 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

L'accord des deux régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine reste conditionné, notamment, à la mise en place d'un plan de redressement de la société, à la refonte de la tarification, à la révision des règlements d'eau pour limiter les contentieux, à la fusion des deux contrats de concession, et à l'élargissement du périmètre global pour inclure l'ensemble des ouvrages.

Les deux régions ont voté, à l'été 2020, des avances en compte courant d'associés pour 4 M€, soit 2,7 M€ pour l'Occitanie et 1,3 M€ pour la Nouvelle-Aquitaine. Cet apport en compte courant pourrait être transformé en augmentation de capital si les conditions exposées *supra* sont acceptées. Dès à présent, elles sont une réponse ponctuelle aux besoins de trésorerie de la société.

Le transfert des concessions constituerait une opportunité pour réviser les missions fixées par les contrats concessifs historiques, et pour adapter les statuts et la stratégie de la CACG, qui serait alors dotée d'une gouvernance renouvelée, et d'un actionnariat davantage en cohérence avec ses interventions.

Si, à court terme, ce transfert doit entraîner la participation des régions au coût du redressement financier de la société, il leur permettrait surtout de piloter la gestion de l'eau assurée par la société, et d'en maîtriser les enjeux agricoles, environnementaux et urbains. La SEM serait véritablement positionnée comme l'outil de déploiement des politiques régionales de l'eau.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La CACG assure des missions interdépendantes mais concurrentes : soutien au secteur agricole par l'irrigation, protection environnementale par la garantie d'étiage des cours d'eau et approvisionnement des populations et de l'industrie.

Son contrôle, par la chambre régionale des comptes Occitanie, a mis en évidence les difficultés structurelles d'un outil créé par l'État dans les années 60 et désormais dépassé.

La CACG a dû étendre ses missions de concessionnaire à la sphère locale et développé des actions de prestataire, diversifiant ainsi ses partenariats. Elle s'est également investie hors de son périmètre géographique historique, en région Pays de la Loire et à l'étranger. Le développement équilibré de ses activités, entre mission d'intérêt général et viabilité économique, n'est pas sécurisé.

Son modèle économique doit évoluer et sa situation financière être rétablie. Alors que son assise capitalistique est faible, plusieurs acteurs locaux de son territoire d'origine, pourtant directement concernés par la gestion de l'eau, sont absents de son actionnariat. La recapitalisation de la SEM et le projet de transfert des concessions de l'État à l'échelon régional devraient permettre le renforcement de ses fonds propres et la mise en adéquation de sa gouvernance avec ses champs d'intervention.

L'objectif originel fixé à la CACG par l'État, à savoir le développement de l'économie agricole, ne correspond plus à la réalité de ses missions, plus de la moitié de son activité renvoyant à la préservation de l'environnement, dont le financement reste à parfaire. Un écart croissant existe désormais entre les règles de gestion de la ressource en eau et le modèle tarifaire.

Le financement des actions de préservation de l'environnement et de l'adaptation au changement climatique est une nécessité, notamment en région Occitanie qui connaît des épisodes marqués de sécheresse. Des solutions tarifaires et de valorisation énergétiques sont à rechercher pour préserver la biodiversité, pour mieux répartir les eaux entre les zones agricoles et les autres, entre l'amont et l'aval, pour soutenir le niveau des nappes phréatiques, et pour lutter contre les inondations.

Les difficultés rencontrées par la CACG illustrent la nécessité, pour les acteurs public (État, régions et autres collectivités locales), de reconsidérer la gestion de l'eau et d'en revoir le schéma de financement. Enfin, les problématiques nouvelles concernant ce bien commun renforcent la nécessité de concilier les impératifs financiers, sociaux et environnementaux.

Cette analyse constitue un premier jalon des travaux que la Cour conduira, au cours des prochaines années, sur la gestion de la ressource en eau.

À l'issue du présent chapitre, la Cour formule les recommandations suivantes :

À la SEM :

- 1. s'assurer systématiquement de l'existence d'un contrat justifiant ses interventions ;*
- 2. se doter de moyens pour prévenir les risques juridiques et financiers liés à l'activité.*

Aux actionnaires et aux autorités délégantes de la SEM :

- 3. procéder à une augmentation de capital, en cohérence avec le périmètre d'action de la société et les compétences des collectivités (Régions Occitanie, Nouvelle-Aquitaine, Pays de la Loire, départements).*

Aux acteurs concernés par le transfert des concessions :

- 4. procéder au transfert des concessions à l'échelon régional (SEM, régions, État) ;*
- 5. actualiser le plan stratégique en prenant en considération le transfert des concessions aux régions (SEM, régions, État) ;*
- 6. fiabiliser la prospective financière pluriannuelle en clarifiant les pistes d'optimisation tarifaire (SEM, Régions, État).*

Réponses

Réponse du ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes Publics	171
Réponse du directeur général de la société d'économie mixte Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne (CACG)	172
Réponse de la présidente du conseil régional d'Occitanie	173
Réponse du président du conseil départemental de l'Aveyron	176
Réponse du président du conseil départemental du Gers	176
Réponse de la présidente du conseil départemental du Lot-et-Garonne	178
Réponse du président du conseil départemental du Tarn	179
Réponse du maire de la commune de Carcassonne	180
Réponse du président du conseil départemental du Tarn-et-Garonne	184
Réponse du président du conseil départemental des Hautes-Pyrénées	184

Destinataires n'ayant pas d'observation

Président du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine
Présidente du conseil départemental de l'Ariège
Président du conseil départemental de la Dordogne
Président du conseil départemental du Lot
Président de la Compagnie nationale d'aménagement de la région du Bas-Rhône et du Languedoc (Groupe BRL)

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre de la transition écologique
Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales
Président du conseil départemental de la Haute-Garonne
Président du conseil départemental des Landes
Président du conseil départemental des Pyrénées-Atlantiques

**RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE
DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE, CHARGÉ
DES COMPTES PUBLICS**

J'ai pris connaissance avec intérêt de votre insertion au prochain rapport public annuel de la Cour des comptes relatif à la société d'économie mixte (SEM) Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne (CACG). La Cour constate que les missions de la CACG ont sensiblement évolué depuis sa création par l'État en 1959, dépassant son champ traditionnel de gestion des concessions de l'État en matière d'ouvrages hydrauliques dans la région sud Garonne. Le désengagement de l'État de sa gouvernance à partir de 1995 et l'évolution de son modèle de financement ont conduit la CACG à étendre ses activités au-delà de son périmètre concessif et de son champ d'action géographique historiques. Cette stratégie s'est avérée en outre inefficace financièrement : la Cour souligne que le remboursement du capital de la dette de la CACG excède sa capacité d'autofinancement depuis 2014.

Alors que l'État était auparavant son donneur d'ordre et financeur unique, la CACG a sensiblement élargi son périmètre d'activité en développant une offre diversifiée de services aux collectivités, y compris à celles n'appartenant pas à sa zone d'intervention historique (par exemple la région Pays de la Loire). La Cour remarque que cette diversification est susceptible d'exposer les collectivités locales actionnaires à des risques financiers sur des champs ne relevant pas de leurs compétences ni de leur ressort géographique.

Le maintien d'un lien entre les activités de la CACG et les compétences des collectivités actionnaires, préconisé par la Cour, permettrait en effet d'éviter d'exposer les collectivités à ce type de risques. Si la préconisation de la Cour d'intégrer au capital de la SEM les régions Nouvelle-Aquitaine et Occitanie est cohérente avec les compétences des régions en matière de protection de l'environnement, elle doit être analysée au regard des conséquences de la crise économique sur les finances régionales.

De plus, si la dégradation de la situation financière de la CACG tient en partie à des facteurs internes de gestion, la Cour souligne qu'elle trouve aussi sa source dans l'inadéquation entre sa principale source de financement, les souscriptions des irrigants agricoles dont le nombre diminue, et les nouveaux enjeux écologiques de gestion de l'eau. La Cour remarque en particulier que les diminutions des souscriptions des irrigants et les difficultés économiques croissantes des exploitations agricoles ont entraîné une diminution de 9 % des débits souscrits sur les

concessions d'État par les agriculteurs depuis 2015. Par ailleurs, une partie significative des volumes d'eau gérés par la CACG le sont en effet à des fins de gestion des écosystèmes et de prévention des sécheresses, cette activité ne donnant pas lieu à facturation.

En conséquence, les recommandations de la Cour visant à la fois à faire évoluer le modèle de financement de la CACG et à modifier sa gouvernance devraient permettre d'assurer la soutenabilité financière de la société d'économie mixte.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE COMPAGNIE D'AMÉNAGEMENT DES COTEAUX DE GASCOGNE (CACG)

Votre courrier du 18 novembre 2020 portant à ma connaissance le chapitre relatif à la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne que vous publierez dans votre rapport public annuel 2021 a bien évidemment retenu toute mon attention.

Je tiens de prime abord à souligner la qualité de la synthèse qui a été effectuée sur la situation de la CACG, dont je partage la plupart des constats,

Je souhaite toutefois préciser :

1. aujourd'hui, le périmètre des concessions historiques est équipé des principaux ouvrages nécessaires à l'irrigation des parcelles ». Cette formulation concentre l'objet de l'aménagement hydraulique du Système Neste sur l'irrigation alors que la volonté de ses concepteurs, dès l'origine, a été de permettre le multi-usages de l'eau sur ce territoire qui en était dépourvu. Cette orientation a perduré au fil du temps, conduisant aujourd'hui à l'utilisation de 70 % des volumes régulés pour le maintien du bon état des milieux aquatiques.
2. les interventions de la CACG dans les Pays de la Loire. Un des deux avenants prévus est d'ores et déjà entré en vigueur.
3. les activités internationales. Les 328 000 € de créances impayées concernent des affaires antérieures à 2010. Depuis la relance de l'activité en 2011 et la mise en place d'une stratégie de gestion des risques financiers, aucun impayé définitif n'a été constaté. La plus ancienne créance à ce jour date de 16 mois et représente un montant de 3 000 €.

J'espère vivement que les éclaircissements apportés dans ce courrier sur certains points vous permettront de faire évoluer la rédaction de ce chapitre, et vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma très haute considération.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL RÉGIONAL D'OCCITANIE

J'ai bien pris connaissance des extraits du chapitre de la Cour sur « La SEM Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne », destiné à figurer dans son rapport public annuel 2021.

La Région Occitanie (actionnaire à 7,10 % de la CACG) partage l'analyse et l'ensemble des recommandations de la Cour sur la nécessité d'évolutions majeures de la CACG, déjà mises en avant par l'audit financier mené à son initiative dans le cadre des réflexions préalables au transfert des concessions Neste et Rivières de Gascogne. Dans ce cadre, les recommandations de la Cour portant sur l'actualisation du plan stratégique et la fiabilisation de la prospective financière pluriannuelle connaissent déjà un début de mise en œuvre en lien avec l'ensemble des partenaires de la SEM. Sur la problématique de la tarification, un groupe de travail spécifique accompagné par l'INRAE a été initié sur ce territoire et une réflexion plus globale est menée à l'échelle du bassin Adour-Garonne sous l'égide de l'Agence de l'Eau.

Concernant la situation financière et le modèle économique de cette SEM, la Région Occitanie s'est d'ailleurs fortement impliquée depuis plusieurs mois aux côtés de l'État et de la Région Nouvelle-Aquitaine pour que la CACG mette en place un nouveau modèle économique viable et pérenne.

La Cour souligne d'ailleurs dans ce rapport les décisions d'avances en compte courant d'associé (à hauteur totale de 4 M€ dont 2,7 M€ pour Occitanie) prises cette année par les Régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine pour soutenir la CACG dans l'adoption d'un plan de redressement assorti d'une prospective à échéance au minimum de trois ans et de la mise en place d'un Comité partenarial de suivi de sa mise en œuvre et des réorientations stratégiques associées.

En effet, le projet stratégique déployé par la société depuis 2016 n'a pas donné les résultats escomptés et a au contraire contribué à dégrader sa situation financière, compte tenu des charges supplémentaires qu'il a entraînées. La CACG connaît ainsi des difficultés de trésorerie récurrentes, son résultat net annuel est déficitaire depuis 2017 et une procédure d'alerte a en outre été engagée par le Commissaire aux comptes de la CACG au printemps 2019.

Pour autant, ce redressement indispensable n'est que la première étape vers un nouveau projet stratégique de la concession et de nouvelles modalités de gouvernance de la structure CACG, qui permettront de mettre désormais les compétences et l'ingénierie de la CACG au service d'un projet plus durable et respectueux des enjeux environnementaux et de l'ensemble des usages de l'eau.

Je souligne que, pour la Région Occitanie, il s'agit d'un préalable à toute recapitalisation de la CACG.

En effet, la Région Occitanie partage le constat de l'impératif de prise en compte et de conciliation de l'ensemble des usages de la ressource en eau.

Je rappelle que forte des attentes des acteurs de l'eau en région et plus largement des citoyens, la Région Occitanie s'est positionnée dès 2018 comme acteur clé de la gestion de l'eau sur son territoire avec l'adoption d'un Plan d'intervention régional pour l'eau promouvant les démarches multi-partenariales.

Le territoire d'Occitanie est, en effet, au niveau national, l'un des plus exposés aux effets du changement climatique. En témoigne la succession récente d'épisodes de sécheresses et d'inondations, d'une fréquence et d'une intensité exceptionnelles.

Il est donc impératif de répondre à l'urgence climatique par la mise en œuvre d'un nouveau modèle de développement régional dont une des priorités doit être la gestion de l'eau. Ainsi, l'Assemblée plénière de la Région Occitanie, réunie au mois de juillet 2020, a voté dans le cadre de l'Acte I de son plan de transformation et de développement - le Green New Deal régional - la création d'un Service Public Régional de l'Eau, qui s'appuie sur un nouveau modèle respectueux de tous les usages, la mise en œuvre de solutions fondées sur la nature, le déploiement de projets exemplaires et une concertation citoyenne renforcée.

En lien avec ses compétences d'aménagement durable du territoire et de développement économique, et du fait de son positionnement géographique (le territoire régional recoupe 3 grands bassins hydrographiques et un grand nombre de bassins versants), la Région a un rôle majeur à jouer dans la mobilisation des différents acteurs régionaux, le partage des connaissances et du savoir-faire, et la coordination de leurs actions, afin de permettre de préparer l'avenir et de renforcer la résilience du territoire d'Occitanie.

Dans le cadre du Service Public Régional de l'Eau, elle assurera par ailleurs le portage d'actions ou de projets d'intérêt régional, avec l'idée de favoriser des techniques innovantes aussi bien sur les aspects d'optimisation des ressources existantes et de mobilisation de nouvelles ressources (réutilisation d'eaux usées traitées, recharge de nappe...) que d'économie d'eau, de réduction des pollutions et d'ingénierie sociétale pour apporter un « mix de solutions hydrauliques » aux territoires.

La Région mobilisera notamment les deux opérateurs que constituent BRL et la CACG, et le Réseau Hydraulique Régional qui leur sera concédé, pour créer ce Service public régional de l'Eau.

Enfin, la Région est cosignataire depuis octobre 2018, aux côtés de l'État, du Comité de Bassin Adour-Garonne et de la Région Nouvelle-Aquitaine, de l'Entente pour l'eau du bassin Adour-Garonne. Cette Entente s'attache à anticiper les effets du changement climatique sur la ressource en eau, à favoriser et accompagner les mesures permettant la résilience du territoire, afin de garantir une eau en quantité et qualité suffisantes pour tous les usages et pour la vie aquatique.

Ces mesures, déclinées sur l'ensemble du territoire régional, s'articulent autour d'un triptyque visant, par ordre de priorité, à :

- favoriser les économies d'eau : ce qui concerne tous les usagers de l'eau (collectivités, industriels, exploitants agricoles et particuliers). Ces économies peuvent être faites sur les pratiques et les comportements des usagers, et sur l'optimisation des équipements et des usages (réutilisation des eaux usées notamment) ;*
- optimiser les ressources existantes, et le cas échéant les mailler : la sécurisation en eau de certains territoires régionaux peut se faire en modifiant les ouvrages hydrauliques déjà présents ou en les interconnectant avec d'autres ouvrages proches (éventuellement hydro-électriques). Plusieurs protocoles ont récemment été définis en ce sens sur le bassin Adour-Garonne (exemple : protocole CACG / SMEAG) ;*
- mobiliser de nouvelles ressources : dans le cas où les mesures d'économies d'eau et l'optimisation des équipements existants ne suffiraient pas à résorber les déficits quantitatifs, la mobilisation de nouvelles ressources (comme les retenues collinaires) pourra être étudiée en co-construction avec l'ensemble des acteurs du territoire.*

Les évolutions indispensables de la CACG permettront, en cohérence avec les objectifs de l'Entente, de favoriser l'émergence pour les concessions d'un véritable projet stratégique, au bénéfice de l'Occitanie et du Bassin Versant Adour-Garonne, partagé par l'ensemble des acteurs, et support de l'action de la Région en faveur d'une gestion solidaire et durable des ressources en eau, en relation avec les enjeux de « l'écocitoyenneté de l'eau ».

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DE L'AVEYRON**

J'ai pris connaissance du rapport de la Cour sur la gestion de la Société d'économie mixte Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne et de ses recommandations sur la nécessaire adaptation du modèle économique et du système de financement.

Je précise que le Conseil départemental de l'Aveyron est actionnaire historique de la SEM CACG, à hauteur de 2 000 actions, soit 1,71% du capital de la CACG.

Or, au vu du développement des activités de la CACG, qui sont très éloignées du département de l'Aveyron et de ses attentes en matière de gestion de l'eau, le Conseil départemental de l'Aveyron a exprimé, à plusieurs reprises depuis 2015, son souhait de se retirer du capital social de la SEM CACG.

Cette demande, qui a été réitérée en 2019, devrait, au vu du courrier de réponse du Président de la SEM CACG de septembre 2019, être examinée lors de la phase de modification du capital de la SEM.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU GERS

Par courrier du 18 novembre 2020, vous m'avez transmis, pour réponse, un chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2021 de la cour des comptes et concernant « La société d'économie mixte Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne : un modèle économique à refonder ».

Je ne peux que confirmer les éléments transmis à la chambre régionale des comptes le 18 juin 2020 dans le cadre du rapport d'observations définitives du contrôle des comptes de la CACG pour les exercices 2013 à 2017.

La CACG, un outil indispensable :

Face à l'urgence climatique déjà initiée, l'avenir « en eau » du Gers dépend en premier lieu de la sanctuarisation dans les conditions actuelles de la ressource et du développement de ce bien public. Ainsi, le stock dédié de 48 Mm³ de réserves de haute montagne, mobilisable gratuitement et géré par la Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne (CACG), reste absolument stratégique.

Il me paraît primordial de le pérenniser.

Les enjeux sont multiples et vitaux pour un territoire rural comme le Gers dépendant de ses eaux de surface en particulier en période d'été. La raréfaction de la ressource naturelle liée au réchauffement climatique implique des conflits entre bassins versants et entre usages (eau potable, agriculture, industries, tourisme...). En 2019, la situation a frôlé une crise d'alimentation en eau potable.

Au vu de ces enjeux, le Département du Gers, en lien avec les autres collectivités territoriales concernées, a fait le choix primordial de porter l'émergence du Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) Neste et Rivières de Gascogne, afin de prendre en main sur la planification de la gestion de l'eau. Le périmètre a été approuvé par arrêté inter-préfectoral en août 2020 et la Commission Locale de l'Eau, en cours de constitution, verra le jour début 2021.

Parallèlement à cette planification en cours, la gestion opérationnelle de l'eau portée actuellement par la CACG constitue un outil indispensable à notre territoire qu'il convient de conforter.

En effet, le Département du Gers détient aujourd'hui 9 % du capital social de la CACG qui gère actuellement l'alimentation en eau du Système Neste. Elle est aussi historiquement concessionnaire des cinq ouvrages hydrauliques appartenant au Département du Gers (18 millions de m³) ainsi que des 25 ouvrages hydrauliques appartenant au syndicat mixte Institution Adour dont le Département du Gers est membre.

Mais une stratégie et une gouvernance à revoir :

Pour autant, depuis 2016 la situation financière de la CACG s'est fortement dégradée. Ses produits ne permettent plus de répondre aux charges annuelles, et la mise en place d'un projet stratégique en 2018 avec le développement d'une ingénierie en France et à l'international n'a pas permis de résoudre la situation.

Bien au contraire, les investissements liés à ce projet stratégique de redressement n'ont fait qu'aggraver la situation financière actuelle. Le résultat comptable fortement déficitaire de ces deux dernières années ainsi que les perspectives à court terme ont donné lieu à une procédure d'alerte dès septembre 2019.

Comme vous le recommandez, le plan stratégique de la CACG déconnecté des réelles capacités financières et des missions prioritaires de la CACG doit nécessairement être actualisé. Dans ce cadre-là, les avances de compte courant d'associés, votées en 2020 par les deux Régions à hauteur de 4 millions d'euros vont permettre de répondre ponctuellement aux besoins de trésorerie de la CACG.

Je vous confirme que le Département du Gers, en lien avec les autres collectivités concernées, pourra procéder à une augmentation du capital en 2021, sous réserve notamment que la CACG revisite sa stratégie et se recentre sur ce qui est indispensable au Gers : la gestion opérationnelle de l'eau.

De même, un transfert des concessions à l'échelle régionale me semble être l'opportunité de refonder la CACG, et de repenser sa gouvernance.

Et un modèle économique à repenser :

Au-delà, le modèle économique en place pour la gestion de l'eau ne permet pas un équilibre et le système doit être refondé. Un juste prix de l'eau, qui prend en compte l'ensemble des dépenses (fonctionnement et investissement) mais aussi l'ensemble des usages (préleveurs ou non préleveurs) doit nécessairement être déterminé.

Le principal enjeu financier réside aujourd'hui dans les 60 % d'eau brute reversés dans le milieu naturel, qui constitue un bien collectif et qui ne peut donner lieu à aucune rémunération.

Pour autant, et comme vous le soulignez les bases réglementaires autorisant cette facturation sont aujourd'hui inexistantes et les projections financières actuelles de la CACG qui reposent sur la rémunération dès l'année prochaine de ces 60 % d'eau brute, alors qu'aucun contributeur n'est identifié par la réglementation, constituent une prospective financière sans fondement.

La détermination de ce juste prix est un enjeu substantiel. Il doit être débattu avec l'ensemble des acteurs de l'eau concernés (État, Régions, Départements, EPCI, Syndicats, préleveurs agricoles et industriels, acteurs du tourisme...) et doit relever d'un réel consensus.

De plus, le modèle actuel ne permet pas non plus à notre collectivité propriétaire d'ouvrages, dépendante du modèle économique imposé par la concession Neste auquel il est lié dans la gestion, d'équilibrer financièrement notre propre concession. Ainsi, la nouvelle concession de gestion de nos 5 ouvrages hydrauliques a été signée avec la CACG pour la période 2019-2023, laissant à la charge du Département l'ensemble des investissements lourds et mises aux normes, estimés à ce jour à plus de 1 million d'euros sur 10 ans.

Un juste prix de l'eau devra nécessairement prendre en compte ces investissements.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DU LOT-ET-GARONNE**

Par courrier en date du 18 novembre 2020, vous avez bien voulu me faire parvenir le rapport public annuel 2021 de la Cour des comptes, et plus particulièrement le chapitre intitulé « La société d'économie mixte Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne (CACG) : un modèle économique à refonder ».

Je relève que la Cour recommande aux régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine ainsi qu'aux départements actionnaires de la CACG de « procéder à une augmentation de capital, en cohérence avec le périmètre d'actions de la société et les compétences des collectivités ».

Comme je l'ai déjà indiqué à M. le Président du Conseil d'administration de la CACG dans mon courrier en date du 4 novembre 2019, le Département de Lot-et-Garonne est prêt à examiner une recapitalisation de cette société, sous réserve que tous les actionnaires réalisent un effort à hauteur de leur part actuelle dans le capital. Le Département de Lot-et-Garonne a également demandé à la CACG d'apporter la démonstration qu'une recapitalisation contribuera bien à résoudre, de manière pérenne, les difficultés de la société, dans le cadre de son projet stratégique.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU TARN

Vous avez bien voulu me communiquer un chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2021 de la cour des comptes et dénommé « La société d'économie mixte Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne : un modèle économique à refonder ».

J'ai pris bonne note du constat exposé par la Cour sur les orientations prises par cette société d'économie mixte pour essayer de diversifier son activité, de l'analyse sur les difficultés rencontrées et la nécessité de revoir sa gouvernance et son modèle économique.

Il présente notamment, dans son chapitre II, la discordance qui s'est produite entre les enjeux de la gestion de l'eau et ce modèle économique, dont l'abandon du projet de SIVENS en constitue un exemple significatif.

Les éléments présentés par ce rapport m'apparaissent conformes aux événements qui se sont produits entre 2013 et 2015. Le projet de retenue de SIVENS, engagé dans le cadre d'une convention publique d'aménagement signée en 2008 par le Département du Tarn, a été autorisé en 2013 par arrêté préfectoral, puis abandonné fin 2015 sur décision de l'État. Cette situation a imposé de définir un cadre pour permettre un règlement financier de cette opération. Cela explique la conclusion de protocoles d'accord transactionnels. Le premier est intervenu entre le Département du Tarn et la CACG pour le remboursement des dépenses engagées par cette dernière dans le cadre de la concession. Le second a été passé entre l'État et le Département du Tarn pour venir nous compenser les sommes payées à la CACG, hors acquisitions foncières.

Au-delà, le déroulement de cette opération a montré la nécessité, désormais, d'accompagner tout projet d'aménagement hydraulique destiné au stockage d'eau par la mise en œuvre d'un dispositif de concertation entre les acteurs locaux concernés. Celui-ci s'est matérialisé, sur la base d'une instruction ministérielle de 2015, sous la forme de projets de territoire, aujourd'hui renommés projet de territoire pour la gestion de l'eau, et qui constituent désormais le passage obligé pour toute autorisation réglementaire et tout financement public, y compris pour toute création d'ouvrage envisagée sous convention d'aménagement public potentielle.

S'agissant du bassin du Tescou, la recherche d'une solution alternative au projet initial est donc, depuis 2017, conduite dans le cadre de cette démarche de co-construction.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE CARCASSONNE

J'accuse réception du courrier de notification référencé PCA/RPA 2021/N°1 du 18 novembre 2020 concernant le rapport public annuel de la Cour des comptes intitulé : La société d'économie mixte Compagnie d'aménagement des Coteaux de Gascogne : un modèle économique à refonder. Après lecture de l'extrait du rapport et de l'exemple de l'aménagement du barrage du Païchéroü à Carcassonne, je souhaite aujourd'hui porter à votre connaissance les éléments suivants.

Dès 2014, la Ville de Carcassonne a souhaité mettre en œuvre un véritable projet environnemental sur la zone du Païchéroü. Un projet s'inscrivant dans le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE du Bassin Rhône-Méditerranée) et intégrant les obligations définies par la directive européenne ainsi que les orientations du Grenelle de l'environnement pour un bon état des eaux. La Ville a donc signé une convention avec l'État et fait l'acquisition du barrage du Païchéroü afin d'en assurer la gestion et lancer ainsi son projet de réhabilitation, de création d'une centrale hydroélectrique et de restauration de la continuité écologique.

En 2015, après étude et appel à projets, la Ville de Carcassonne confie à cet effet la concession de l'aménagement du barrage du Païchéroü au groupement CACG – NGE-2Ei, désigné le concessionnaire, représenté par le mandataire CACG pour la construction et l'exploitation des aménagements du barrage.

L'article 1 du contrat de concession stipule que ce groupement est en train de se constituer en société et que la concession sera automatiquement transférée à ladite société dès que ses statuts seront transmis à la Ville de Carcassonne. L'article 2, portant objet de la concession indique par ailleurs que la concession de travaux intègre les études, la conception, le financement, la réalisation, l'exploitation, l'entretien et la maintenance des ouvrages liés à l'aménagement du barrage du Païchéroü et des seuils sur le bras mort du fleuve Aude.

En 2016, puis en 2018, la Ville est bien destinataire des statuts de la société « LES ENERGIES DE LA CITE », Société par actions simplifiée au capital de 4 000 €. La société a pour objet en France les études, la conception, le financement, la réalisation, l'exploitation, l'entretien et la maintenance des ouvrages liés à l'aménagement de tous barrages et tous ouvrages hydrauliques par tous moyens directement ou indirectement et notamment par concession de travaux publics, et particulièrement du barrage du Païchéroü à Carcassonne (11) et des seuils sur le bras mort sur la rivière Aude.

Les statuts de ladite société précisent en outre dans l'article 35 : « mandat de prendre des engagements pour le compte de la Société » : les soussignés donnent mandat à Monsieur Alain Poncet à l'effet de passer les actes et de prendre pour le compte de la Société, les engagements suivants :

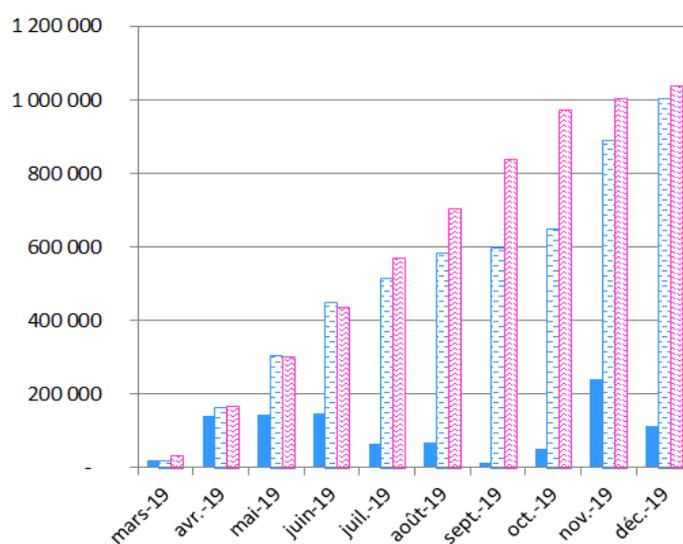
- Le contrat de conception construction,
- Le contrat de l'exploitation maintenance.
- Ces engagements seront repris par la société du seul fait de son immatriculation au registre du commerce et des sociétés.

Dans le cadre du suivi du contrat de cette concession par la ville, une réunion s'est tenue le 20 décembre 2019 en présence des parties au contrat. Lors de cette rencontre, conformément à l'article 5 du contrat : durée de la concession, les représentants de la Société « Les énergies de la Cité », EDLC, et de la Ville actent le démarrage du contrat d'achat d'électricité au 18/02/2019, ainsi que la date de la mise en service de la centrale au 15/03/2019. Ces dates sont retenues par la Ville sur demande d'EDLC compte tenu des crues importantes d'octobre 2018 qui ont retardé le chantier de construction.

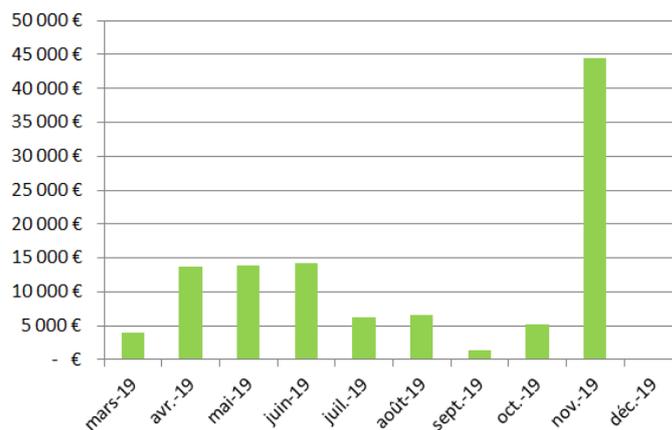
De la même manière, sont arrêtées à cette réunion les modalités pratiques, ainsi que le calendrier de versement de la redevance d'occupation due par le concessionnaire à la Commune chaque année :

Dès lors en prenant comme référence la date du 15/03/2019 pour le 1^{er} exercice, la société « Les Énergies de la Cité » adresse le 15/04/2020 à la Ville un récapitulatif de la production et la facturation d'hydroélectricité constatés entre le 15/03/2019 et 31/03/2020. Pour les exercices suivants, la Ville émettra un titre de recettes et l'adressera aux Énergies de la Cité sur la base des données de production/facturation de la période 01/04/n-1 au 31/03/n, données transmises au plus tard le 15/04/n. La Ville a émis un premier titre de recettes d'un montant de 1 528,95 € le 15 décembre 2020.

La concession correspond en 2019 à une production annuelle attendue de l'ordre de 1 700 000 kWh, soit l'équivalent de la consommation annuelle de 380 foyers. Une production enregistrée depuis la mise en service, qui a franchi en décembre 2019 la production d'un million de kWh, équivalent à une production facturée sur cette même période à 110 000 €.



Recettes en €



Le dernier point évoqué en décembre 2019 concerne le compte rendu annuel du concessionnaire prévu à l'article 20 du contrat de concession. Pour le premier exercice, la société « Les énergies de la Cité » remet à la Ville au plus tard le 15/05/2021 le compte rendu de la période 15/03/2019 - 31/12/2020. Pour les exercices suivants, EDLC remet à la ville au plus tard le 15/05/n le compte rendu de la période 01/01/n- 1 - 31/12/n-1. La Ville présentera le compte rendu à la commission consultative des services publics locaux (CCSPL) en Mai 2021. Elle soumettra le compte rendu à l'approbation du Conseil Municipal en Juin 2021.

Dans le cadre du suivi de la concession par la Ville en 2020, voici les premiers éléments de bilan communiqués par la société « Les énergies de la Cité » :

- Pour le contrat de conception construction

La réception des travaux de la rive droite s'est tenue le mercredi 15 janvier 2020 en présence de la Ville. La société EDLC avait remis au préalable en mains propres le 20/12/2019 : les documents de récolement sous la forme d'un DVD, une copie du rapport de récolement administratif des ouvrages de continuité écologique établi par la DDTM, une copie du contrat d'obligation d'achat avec EDF, une copie des contrats d'assurance (construction et exploitation).

- Pour le contrat d'exploitation maintenance

La société EDLC a indiqué à la Ville qu'il avait été réalisé une surveillance quotidienne et de la maintenance systématique (hebdomadaire et mensuelle) sur les installations. Les installations ont fait face à une crue le 22/01, liée au passage de la tempête Gloria. L'événement a fait l'objet d'un arrêté de catastrophe naturelle (02/03/2020). La centrale a été arrêtée pour éviter tout risque de casse. L'équipe d'exploitation est intervenue pendant 8 jours pour procéder au dégagement et nettoyage de la centrale et de ses abords.

La centrale a été remise en service le 31/01/2020.

La production de la centrale, malgré son interruption temporaire consécutive à cette crue, est conforme au prévisionnel attendu.

Le contrat d'exploitation maintenance pluriannuel est en cours de finalisation pour une signature prévue au 1er trimestre 2021.

La Ville de Carcassonne a remporté plusieurs prix en 2018 et 2019 pour son projet d'aménagement du seuil du Païchérrou en zone de continuité écologique, hydroélectrique, pédagogique et de loisirs. Elle a été primée au niveau régional lors des trophées ORQUASI 2018 et lauréate aux Victoires de l'Investissement local 2019 dans l'Aude aux côtés des entreprises « Les énergies de la Cité ». Elle a reçu le 20 novembre 2019, le prix national de la transition écologique.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DU TARN-ET-GARONNE**

Après une lecture attentive des extraits du rapport en objet, il est seulement envisagé d'ajouter ce commentaire particulier. La gestion environnementale de la ressource en eau et son absence de contreparties en recettes, soulevé dans ce rapport, a attiré particulièrement mon attention. Il s'agit là d'une situation atypique par rapport à celles que connaissent les autres systèmes hydrographiques réalimentés qui traversent notre département. Très investis dans ce domaine, nous souhaitons une recherche d'équité dans le financement de ces déstockages par rapport à ce qui est pratiqué par ailleurs ainsi que la garantie d'un prix de l'eau juste et acceptable. Pour ce faire, nous sommes dans l'attente d'une démarche constructive en présence des différents acteurs représentant les différents usages, à laquelle nous sommes prêts à adhérer. Le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes d'Occitanie concernant les comptes et la gestion de la SEM compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne exercices 2013 à 2017, a été présenté à l'assemblée, en séance publique, le 21 octobre dernier.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DES HAUTES-PYRÉNÉES**

Dans un contexte de changement climatique, la mobilisation et la gestion de la ressource en eau présentent un fort enjeu pour nos territoires et leurs populations. Il est important que cette ressource reste sous maîtrise publique car il en va de l'intérêt général. La C.A.C.G, société à capitaux majoritairement publics, permet de préserver et de garantir cette gestion publique de la ressource. Elle s'avère donc un outil indispensable, à pérenniser, dans ses missions de gestion de la ressource en eau.

En tant que département château d'eau, les Hautes-Pyrénées contribuent de manière très importante à la solidarité amont-aval en matière d'eau sur le Système Neste que ce soit par le débit naturel de la Neste, les réserves hydroélectriques de haute montagne (48 millions de m³) ou encore les deux réservoirs de piémont dont il est propriétaire avec une gestion déléguée à la CACG (6 millions de m³).

S'il n'est pas dans mon objectif de remettre en cause cette solidarité ni la gratuité des 48 millions de m³ sanctuarisés depuis les réserves de haute montagne pour le soutien d'étiage du système Neste, je tiens cependant à vous livrer quelques observations :

- Ces 48 millions de m³ sont déstockés à une période où l'énergie est peu rémunérée générant ainsi pour la SHEM une perte de recettes et dans le même temps une perte de fiscalité pour les collectivités riveraines et le Département ;
- La gestion de l'eau dite « environnementale » qui représente 60 % des volumes n'est pas facturée car seuls les préleveurs agricoles, industriels et d'eau potable s'acquittent de redevances, ces dernières ne permettant pas à elles seules d'équilibrer les comptes d'exploitations des délégations de service public et d'une manière générale du système Neste. Les difficultés de la CACG proviennent, pour partie, de ce déficit de recettes conjugué à un désengagement de l'État sur sa contribution à la gestion du système Neste.

Dans un contexte de changement climatique qui engendre des besoins de plus en plus importants en matière de soutien d'étiage des cours d'eaux à des fins de salubrité, plusieurs solutions non exclusives les unes des autres doivent être étudiées par l'État dans un contexte de solidarité nationale :

- la création de ressources de piémont et de bassins tampons qui permettraient aux gestionnaires des réserves de haute montagne de turbiner l'eau à une période plus rémunératrice et qu'elle soit stockée ensuite dans des réserves secondaires pour être relâchée au moment opportun pendant la période d'étiage ;
- la compensation des pertes fiscales pour les collectivités riveraines et le Département ;
- la rémunération par l'État et/ou l'Agence de l'Eau de la gestion de cette eau environnementale afin que les diverses concessions trouvent un équilibre financier qui permette par ailleurs de générer des provisions pour la maintenance sécuritaire de ces ouvrages imposée par la réglementation ;
- la création de ressources nouvelles sans exclure la rehausse de certains ouvrages de montagne.

En ce qui concerne la dégradation de la situation financière de la CACG ces dernières années, au-delà des points évoqués ci-dessus, je ne peux confirmer que le recentrage de son activité sur des missions prioritaires ainsi que l'actualisation et la révision de son plan stratégique soit incontournable. En tant qu'actionnaire de la CACG, le Département prendra toute sa part dans la redéfinition de ce plan.

La gestion publique

Les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers et de l'artisanat : des réseaux en mutation, un avenir à mieux définir

Le réseau des chambres d'agriculture : une restructuration à achever pour plus d'efficacité

L'héritage de l'ex-agence du numérique : de grandes ambitions, une mise en ordre nécessaire

L'Institut de recherche pour le développement : des choix stratégiques indispensables

Les relations entre le ministère du travail et les acteurs associatifs : un pilotage à renforcer

Les ordres des professions de santé et la sécurité des patients

Les chambres
de commerce
et d'industrie
et les chambres
de métiers et
de l'artisanat :
des réseaux en
mutation, un avenir
à mieux définir

PRÉSENTATION

Présentes sur l'ensemble du territoire, les chambres de commerce et d'industrie (CCI) représentent environ 2,9 millions de chefs d'entreprise de l'industrie, du commerce et des services, qui élisent tous les cinq ans 4 400 pairs chargés de l'administration de ces 109 établissements publics administratifs nationaux, dont les plus anciens remontent au XVII^e siècle. Elles emploient à cette fin 18 000 salariés et disposent de budgets totalisant près de 3 Md€ par an. Les chambres de métiers et de l'artisanat (CMA), avec 86 établissements publics administratifs nationaux et 2 500 élus, représentent, quant à elles, 1,3 million d'artisans. Elles emploient 10 000 salariés et leurs budgets représentent un montant total de 0,9 Md€ par an.

Les CCI et les CMA sont engagées depuis plusieurs années dans des réformes importantes affectant les conditions d'exercice de leurs missions, leur financement et leur organisation. En 2019, la loi PACTE¹¹⁷ a complété le dispositif afin de les adapter à un contexte économique et social en profonde évolution, en les structurant autour de leurs deux têtes de réseau respectives (CCI France et CMA France).

¹¹⁷ Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises (dite « plan d'action pour la croissance et la transformation de l'entreprise », ou « PACTE »).

À l'occasion de contrôles récents, la Cour et les chambres régionales des comptes ont formulé des recommandations pour améliorer leur fonctionnement dans le cadre actuel¹¹⁸. Ce chapitre vise à tirer de ces contrôles une appréciation plus générale sur l'évolution des réseaux consulaires et sur leur capacité à répondre aux objectifs fixés par l'État.

Les CCI et les CMA exercent des activités diversifiées mais en attrition progressive, s'agissant notamment de leurs missions de service public (I). La réduction de la taxe pour frais de chambre, sensible surtout pour les CCI, oblige les chambres à une transformation de leur modèle économique et de leurs moyens qui, malgré des efforts indéniables, reste inachevée (II). Des interrogations persistent sur la viabilité du nouveau modèle économique retenu pour les chambres consulaires et sur leur capacité à se structurer en réseaux nationaux (III).

I - Des activités diverses, ne relevant pas toutes du service public

A - Un portefeuille d'activités hérité de l'histoire

Les 124 CCI¹¹⁹ et CCI France exercent des activités diversifiées. Elles réalisent des missions d'intérêt général (par exemple la délivrance de cartes professionnelles), de gestion de formalités d'enregistrement, d'appui et de conseil auprès des créateurs et repreneurs d'entreprises, de soutien au développement international des entreprises. Elles mènent également des actions de formation professionnelle initiale et continue, de création et de gestion d'équipements, en particulier portuaires et aéroportuaires, des activités de nature concurrentielle et toute mission d'expertise et de consultation demandée par les pouvoirs publics.

¹¹⁸ Le sujet a été traité précédemment, notamment dans une insertion au rapport public 2009 sur la tutelle des CCI ; la Cour avait en particulier relevé que l'assemblée des chambres française de commerce et d'industrie (ACFCI) ne disposait pas des moyens pour exercer les missions de tête de réseau que lui conféraient pourtant les différents textes pris entre 2004 et 2008.

¹¹⁹ Dont 108 établissements publics et 16 CCI n'ayant plus la personnalité juridique.

Le réseau des CCI au 1^{er} janvier 2020

- CCI France, organe central du réseau ;
- 13 CCI de région (CCIR) métropolitaines et cinq outre-mer ;
- 84 chambres de commerce et d'industrie territoriales (CCIT) ;
- 10 CCI locales (CCIL) et six CCI départementales d'Île-de-France n'ayant plus le statut d'établissement public et absorbées par des CCIR ;
- six CCI de collectivités d'outre-mer et de Nouvelle-Calédonie.

Hormis la gestion d'infrastructures, les missions des 86 CMA et de CMA France sont comparables à celles des CCI : représentation des artisans auprès des pouvoirs publics, attribution des titres de maîtres artisans et des qualités d'artisans d'art, organisation d'exams professionnels (véhicules de tourisme avec chauffeur – VTC), apprentissage et formation professionnelle avec plus d'une centaine de centres de formation d'apprentis (CFA), accompagnement des entreprises.

Le réseau des CMA au 1^{er} janvier 2020

- CMA France, organe central du réseau ;
- 64 CMA départementales (CMAD), deux chambres de métiers (CM) ;
- deux CMA interdépartementales (CMAI) ;
- neuf chambres régionales de métiers et de l'artisanat (CRMA) auxquelles sont rattachées des CMAD/CMAI qui subsistent comme établissements publics ;
- quatre CMAR (chambres de métiers et de l'artisanat de région) métropolitaines, établissements régionaux uniques issus de l'absorption de CMAD et de CMAI ;
- cinq CMAR outre-mer.

B - Une attrition progressive des missions

Les activités des CCI et des CMA ont été affectées par des réformes sectorielles et par des évolutions de leur environnement économique et institutionnel.

Ainsi, le remplacement prévu par la loi PACTE de 2019 des centres de formalités des entreprises (CFE) par un service électronique unique dématérialisé conduit à retirer cette activité aux chambres consulaires et devrait entraîner des diminutions d'effectifs. En ce qui concerne l'apprentissage, l'arrivée de nouveaux acteurs et la banalisation des offres, accélérées par la loi « Avenir professionnel » de 2018¹²⁰, bouleversent l'environnement des CCI et des CMA et les exposent à une concurrence accrue, les obligeant à passer d'un système administré par l'État et financé par les régions à un système ouvert à de nouveaux acteurs privés, géré et financé par les organismes collecteurs (opérateurs de compétences, Opco).

Dans le domaine du développement économique, les réseaux consulaires auraient pu tirer parti de la montée en puissance des régions, à la suite de la loi NOTRe¹²¹. Ces dernières, disposant déjà de leurs propres agences de développement économique ou optant pour d'autres modes d'organisation, n'ont pas souhaité intégrer les établissements consulaires, qui peuvent néanmoins se proposer comme partenaires, non exclusifs, pour leurs politiques d'appui aux entreprises.

La gestion déléguée d'infrastructures publiques, qui fait partie des activités les plus anciennes et, pour un certain nombre de CCI, les plus importantes, est en perte de vitesse ; les chambres se trouvent de plus en plus souvent en compétition avec des opérateurs privés ayant acquis une expérience et un niveau de service jugés équivalents, voire supérieurs, par les autorités délégantes.

Enfin, plusieurs CCI se sont engagées dans une stratégie d'externalisation de leurs activités de formation, allant de l'ouverture du capital (École de management de Lyon) à la cession complète (Brest *business school*) à des fonds d'investissement ou à des groupes privés d'écoles d'enseignement supérieur qu'elles avaient contribué à créer.

¹²⁰ Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 « pour la liberté de choisir son avenir professionnel ».

¹²¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Les chambres consulaires face à la crise sanitaire

Les CCI et les CMA ont été mobilisées au début de la crise sanitaire due à la covid 19 quand le ministre de l'économie et des finances leur a demandé, par une lettre du 17 mars 2020, d'apporter un soutien aux entreprises. Toutefois, leur rôle, qui a principalement consisté à donner gratuitement de l'information, apparaît marginal aux yeux des entreprises, comme la Cour a pu le constater en contrôlant la mise en œuvre du fonds de solidarité pour les petites entreprises¹²². Ainsi, une enquête menée en août 2020, avec l'appui de l'institut de sondage BVA, auprès de 800 chefs d'entreprises potentiellement éligibles au volet 1 du fonds de solidarité et de 50 entreprises bénéficiaires du volet 2, indique que le moyen principal par lequel les dirigeants ont eu connaissance du volet 1 est en premier lieu leur expert-comptable, puis la télévision et les sites internet gouvernementaux. Les réseaux consulaires ne sont jamais cités.

Par ailleurs, les fonds régionaux proposant aux très petites entreprises (TPE) et associations des avances remboursables d'un montant compris entre 5 000 et 30 000 € que les régions ont mis en place pour faire face la crise sont gérés au plan opérationnel soit par les régions elles-mêmes, soit par Bpifrance, soit par les réseaux associatifs (Initiative France, France active, Adie) et non par les réseaux consulaires.

C - La difficile délimitation des missions de service public

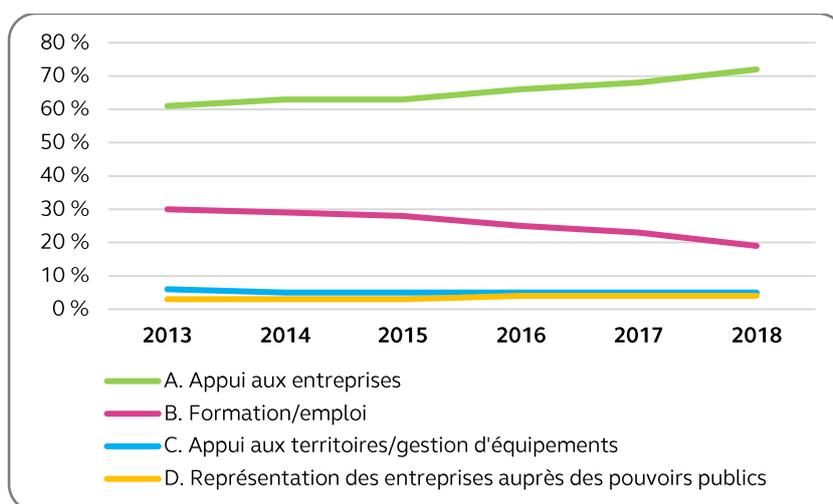
Depuis longtemps, les missions des CCI et, dans une moindre mesure, celles des CMA, couvrent un champ allant du service public administratif à des activités concurrentielles en passant par des services publics à caractère industriel et commercial. La loi n'est pas toujours explicite sur ce qui constitue le service public rendu par les chambres¹²³.

¹²² Cf. chapitre du présent rapport « Le fonds de solidarité à destination des entreprises : une mise en œuvre rapide dans un contexte instable ».

¹²³ Sauf lorsque la loi, s'agissant des CCI, évoque des missions d'intérêt général confiées par les lois et règlements (1° de l'article L. 710-1 du code de commerce) ou des missions de nature concurrentielle confiées par une personne publique ou qui s'avèrent directement utiles pour l'accomplissement des autres missions (6° du même article).

Afin d'éviter de se voir reprocher d'utiliser la ressource fiscale pour financer des activités concurrentielles, les CCI ont mis en place une comptabilité analytique qui permet de distinguer les missions et les actions relevant du service public et financées par la taxe de celles, de nature concurrentielle, qui doivent s'autofinancer. Ainsi, le produit de la taxe pour frais de chambre de commerce et d'industrie (TCCI) est affecté de manière croissante à deux missions, l'appui aux entreprises et, plus marginalement, la représentation auprès des pouvoirs publics, tandis que la part consacrée à la formation et celle consacrée à l'appui aux territoires et à la gestion d'équipements se sont au contraire rétractées.

Graphique n° 1 : répartition du produit de la taxe pour frais de chambre de commerce et d'industrie (TCCI) entre les missions



Source : CCI France (Cube)

S'appuyant sur ces informations, le contrat d'objectifs et de performance (COP) signé entre l'État et CCI France le 15 avril 2019 a permis de préciser les missions dites prioritaires ayant vocation à être financées en tout ou partie par la taxe et pouvant dès lors être considérées comme relevant de la mission de service public des chambres :

- 1° le soutien aux porteurs de projets dans leurs démarches ;
- 2° l'accompagnement des entreprises et en priorité des très petites entreprises (TPE) et petites et moyennes entreprises (PME) ;
- 3° l'accompagnement des entreprises dans leur développement international ;

4° la participation à la conception et à la mise en œuvre des politiques publiques ;

5 ° le développement des capacités économiques des territoires.

La délimitation des missions de service public n'est pas plus aisée en ce qui concerne les CMA. Les missions énumérées par la loi sont formulées dans des termes relativement vagues¹²⁴, ce qui ne permet pas de distinguer les missions de service public des missions concurrentielles, *a priori* plus réduites que pour les CCI. L'absence de comptabilité analytique et de suivi de la répartition de la taxe pour frais de chambres de métiers et de l'artisanat (TCMA) entre les différentes missions ne donne aucune indication sur la nature de ces dernières, ce qui conduit à des situations anormales où des activités marchandes ne s'équilibrent financièrement que grâce à la taxe, comme la Cour l'a constaté lors d'un contrôle de CMA France portant sur les exercices 2013-2019¹²⁵.

Dans ce cas également, c'est le COP signé entre l'État et CMA France le 14 janvier 2020 qui conduit à identifier les missions dites prioritaires ayant vocation à être financées par la taxe :

1° les actions concourant à favoriser l'entrepreneuriat et le développement des entreprises artisanales ;

2° l'accompagnement des transitions numériques et écologiques des entreprises artisanales ;

3° la promotion et la valorisation des entreprises artisanales ;

4° la contribution au développement et à l'aménagement des territoires.

L'objectif inscrit dans les deux COP est de développer les prestations facturées aux entreprises pour compenser la diminution de la taxe. Certaines actions, gratuites hier car financées par la taxe, deviendront payantes, ce qui conduit à s'interroger sur leur nature (service public ou activités commerciales).

¹²⁴ Hormis la tenue du registre des métiers ou l'organisation de l'examen professionnel des conducteurs de VTC.

¹²⁵ Par exemple, l'activité de centre de conférences que CMA France a développée à son siège de l'avenue Marceau à Paris (8^e arrondissement).

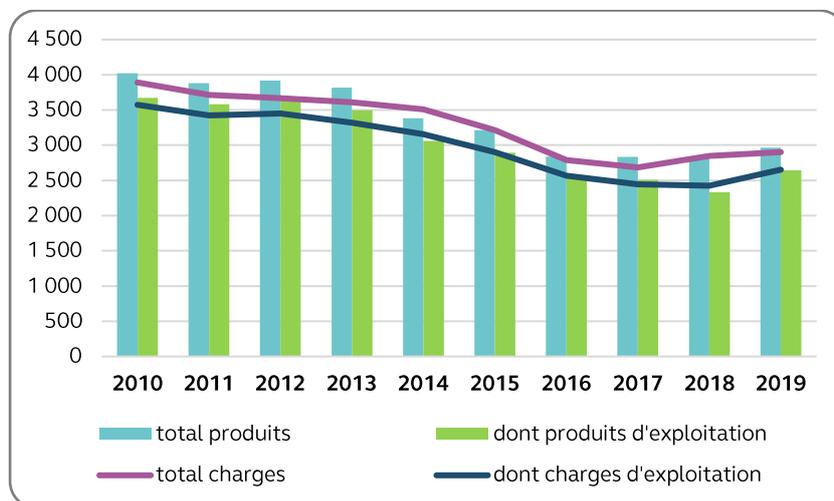
II - Une pression financière croissante qui oblige à des restructurations

Les CCI subissent, depuis plusieurs années, une réduction importante de leurs ressources qui les a conduites à engager des réductions d'effectifs, des regroupements d'établissements et des externalisations. Les CMA, dont les ressources ont été en comparaison moins affectées, n'ont pas eu à engager des plans d'économies de même ampleur.

A - Des finances sous contraintes

Les CCI ont enregistré une diminution globale de leurs produits de 26 % entre 2010 et 2019, et même de 28 % pour les produits d'exploitation. Elles sont parvenues à accompagner cette baisse par une diminution comparable de leurs charges d'exploitation et de leurs charges globales (- 26 %).

Graphique n° 2 : les produits et les charges des CCI (en M€)



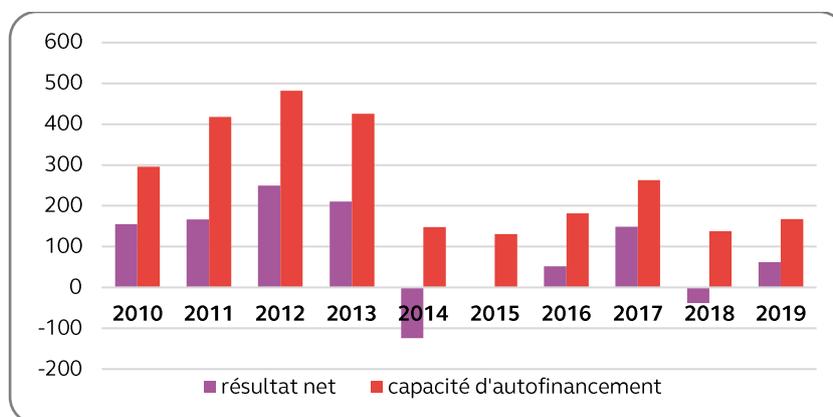
Source : direction générale des entreprises (données agrégées)

Ce recul sensible du chiffre d'affaires résulte, pour partie, de la forte baisse du produit de la TCCI à la suite de son plafonnement à partir de 2013 puis de son abaissement sensible. Pour autant, le poids de la taxe dans le chiffre d'affaires des CCI est resté relativement stable (environ un tiers), leurs ressources propres, qui proviennent notamment des prestations marchandes, diminuant, elles aussi, dans des proportions équivalentes. Pour certaines CCI dont les produits tirés de l'activité de délégataire de service public représentent la majorité des ressources, la reprise de la gestion de l'équipement concerné par la collectivité locale peut bouleverser l'équilibre économique¹²⁶.

Outre la baisse tendancielle de la TCCI affectée aux chambres, l'État a procédé en 2015 à une baisse exceptionnelle de 500 M€ du reversement aux chambres du produit de la taxe, réduisant d'autant la trésorerie des CCI.

Les CCI ont fait face à cette baisse globale de ressources en accroissant leurs produits financiers et exceptionnels – provenant notamment de cessions immobilières – et, surtout, en diminuant leurs charges d'exploitation. Toutefois leur résultat et leur capacité d'autofinancement s'en sont trouvés singulièrement réduits à partir de 2014.

Graphique n° 3 : un résultat et une capacité d'autofinancement de plus en plus contraints (en M€)



Le résultat 2015 ne tient pas compte du prélèvement de 500 M€ sur le fonds de roulement des CCI, qui a été directement imputé sur le compte de bilan.

Source : direction général des entreprises

¹²⁶ Cf. par exemple la CCI de l'Aude, qui perd après 2020 la gestion de Port-la-Nouvelle, qui représentait 80 % de son chiffre d'affaires consolidé (source : chambre régionale des comptes d'Occitanie).

Les CCI disposent de réserves financières importantes, quoiqu'en diminution. Avec un actif total de 6,8 Md€ en 2017, dont 4,8 Md€ d'immobilisations, des capitaux propres de près de 3 Md€ pour un endettement de 2 Md€, les CCI présentent un bilan global encore solide, même si les marges financières sont en réduction. Toutefois, le réseau est marqué par une forte hétérogénéité entre établissements publics, certaines CCI affichant des pertes récurrentes et des niveaux de fonds de roulement et de trésorerie très tendus alors que d'autres, souvent les CCI les plus grandes, disposent d'actifs immobiliers et financiers importants.

La CCIR Paris-Île-de-France¹²⁷

Affichant un bilan total de 1,2 Md€ en 2019, elle dispose de 1 Md€ de capitaux de long terme, dont 374 M€ de capitaux propres – soit 13 % des capitaux propres de l'ensemble des CCI – et 509 M€ de provisions, correspondant principalement à des engagements de retraite (régime spécial aujourd'hui fermé). Son actif est composé d'immobilisations financières pour 647 M€, d'immobilisations corporelles pour 336 M€ et d'actifs circulants pour 172 M€.

La CCIR détient en particulier 81 % de la société immobilière du Palais des congrès (SIPAC), des écoles d'enseignement supérieur et centres de formation dont HEC Paris, ESCP *business school*, Gobelins (école de l'image), ou l'école Ferrandi (gastronomie et management hôtelier), enfin un parc immobilier de 296 170 m² comprenant des immeubles parisiens prestigieux et d'une valeur de marché nettement supérieure à la valeur nette comptable. La CCIR s'est engagée depuis plusieurs années dans une politique active de cessions immobilières.

La situation est différente pour les CMA¹²⁸, dont les produits et les charges ont connu entre 2012 et 2018 une hausse régulière, quoique modérée (respectivement + 8,6 % et + 7,5 %).

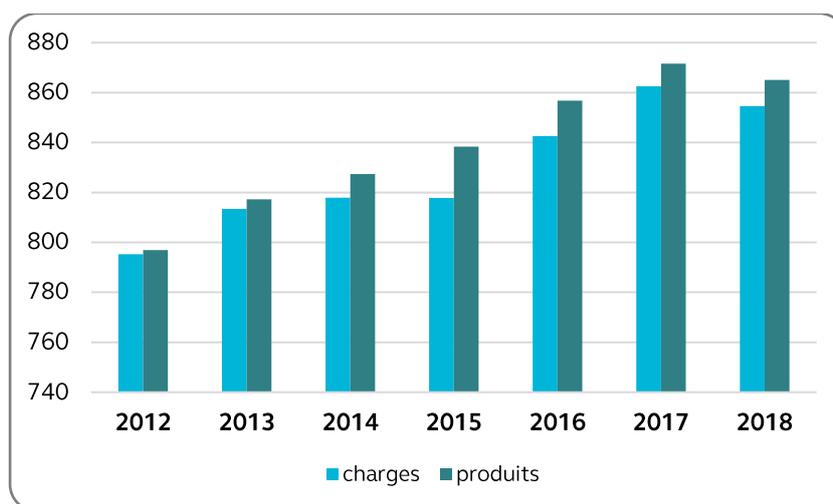
¹²⁷ Cf. chambre régionale des comptes d'Île-de-France, *Rapport d'observations définitives sur la Chambre de commerce et d'industrie de région Paris-Île-de-France, 2020*.

¹²⁸ Il n'existe pas de procédure solide d'agrégation des comptes des CMA, ce qui nourrit des doutes sur la qualité des données comptables et rend délicate toute analyse globale de la situation financière du réseau. En outre, les CMA ne disposent pas de comptabilité analytique.

Si la taxe pour frais de chambre de métiers et d'artisanat (TCMA) a été plafonnée en 2013, la baisse imposée par l'État est restée modeste et aucun plan d'économie d'envergure n'a dû être engagé.

Même si elles ont enregistré une progression sensible des recettes provenant de la vente de prestations de service (+ 70 % entre 2010 et 2018), les CMA restent très dépendantes des ressources publiques sous toutes leurs formes, dont principalement la TCMA et les subventions des régions en faveur de l'apprentissage. La diminution engagée de l'une et la remise en question des autres à la suite de la loi « Avenir professionnel » créent un contexte financier nouveau et plus contraint pour les CMA.

Graphique n° 4 : les produits et les charges des CMA
(en M€)



Source : données agrégées (direction générale des entreprises)

Leur situation financière globale est saine, avec un niveau de capitaux propres de 1,1 Md€ en 2018 pour un endettement de 88 M€, des immobilisations non financières de 891 M€ et des disponibilités de 279 M€. En dehors des sièges, dont le très bel immeuble parisien de CMA France, l'immobilier est principalement constitué de bâtiments dédiés aux activités de formation.

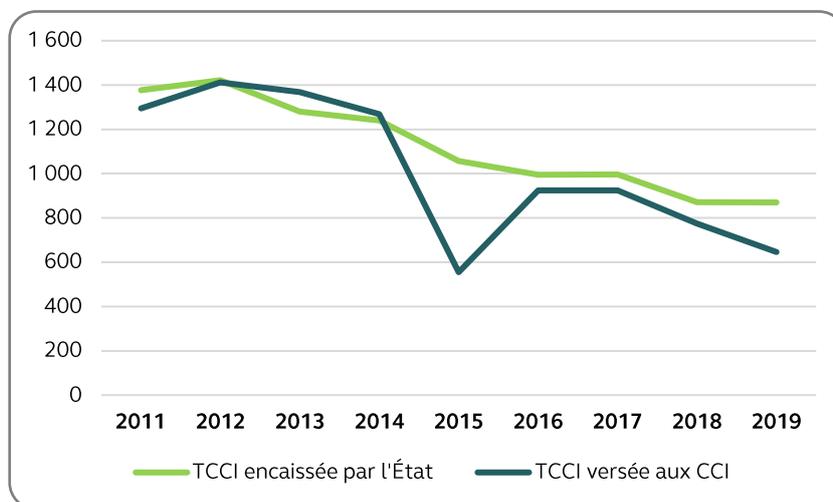
B - Une fiscalité affectée à la justification incertaine

La taxe pour frais de chambre des CCI (TCCI) et celle des CMA (TCMA) constituent des ressources de plus en plus contraintes.

La TCCI se compose de deux contributions, acquittées par les entreprises :

- une taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (TACFE), due par les entreprises et les personnes physiques qui exercent de manière habituelle une activité professionnelle non salariée et dont le taux est désormais national et fixé en loi de finances ;
- une taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (TACVAE), due par les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 500 000 €, dont le taux est également national.

Graphique n° 5 : la taxe pour frais de CC
(en M€)



TCCI après prélèvements (prélèvement France Télécom supprimé en 2020 et prélèvement sur la trésorerie en 2015, qui explique la forte baisse constatée en 2015).
Source : DGFIP

Après une forte progression dans les années suivant la création de la contribution économique territoriale (CET) en substitution de la taxe professionnelle (2010), la TCCI a enregistré une diminution rapide due au plafonnement instauré par la loi en 2013. Le plafonnement de la TACVAE a plutôt bénéficié aux entreprises les plus importantes et ayant besoin de peu de foncier. À compter de 2019, l'abaissement du plafond de la TACFE devrait bénéficier aussi aux entreprises de taille plus modeste.

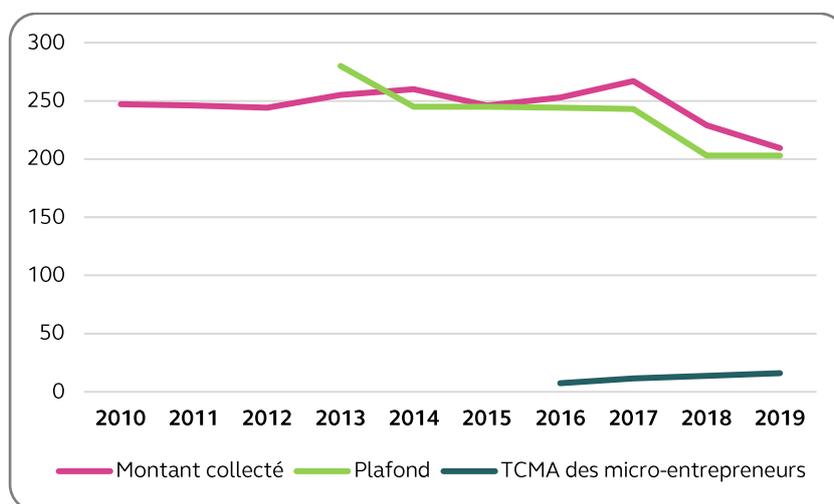
Le plafonnement a conduit à un versement de la partie écartée au profit du budget de l'État : l'écart entre le produit de la taxe collectée et le montant versé aux chambres s'est accru, pour atteindre en cumul 58 M€ en 2018 sur la TACFE et 596 M€ sur la TACVAE. En 2018, un abaissement supplémentaire du plafond de 400 M€ d'ici 2022 a été annoncé, ce qui réduirait à 375 M€ le produit de la taxe perçu par les CCI. À la suite de la crise sanitaire, cet abaissement du plafond de la taxe a été suspendu lors du débat budgétaire sur le projet de finances pour 2021.

Une étape importante a été franchie avec la loi PACTE, qui prévoit la centralisation de la TCCI au bénéfice de CCI France, qui devient l'unique affectataire du produit de la taxe, à charge pour elle de la répartir entre les chambres régionales, ces dernières procédant de leur côté à la répartition entre les chambres de commerce et d'industrie territoriales (CCIT) lorsqu'elles subsistent. Cette répartition de la taxe entre les chambres, qui devra tenir compte des objectifs et de la performance de chacune, suppose de disposer d'un système d'information financier, de suivi et d'audit qui reste encore embryonnaire. Au-delà du levier financier, CCI France doit mettre en place des instruments de pilotage et de management indispensables pour être en mesure de jouer le rôle d'impulsion, d'animation et de contrôle du réseau des CCI que le législateur a souhaité lui confier.

La taxe pour frais des CMA (TCMA) est due par les chefs d'entreprises individuelles (artisans) ou les sociétés immatriculées au répertoire des métiers et se compose de deux éléments :

- un droit fixe par assujetti, déterminé par chaque chambre régionale, dans la limite d'un taux maximum ;
- un droit additionnel à la cotisation foncière des entreprises (CFE), exigible des seuls artisans imposés à la CFE.

Graphique n° 6 : la taxe pour frais de CMA (TCMA - en M€)



Source : direction générale des entreprises

La réduction du plafond de la taxe a été moins brutale que pour les CCI et en partie atténuée à compter de 2016 par l'assujettissement des micro-entrepreneurs. De fait, la taxe encaissée par les CMA en 2018 est en retrait de seulement 8 % par rapport à 2010 et le COP de CMA France évoque le maintien du plafond à son niveau actuel.

À partir de 2021, CMA France aura également la mission de répartir chaque année le produit de la taxe entre les chambres régionales. Elle disposera ainsi d'un levier nouveau pour piloter le réseau. Comme pour les CCI, ces nouveaux pouvoirs nécessitent de mettre en place des instruments de pilotage et de management fiables et efficaces qui font aujourd'hui défaut.

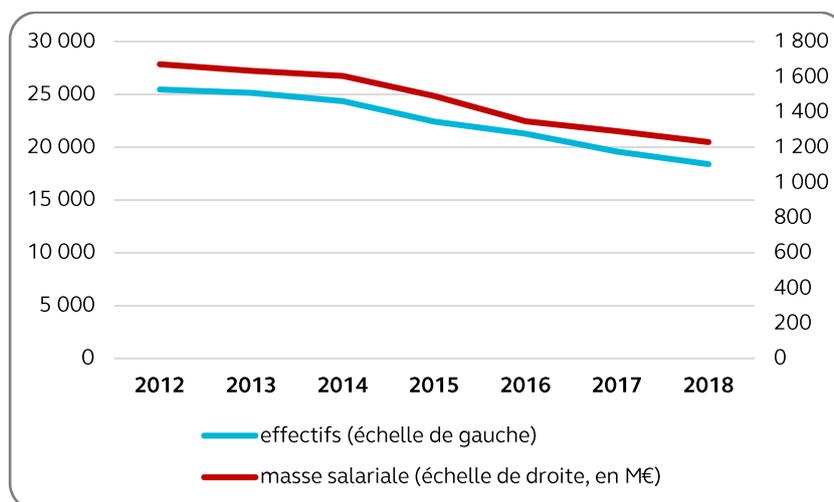
Désormais totalement encadrées par l'État, les taxes affectées aux chambres consulaires s'éloignent d'une ressource décidée par les représentants des professionnels et gérée par eux pour s'apparenter à une dotation fixée par l'État. La numérisation croissante de l'économie conduit à s'interroger sur le bien-fondé d'une fiscalité affectée pesant pour l'essentiel sur les actifs physiques des entreprises, plaçant par exemple le commerce traditionnel dans une situation concurrentielle défavorable par rapport au commerce en ligne.

Dans ces conditions, il conviendrait d'étudier des solutions alternatives de financement en fonction de scénarios d'évolution de leur rôle : soit le basculement sur le budget général, soit une contribution volontaire obligatoire (CVO), soit le financement au cas par cas dans le cadre de commandes publiques.

C - Des réductions d'emploi significatives pour les CCI, mais peu d'avancées sur les nécessaires mutualisations

La pression financière croissante a conduit les CCI à procéder à des efforts notables en diminuant entre 2012 et 2018 leurs effectifs de 27,8 % et leur masse salariale de 26,5 %, sans inscrire pour autant cette baisse dans une stratégie de mutualisation de certaines fonctions.

Graphique n° 7 : les effectifs et la masse salariale des CCI
(en ETP)



Source : Cour des comptes, d'après direction générale des entreprises et CCI France

Cette diminution résulte principalement de la mise en œuvre d'un plan initié en 2015, dénommé plan emploi consulaire (PEC). La logique de régionalisation des fonctions support aurait dû conduire à des réductions d'effectifs concernant en premier lieu les fonctions « support et institutionnelles ». Or ce sont d'abord les fonctions « emploi et formation » et « appui aux entreprises » qui ont été touchées, domaines où les CCI souhaitent précisément se développer. En conséquence, le poids des fonctions support, institutionnelles et de pilotage s'est accru (de 26,7 % de l'effectif total en 2014 à 28,9 % en 2017), suscitant un alourdissement des frais de structure au moment même où le réseau aurait dû les alléger pour proposer une offre de services compétitive pour les entreprises.

Les restructurations auraient dû se traduire par une refonte de la carte nationale des établissements. Depuis 2010, le législateur encourage les chambres consulaires à se regrouper en établissements régionaux. Si les progrès sont réels, ils restent insuffisants et surtout très hétérogènes d'une région à l'autre.

La réduction du nombre d'établissements publics (165 en 2010, 103 en 2020¹²⁹) a été permise, d'une part, par des regroupements et fusions et, d'autre part, par le passage en 2017 de 22 CCIR en métropole à 13 en application de la réforme de la carte des régions. Pour autant, l'organisation reste peu lisible, avec une minorité d'établissements uniques en région disposant de la surface financière nécessaire et une majorité de CCIR aux marges plus restreintes et gérant des réseaux constitués de CCIT hétérogènes dont certaines n'ont plus de viabilité économique.

Cette situation pose la question de l'instauration d'établissements régionaux uniques, perspective que CCI France rejette. Pourtant, l'expérience montre que le regroupement d'établissements en un établissement régional unique ne conduit pas nécessairement à remettre en cause les implantations territoriales de proximité auxquelles les utilisateurs – en l'occurrence les chefs d'entreprise – sont attachés¹³⁰. Comme le montre l'exemple des Hauts-de-France, un équilibre peut être trouvé entre la rationalisation du réseau et le maintien de la proximité.

En application de la loi PACTE, les CMA doivent instaurer le 1^{er} janvier 2021 des établissements publics uniques en région sur le modèle de ce qui existe déjà dans plusieurs régions.

Comme pour le réseau des CMA, la Cour estime que l'État devrait engager les CCI dans un processus de régionalisation par étape de leur réseau.

III - Des interrogations persistantes sur l'avenir

Les transformations engagées par les CCI et les CMA constituent des avancées. Mais les difficultés et les lenteurs constatées pour mettre en œuvre l'ambition inscrite dans la loi PACTE conduisent à s'interroger sur la viabilité du nouveau modèle économique visé, sur le pilotage des réseaux et sur la stratégie.

¹²⁹ Respectivement 171 et 109 en comptant les six CCI de collectivités d'outre-mer et de Nouvelle-Calédonie.

¹³⁰ Cas des Hauts-de-France par exemple.

A - Une viabilité économique incertaine

Des interrogations persistent sur la capacité des chambres consulaires à développer des prestations facturées à un niveau suffisant pour assurer leur équilibre économique dans un contexte de baisse des taxes qui leur sont affectées.

Les CCI ont engagé une transformation de leur mission d'appui aux entreprises en proposant une offre nationale de services. L'idée est de valoriser l'image et le savoir-faire des CCI auprès des entreprises et de prendre appui sur les contacts réalisés lors de rencontres professionnelles, de formalités d'enregistrement ou de formations, pour vendre des prestations payantes.

Toutefois, les actions relevant de cette mission présentent aujourd'hui une situation très déséquilibrée où les produits d'exploitation couvrent moins de 39 % des charges d'exploitation. Les domaines dans lesquels les CCI prévoient de développer en priorité leur offre commerciale représentent un volume d'activité marginal dont les coûts sont couverts actuellement en quasi-totalité par la ressource fiscale. Espérer que les utilisateurs d'hier deviendront demain des clients acceptant de payer des prestations qu'ils n'avaient pas à payer ou presque relève d'un pari audacieux.

Imaginer de nouvelles offres pour atteindre un tel objectif suppose une connaissance précise des besoins à satisfaire, des acteurs présents sur le marché et des segments de marché sur lesquels l'offre des CCI pourrait être la plus pertinente. Or, cette connaissance demeure, dans la plupart des cas, superficielle. Le développement d'activités rentables implique également de repenser les processus métiers pour passer d'une logique de guichet administratif à une logique commerciale, de transformer les outils et systèmes d'information, les attitudes des collaborateurs et donc la culture d'entreprise. Or, les investissements dans la formation des collaborateurs, dans les systèmes d'information pour disposer de bases de données clients enrichies, qualifiées et exploitables, dans le marketing et la publicité, restent encore limités et leurs résultats prendront du temps à se concrétiser.

Une démarche comparable est engagée dans le réseau des chambres de métiers et de l'artisanat, qui a identifié un certain nombre d'offres facturables ayant fait leurs preuves et pouvant être déployées dans tout le réseau. C'est le cas du « parcours créateur », qui a pris le relais du stage préalable à l'installation (SPI), désormais facultatif. L'objectif affiché est de prendre contact avec les porteurs de projet dès le lancement de leur activité, en s'adressant également aux micro-entrepreneurs.

Pour les CCI comme pour les CMA, ces services payants se trouvent en concurrence avec des prestations proposées par de nombreux intervenants déjà présents sur le marché du conseil aux entreprises, comme les experts-comptables ou les cabinets juridiques et fiscaux, et les segments de marché non couverts offrent peu de perspectives de rentabilité. Les coûts de gestion (chargés des coûts de structure) affichés actuellement par les CCI sur ces actions ne peuvent être équilibrés sans l'affectation d'une part importante de ressource fiscale. Il est dès lors peu probable qu'elles parviennent à court terme à un équilibre économique en pratiquant des tarifs qui devront nécessairement rester cohérents avec ceux du marché.

Faute de voir ces nouvelles recettes se développer aussi vite que prévu, l'équilibre économique des CCI et des CMA risque de rester très dépendant de la taxe. C'est ce constat, affiché par CCI France dans son rapport au Gouvernement et au Parlement de juin 2020¹³¹, qui a conduit le législateur, dans le contexte particulier de la crise sanitaire, à maintenir inchangé le plafond de la TCCI pour 2021.

B - Un modèle de gouvernance à mi-chemin

Les CCI et les CMA restent marquées par un attachement fort au statut d'établissement public, à l'autonomie des établissements et à un mode de désignation décentralisé des élus consulaires. Or l'esprit de la loi PACTE est de promouvoir un fonctionnement centralisé où la stratégie, les moyens, les instruments de pilotage et de contrôle sont dévolus aux deux organes centraux, CCI France et CMA France, sous une tutelle administrative et financière de l'État qui reste forte au niveau central et au niveau déconcentré.

Le modèle de désignation décentralisée des élus est en difficulté. Comme pour les élections professionnelles, la participation aux élections consulaires ne cesse de reculer (12 % pour les CCI et les CMA en 2016), ce qui peut s'expliquer par une désaffection générale pour les élections professionnelles, par la complexité du processus électoral, mais aussi par la visibilité limitée des actions des chambres consulaires.

À l'avenir, la forte représentation territoriale dans les instances et l'importance de la fonction délibérative des assemblées devront être conciliées avec l'émergence d'un fonctionnement de plus en plus régionalisé et piloté, notamment au moyen d'objectifs. La montée en puissance des niveaux régional et national rend indispensables des ajustements dans la gouvernance des réseaux.

¹³¹ *Rapport de CCI France au Gouvernement et au Parlement relatif à la situation financière du réseau des CCI en application de l'article 59 de la loi n° 2019-1479 de finances pour 2020.*

Faute d'une gouvernance adaptée, certains chantiers opérationnels lancés au niveau national ont pris du retard. Ainsi, le système d'information des ressources humaines des CCI, lancé en 2011, qui a représenté un investissement de 25 M€ hors taxes sur cinq ans, ne couvre pas encore l'ensemble des établissements et des collaborateurs. De même, l'outil national d'agrégation des données comptables des CCI (le Cube) n'apparaît pas suffisant, dans sa version actuelle, pour permettre de disposer rapidement de données fiables, exhaustives et homogènes sur la situation financière de l'ensemble des CCI, ce qui devient pourtant prioritaire pour répartir la taxe pour frais de chambre de commerce et d'industrie (TCCI) de manière rationnelle. En application de la loi PACTE, les CCIR devront présenter en 2021 des comptes combinés pour l'exercice 2020, ce qui, dans l'état actuel des systèmes d'information de certaines CCIR, paraît difficile. Les spécificités comptables utilisées par certains établissements, si elles peuvent avoir une justification locale, limitent enfin l'homogénéité et la qualité des données et entraînent des coûts superflus de mise en cohérence.

La situation n'est guère plus avancée du côté des CMA. Ainsi, le progiciel comptable national, choisi pourtant en 2011, n'était déployé que dans 45 % des chambres fin 2019, le déploiement complet étant prévu désormais pour 2022. Ce retard coûteux restreint la capacité de CMA France à connaître la situation financière de chaque établissement et conduit à des données financières et comptables agrégées d'une fiabilité limitée. CMA France devrait pourtant pouvoir s'appuyer sur des informations solides et incontestables pour répartir le produit de la taxe pour frais de chambre de métiers et de l'artisanat (TCMA) de manière objective.

La question de l'adaptation des statuts des personnels se pose également dans les deux réseaux. Pour les CCI, la loi PACTE a mis fin au statut particulier et les établissements recrutent à présent des personnels sous contrat de droit privé. La convention collective n'est pas encore signée, alors qu'elle est nécessaire pour attirer de nouveaux collaborateurs et encourager les mobilités entre les établissements. S'agissant des CMA, l'État a fait le choix de ne pas modifier le statut des personnels alors même que des évolutions sont nécessaires, par exemple pour favoriser la mobilité des secrétaires généraux de CMA, ou les personnels enseignants des CFA concurrencés à présent par des organismes privés.

Enfin, les conditions d'exercice de la tutelle administrative et financière de l'État devraient être adaptées aux évolutions profondes que connaissent les deux réseaux. Il est nécessaire de définir des priorités nationales de contrôle pour faciliter un contrôle plus ciblé, plus rapide et compatible avec les exigences d'un pilotage national.

Au total, l'émergence de deux réseaux consulaires cohérents, pilotés par des têtes de réseaux disposant de réels pouvoirs et d'une connaissance approfondie des activités des chambres, comme de leur situation financière, reste encore très incertaine et continue de se heurter à des résistances culturelles fortes.

C - Des décisions à prendre sans retard

La loi PACTE de 2019 a fait le choix de maintenir, pour l'essentiel, le statut des CCI et des CMA, tout en les incitant à être moins dépendantes de la taxe grâce au développement des recettes commerciales et à une restructuration régionale et nationale autour de têtes de réseau dotées de pouvoirs renforcés. Près de deux ans après la publication de la loi, la Cour note que ce pari est loin d'être gagné. Si ce constat se confirmait, l'État et les deux réseaux se trouveraient face à des choix difficiles.

L'option d'une plus grande intégration dans l'administration de l'État paraît peu d'actualité, alors que les services déconcentrés chargés du développement économique ont été fortement réduits et la compétence transférée aux régions.

L'option d'une reprise globale par les régions, qui ont la compétence du développement économique, a été clairement écartée par ces dernières et la Cour n'a pas constaté de changements de position au cours de son enquête.

La transformation des CCI et des CMA en prestataires de services, financés non plus par une taxe affectée payée par les entreprises, mais par le produit de l'activité des chambres, correspond à l'évolution la plus logique dans une optique de bonne utilisation des deniers publics. Elle s'accompagnerait vraisemblablement d'une réorganisation de leur présence territoriale et nécessiterait des changements importants en termes culturels et de compétences pour les agents des réseaux. Elle supposerait également un soutien fort des entreprises à l'égard de leur chambre consulaire et une appréciation favorable de la pertinence des services qu'elle leur apporte¹³².

Les décisions à venir devront s'appuyer sur une évaluation de la mise en œuvre des dispositions de la loi PACTE relatives aux réseaux consulaires, trois ans après sa promulgation, mais aussi sur une analyse précise du rôle et de l'utilité des CCI et des CMA pour les entreprises et notamment les plus petites d'entre elles, qui connaissent de profonds bouleversements de leur environnement et de leur modèle économique.

¹³² Il est difficile d'apprécier correctement ce que les entreprises pensent des services rendus par les chambres consulaires. Ainsi, le taux de satisfaction de 94 % pour les prestations du domaine création/transmission/reprise d'entreprise (source : Cube CCI France pour 2017) doit être relativisé, car il ne porte que sur une part réduite (5 %) des entreprises créées.

CONCLUSION

Les réseaux des CCI et CMA se sont engagés, plus ou moins volontairement et plus ou moins rapidement, dans une réforme de leur organisation, de leur fonctionnement et de leurs missions, sous la double contrainte de la baisse du niveau de la taxe affectée et des dispositions votées par le Parlement, notamment dans le cadre de la loi PACTE. Même si ces dernières sont trop récentes pour pouvoir totalement être évaluées, les travaux conduits par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes montrent que les réformes engagées demeurent inabouties et que leur succès est loin d'être garanti.

Une évaluation complète et sans tabou de l'utilité des réseaux consulaires pour les entreprises est indispensable. Elle devra permettre de vérifier la légitimité du maintien du financement public qui leur est accordé.

Réponses

Réponse du ministre de l'économie, des finances et de la relance.....	213
Réponse du président de CCI France	216
Réponse du président de CMA France	222

Destinataire n'ayant pas d'observation

Président de la CCIR Paris Île-de-France
--

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE

Par courrier en date du 15 décembre 2020, vous m'avez transmis le chapitre de votre prochain rapport public annuel relatif aux réseaux des chambres de commerce et d'industrie (CCI) et des chambres de métiers et de l'artisanat (CMA).

Ce chapitre dresse un bilan de la situation des CCI et des CMA à l'issue des réformes de ces dix dernières années qui ont trouvé une forme d'aboutissement avec la loi Pacte dont les dispositions entrent en vigueur au rythme de la publication des décrets d'application, soit entre août et décembre 2019 pour les CCI et au début du premier trimestre 2021 pour les CMA. Si les constats sur les évolutions organisationnelles et financières passées n'appellent pas d'observations particulières de ma part, je souhaite cependant revenir sur trois points :

1. La Cour s'interroge sur le bien-fondé d'une fiscalité affectée et recommande d'étudier des solutions alternatives de financement pour les réseaux consulaires

Les dernières réformes ont contribué à simplifier les modalités de financement par taxes affectées des réseaux consulaires. Ainsi, alors que les dispositions de l'article 1600 du CGI étaient régulièrement critiquées pour leur manque de transparence, de lisibilité et d'adaptation aux besoins réels des CCI, les modalités de répartition de la taxe pour frais de chambres (TFC) des CCI ont été redéfinies à compter de l'exercice budgétaire 2020 : la TFC est désormais affectée à CCI France qui en répartit le produit en fonction de critères objectifs et de priorités fixées avec l'État. CCI France et les CCI de région sont associées à la définition des missions prioritaires, financées en totalité ou en partie par la TFC. Dans ce cadre, les CCI conservent la faculté de mettre en œuvre les adaptations locales nécessaires tenant compte des particularités des territoires. Avec la contractualisation, l'État a renforcé le pilotage stratégique, en définissant avec les têtes de réseaux des axes prioritaires et en s'assurant de leur déploiement effectif, tout en accordant une plus grande responsabilité aux élus dans le cadre d'une démarche de performance. Les premiers comptes rendus annuels des conventions d'objectifs et de moyens conclus avec les CCIR, remis à la fin du 1er semestre 2020, témoignent de la diversité des choix opérés et des options retenues, tout en mettant en valeur la cohérence des objectifs et des actions, notamment lorsqu'un pilotage national est nécessaire, comme par exemple sur le déploiement de la Team France Export.

Il en est de même pour les CMA, qui ont défini à travers le COP signé avec l'État en janvier 2020, les actions prioritaires d'accompagnement des entreprises et de transformation du réseau. Ces actions prioritaires font l'objet de cibles quantitatives ou qualitatives à atteindre, qui seront déclinées dans les conventions d'objectif et de moyens au niveau régional. Parallèlement, la loi de finances pour 2020 a modifié l'article 1601 du CGI au 1^{er} janvier 2021, en confiant à CMA France la répartition de l'ensemble de la taxe entre les chambres régionales, selon leurs performances dans l'accompagnement des entreprises, tel que défini au COP. Ce pilotage du réseau par la performance permettra d'assurer une lisibilité des actions et de mesurer son efficacité à les mener.

Même si les organisations professionnelles se montrent attachées jusqu'ici au maintien d'une fiscalité affectée, qui correspond historiquement au mode de fonctionnement et aux missions des chambres assurant un lien direct entre les entreprises et leur territoire, la question de la justification et du maintien à terme de cette modalité de financement est posée à bon droit par la Cour, compte tenu notamment du plafonnement instauré en 2013. Par ailleurs, comme la Cour a déjà pu le faire observer, l'affectation de taxes à des tiers va à l'encontre de la logique du principe d'universalité budgétaire, participe à la fragmentation de nos finances publiques et affaiblit la portée de l'autorisation parlementaire en matière budgétaire.

Dès lors, les solutions alternatives de financement suggérées par la Cour nous paraissent pouvoir être étudiées sans a priori à moyen terme. Cependant, le Gouvernement s'est inscrit dans un partenariat avec les chambres consulaires qui n'inclut pas de modification des modalités de financement puisqu'il prévoit, notamment pour le CCI, une baisse de plafond pour 2022.

2. La Cour regrette la lenteur des transformations des deux réseaux et émet des doutes sur leur capacité à mener à bien leur réforme

Les réformes initiées par la loi Pacte sont ambitieuses. La transformation des deux réseaux a été conçue, dès l'origine, comme une réforme à moyen terme qui sera notamment consolidée par l'appropriation qu'en feront les élus après le renouvellement général de 2021. Par ailleurs, ces réformes organisationnelles s'ajoutent à une autre réforme majeure, celle de l'apprentissage et de son financement. Le terme des évolutions était fixé initialement en 2023 pour les CCI. Un suivi exigeant a été mis en place pour s'assurer de la capacité du réseau à mener à bien sa transformation. La crise sanitaire et sociale a certes ralenti le rythme des réformes et des adaptations, mais elle ne les a ni arrêtées, ni remises en cause. Tous les chantiers lancés devront aboutir en 2021, que ce soit en termes d'offre de services, de gestion du personnel ou de pilotage par CCI France ou encore en termes de régionalisation des CMA et d'affectation de la taxe à CMA France.

Le Parlement a voulu adapter la trajectoire de la TFC des CCI en conséquence. Les missions définies dans le contrat d'objectifs et de performance ont été complétées par un protocole signé le 12 octobre 2020 entre l'État et CCI France. Les missions de service public y sont momentanément renforcées et les chantiers de réforme doivent aboutir. Les mutualisations au sein du réseau des CCI, mais aussi entre les deux réseaux, sont plus que jamais encouragées, un bilan détaillé sera dressé en 2022 en vertu de l'article 86 de la loi de finances pour 2021.

Les réformes de 2019 ont fixé un cap et une ambition, tout en laissant le choix aux réseaux de leur organisation. Le réseau des CMA a opté pour une régionalisation, régionalisation qui a été écartée pour le réseau des CCI. Le bilan de la réforme des CMA permettra également, le moment venu, de mesurer précisément les bénéfices obtenus et les limites éventuelles d'une telle organisation.

3. La Cour s'interroge à raison sur la viabilité économique des réseaux consulaires soumis à une pression financière croissante et conduisant des missions ne relevant pas toutes du service public

Même si les réseaux consulaires ont été sollicités par le Gouvernement dès le mois de mars 2020, en tant que relais d'information, ils ont aussi contribué à la mise en œuvre des dispositifs de soutien et de relance, notamment auprès des plus petites entreprises. Les réseaux consulaires ont été chargés d'accompagner ces entreprises dans des processus de transformation, numérique et écologique notamment. Plus de 33 000 TPE et PME industrielles ont ainsi été contactées par les CCI à l'automne 2020, leurs besoins ont été analysés et 20 % d'entre elles ont fait l'objet d'un suivi personnalisé. En novembre 2020, 46 000 commerçants ont été contactés par leur CCI dans le cadre de l'opération « SOS numérique commerce » qui visait plus particulièrement les commerces fermés administrativement (restauration, librairies, chaussures, jouets, habillement et bijouteries). Une campagne de communication a été lancée parallèlement et des opérations spécifiques ont été conduites dans le cadre du programme « action cœur de ville ». L'objectif était de permettre aux commerçants de maintenir un lien avec leurs clients et de développer les ventes à distance. Partenaires de la Team France Export, les CCI avaient également placé plus de 700 chèques relance export fin décembre 2020. Acteurs historiques dans le domaine de l'apprentissage, les réseaux ont multiplié les opérations pour préserver la bonne dynamique de l'apprentissage.

Plus récemment, le réseau des CCI a été sollicité comme interlocuteur de premier niveau dans l'accompagnement des secteurs particulièrement impactés (hôtellerie, voyagistes, traiteurs, événementiel, salles de sport et discothèques). En 2021, les actions de prévention et d'accompagnement des entreprises en difficulté seront une priorité. Enfin, le réseau des CCI est fortement impliqué dans l'accompagnement du plan d'action en faveur de l'industrie.

Pour leur part, les CMA ont engagé des actions de numérisation de leurs ressortissants, en proposant, à près de 33 000 entreprises, un diagnostic numérique gratuit ainsi que des aides à la transition numérique. Les CMA se sont également engagées, avec l'ADEME, dans des actions de soutien à la transition écologique des entreprises.

Les réformes en cours, ainsi que la crise sanitaire, imposent aux réseaux consulaires l'ardente obligation d'accélérer leur transformation et de renforcer leur visibilité auprès de leurs ressortissants. Même si leur rôle est généralement apprécié par les élus locaux, les préfets, les parlementaires et les organisations professionnelles, les réseaux consulaires doivent progresser en compétence et en réactivité pour répondre aux aspirations croissantes de ressortissants exigeants, davantage connectés et ayant accès à une offre de services aux entreprises de plus en plus étoffée et concurrentielle.

La mobilisation des réseaux consulaires doit non seulement se poursuivre mais devra nécessairement s'amplifier. Toutes les chambres doivent être pleinement engagées auprès des entreprises et des pouvoirs publics, tout en poursuivant leur transformation. Elles seront notamment confrontées en 2021 au défi de la légitimité de leur gouvernance à l'occasion des élections professionnelles dont le taux de participation devra s'améliorer significativement.

Le Gouvernement sera particulièrement attentif et exigeant quant au respect de ces engagements, à la qualité des services rendus et à l'exemplarité de leur gestion interne. Un suivi régulier est en place et il sera rendu compte de l'évolution des réseaux consulaires, notamment au travers des rapports annuels présentés lors de l'examen des projets de loi de finances.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE CCI FRANCE

CCI France et CMA France, respectivement têtes de réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI) et des chambres de métiers et de l'artisanat (CMA), déplorent que les analyses concernant les chambres consulaires soient à la fois à charge et souvent dépassées suite aux profondes transformations qu'elles ont opérées dans un passé récent. Elles ne comprennent pas que l'action des CCI et des CMA durant la crise en 2020, louée par tous les acteurs publics (Gouvernement, Parlement, collectivités territoriales, organisations professionnelles) et les entreprises elles-mêmes soit ainsi dénigrée sur la base de la citation d'une seule enquête portant de surcroît sur un sujet sur lequel elles n'étaient pas les opérateurs désignés. Ceci est perçu par les milliers de chefs d'entreprises élus et de collaborateurs des chambres qui se sont mobilisés sans relâche tout au long de l'année 2020, comme une profonde injustice.

La crise sanitaire et économique a, au contraire, confirmé, s'il en était besoin, l'utilité des réseaux consulaires, corps intermédiaires de l'État tels que définis par la Loi : par leur expertise et leur maillage du territoire, ils participent à la construction des politiques publiques nationales et territoriales destinées à leurs entreprises ressortissantes, et assurent dans le même temps la mise en œuvre du « dernier kilomètre », au plus près de la réalité des entreprises et de leurs besoins concrets. Ils sont donc clairement un atout pour notre pays : comment l'État pourrait-il déployer efficacement des mesures de soutien aux entreprises commerciales comme artisanales, industrielles ou de services, ou un plan de relance sans les réseaux consulaires ? Ceci nécessite sans aucun doute une ressource fiscale à un niveau satisfaisant, certes en forte réduction depuis près d'une dizaine d'années, et exclut totalement un financement exclusif par des prestations ou une contribution volontaire obligatoire qui auraient pour conséquence l'abandon immédiat de toutes les missions d'intérêt général, en particulier auprès des centaines de milliers de TPE.

1 - Sur la remise en cause de l'utilité des CCI et leur proximité avec les entreprises

Indiquer que, pendant la crise sanitaire, le rôle des CCI « a principalement consisté à donner gratuitement de l'information » est contraire à la réalité que de nombreux acteurs ont pu constater sur le terrain (préfets, DIRECCTE, collectivités territoriales, députés et sénateurs, organisations professionnelles, médias).

À titre d'exemples, l'expression de remerciement du Président de la République lors de son déplacement le 31 mars 2020 à Angers à l'égard de la mobilisation de la CCI en soutien aux entreprises ayant décidé de contribuer à la production d'équipements de protection individuelle ; la réponse du 22 décembre 2020 du Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance à la question écrite n° 32877 de l'Assemblée nationale indiquant que « le bilan de leurs actions est très favorable » ; les nombreuses expressions de remerciement des Ministres sur les réseaux sociaux (comptes twitter ou LinkedIn d'Agnès Pannier-Runacher et Alain Griset) sur l'action des CCI en matière de diffusion auprès des entreprises de l'information sur les dispositifs du Plan FranceRelance ; l'unanimité des députés saluant le travail des CCI lors de l'audition du Président de CCI France devant la Commission des Affaires économiques le 9 juin 2020 ; les évaluations des Préfets de Région dans leurs bilans des Conventions d'Objectifs et de Moyens des CCI ; les remerciements du MEDEF (exprimés par Geoffroy Roux de Bézieux lors des universités d'été du Medef 2020) et de la CPME (message de François Asselin transmis en Comité Directeur de CCI France du 15 décembre 2020 devant la Direction générale des entreprises), la gratitude à l'égard des élus et collaborateurs du réseau exprimé au président de CCI France par le Premier ministre

Il est indispensable de rétablir l'intégralité du champ d'action des CCI pendant cette crise : certes, diffusion gratuite d'informations en tant que relais des politiques publiques dans les territoires (sur le seul premier confinement, le réseau des CCI a été amené à gérer plus de 820 000 contacts d'entreprises), mais aussi campagne d'appels sortants pour permettre une écoute et une explication individualisée des dispositifs de soutien et de relance (33 000 appels aux PMI de mi-septembre à mi-novembre et 35 000 appels aux commerçants de novembre à mi-décembre), accompagnement à la transformation numérique des commerçants (avec diagnostics gratuits de maturité digitale, recommandations, mise à disposition de marketplaces et de plateformes de géolocalisation pendant les confinements), accompagnement des entreprises industrielles dans la relance (industrie du futur, décarbonation, développement de l'hydrogène vert...), accompagnement des entreprises à l'export (dans le cadre de la TFE, les collaborateurs CCI ont placé plus de 800 chèques Relance export en 2020), mobilisation pour relancer la dynamique de l'apprentissage, distribution de masques aux TPE-PME (dans le cadre d'opérations avec C-Discount et La Poste, à la demande du Ministère de l'Économie et des Finances pendant le premier confinement), financement et participation opérationnelle au dispositif de soutien psychologique des dirigeants en partenariat avec l'association APESA (Aide psychologique aux entrepreneurs en souffrance aigüe)...

Fortes de leur proximité avec le terrain, les CCI et CCI France ont par ailleurs, dans le cadre de leur mission de représentation des entreprises, porté de nombreuses propositions en faveur des entreprises, tant auprès du gouvernement, des parlementaires et des collectivités territoriales, dont la plupart a été reprise.

Avant la crise, le taux de satisfaction des entreprises accompagnées par les CCI était déjà élevé (taux de satisfaction de 89,7 % en 2018 selon les chiffres consolidés dans le CUBE). Pour prendre de la hauteur et retenir une évaluation extérieure sur l'utilité de l'action des CCI, l'analyse du rapport de la Cour des Comptes aurait pu aussi retenir le chiffre avancé par le rapport IGF/CGEFI/CGE de mars 2018 indiquant un taux de satisfaction de 72 % chez les entreprises ayant fait appel aux services des deux réseaux consulaires.

2 - Sur la remise en cause de la fiscalité affectée aux CCI

L'analyse de la Cour des Comptes prend le parti de recommander la substitution des taxes affectées aux CCI par un financement assuré par des prestations tarifées, évolution qualifiée comme la « plus logique ». CCI France considère au contraire qu'au vu de la nouvelle situation des entreprises face à la crise, en particulier des plus petites d'entre elles, il apparaît plus que jamais nécessaire de maintenir, voire de renforcer, le niveau de ressources fiscales affectées aux chambres consulaires, afin de préserver et développer un accompagnement de proximité aux TPE-PME, gratuit ou quasi-gratuit, pour assurer leur survie et leur relance.

L'existence de taxes affectées est dans l'intérêt des entreprises elles-mêmes qui bénéficient du soutien de réseaux d'établissements publics maillant parfaitement le territoire, au travers d'un financement favorable aux TPE-PME (ce sont en effet elles qui bénéficient le plus des services des CCI, alors que ce sont les grandes entreprises qui contribuent le plus à leur financement). Passer demain à un système de contribution volontaire des entreprises ou fondé sur les seules prestations tarifées mettrait fin à un service d'intérêt général (sur la création-reprise d'entreprises, l'accompagnement aux mutations, l'export, l'appui aux territoires, la représentation...) confirmé par le Contrat d'Objectifs et de Performance pluriannuel signé entre l'État et CCI France en avril 2019. Les principaux perdants de cette recommandation seraient les petites entreprises n'ayant pas la solidité financière pour payer des prestations tarifées, alors même qu'elles sont en grande difficulté, malheureusement de façon durable en raison de la crise que nous traversons.

Ce constat, renforcé par la crise sanitaire et la nouvelle situation des entreprises, était déjà celui qui est ressorti du Grand Débat National post-gilets jaunes, les artisans, commerçants, indépendants demandant un accompagnement public de proximité, gratuit ou à faible coût, dans tous les territoires.

3 - Sur le pilotage des CCI et l'avancement de leur transformation

L'analyse de la Cour des Comptes ne semble pas intégrer les avancées à marche forcée de la transformation des CCI, engagée dès 2018 et amplifiée avec l'adoption de la loi PACTE du 22 mai 2019, dont les dispositions ont été appuyées par les CCI, tant en matière de pilotage par la tête de réseau CCI France qu'en matière de modernisation de l'offre de services. La réforme des CCI est d'ailleurs souvent citée en exemple par les pouvoirs publics de par son ampleur et sa rapidité, alors même que nous ne disposons de tous les décrets d'application que depuis fin décembre 2019 et que l'année 2020 a été une année de crise profonde qui a nécessité de redéployer la majorité des ressources des CCI vers le soutien aux TPE/PME.

Parmi les réalisations opérées, nous pourrions citer :

- **La tarification unique** : dès 2019, adoption de délibérations d'Assemblée générale sur différentes prestations.
- **L'Offre nationale de services** (sous une marque unique : SOLUCCIO) : décision d'Assemblée générale adoptée le 28 janvier 2020 ; une offre pour les entreprises, pour les particuliers et pour les territoires.
- **La répartition de la TCCI** : désormais assurée par la tête de réseau, la répartition de la taxe pour frais de chambres se fait selon les orientations prévues par la loi PACTE (performance, péréquations, respect et déploiement des décisions d'AG de CCI France...). Deux exercices réussis et approuvés à une forte majorité pour la répartition de la TCCI 2020 et 2021.

- **La mise en place d'une GPEC nationale, avec des plans d'actions dans chaque région** : montée en compétences des collaborateurs notamment sur les champs numérique et commercial.
- **La transformation sociale du réseau** : les négociations sociales ont abouti en décembre 2020 à une proposition de convention collective nationale ouverte à la signature des organisations syndicales.
- **La mise en place effective de la Team France export** : réunions des équipes Business France et CCI en un même lieu, dans les locaux des CCI, plate-forme commune de solutions, gestion de la relation clients (GRC) partagée.
- **Des outils digitaux reconnus** : CCI Store, Digipilote (retenu comme outil de la transformation digitale des TPE-PME et de la transition écologique par le Gouvernement), CCI Business Builder...

Par ailleurs, la Cour des Comptes aurait pu citer d'autres chantiers importants en cours et qui devront être finalisés en 2021, conformément à l'engagement des CCI dans le protocole d'accord signé avec le Gouvernement le 12 octobre 2020 ou en mise en œuvre de la loi PACTE : production des comptes combinés, lancement de missions d'audits au sein du réseau par CCI France, élaboration d'une stratégie immobilière, nouveaux plans régionaux de mutualisations, grille salariale pour les directeurs généraux, tous sujets traités à marche forcée et qui ont abouti ou aboutiront en 2021, soit avant la fin de la mandature 2017-2021 des membres élus des CCI.

La qualification « d'embryonnaire » du système financier et de suivi des CCI est pour le moins contestable au regard de l'outil CUBE, en place depuis 2013, qui intègre les budgets et les comptes exécutés en format « tutelle » (comptabilité générale), et en format norme 4.9 (comptabilité analytique), ainsi que des indicateurs d'effectifs, d'activité et de performance et des outils de contrôle de cohérence.

Enfin, nous contestons la lecture du Plan Emploi Consulaire (PEC), conduisant à juger un « alourdissement des frais de structure. » Il est au contraire à noter que la suppression de postes par le PEC, a été plus importante dans les fonctions support qu'ailleurs au regard de leur poids : en effet, alors que ces emplois représentaient 19% des postes, le PEC comptait 24,5% de fonctions support parmi les suppressions de postes. Pour mémoire, ce plan de départ volontaire a été rendu nécessaire suite au prélèvement sur les fonds de roulement des CCI et aux baisses très importantes de leurs ressources fiscales. Son coût a permis de générer ensuite rapidement des économies récurrentes sans lesquelles les CCI n'auraient pas pu équilibrer leurs comptes.

4 - Sur la régionalisation des CCI

La Cour des Comptes semble considérer le modèle de l'établissement régional unique comme le seul devant être promu. Or aucun élément ne permet d'indiquer que ce modèle est le plus efficient en termes de mutualisations ; selon les situations en région, il apparaît en revanche potentiellement moins pertinent au regard des besoins d'accompagnement des entreprises en proximité (tant au niveau de la représentation des chefs d'entreprise par des élus gardant des capacités d'initiative territoriale en matière d'action et de budget qu'au niveau des points d'accueil qualifiés des porteurs de projets et des entreprises). Le modèle de l'établissement public régional unique revêt en particulier le risque d'une dilution des partenariats au niveau infrarégional entre les CCI et les métropoles, entre les CCI et les intercommunalités, les communes, ou les départements. Toutes ces raisons font que CCI France insiste sur la nécessité de continuer à rendre possibles toutes les organisations prévues, décidées et confirmées par le législateur : CCI de région avec plusieurs chambres territoriales (des métropolitaines aux hyper-rurales) coexistant parfois avec des chambres locales, ou établissement public régional unique. Chaque région doit pouvoir se prononcer sur le modèle qui lui convient le mieux, par son schéma directeur régional, en prenant en compte les différentes situations locales qui ne sauraient être décidées de façon uniforme au niveau national.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE CMA FRANCE

De l'utilité des réseaux consulaires

CCI France et CMA France, têtes de réseau des Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI) et des Chambres de Métiers et de l'Artisanat (CMA), déplorent que les analyses concernant les chambres consulaires soient à la fois à charge et souvent datées suite aux profondes transformations qu'elles ont opérées dans un passé récent. Elles ne comprennent pas que l'action des CCI et des CMA durant la crise en 2020, louée par tous les acteurs publics (Gouvernement, Parlement, Collectivités Territoriales, Organisations Professionnelles) et les entreprises elles-mêmes, soit ainsi dénigrée sur la base de la citation d'une seule enquête, portant de surcroît sur un sujet sur lequel elles n'étaient pas les opérateurs désignés. Ceci est perçu, par les milliers de chefs d'entreprises élus et de collaborateurs des chambres qui se sont mobilisés sans relâche tout au long de l'année 2020, comme une profonde injustice.

La crise sanitaire et économique a au contraire confirmé, s'il en était besoin, l'utilité des réseaux consulaires, corps intermédiaires de l'État tels que définis par la Loi : par leur expertise et leur maillage du territoire, ils participent à la construction des politiques publiques nationales et territoriales destinées à leurs entreprises ressortissantes, et assurent dans le même temps la mise en œuvre du « dernier kilomètre », au plus près de la réalité des entreprises et de leurs besoins concrets. Ils sont donc clairement un atout pour notre pays : comment l'État pourrait-il déployer efficacement des mesures de soutien aux entreprises commerciales comme artisanales, industrielles ou de services, ou un plan de relance sans les réseaux consulaires ? Ceci nécessite sans aucun doute une ressource fiscale à un niveau satisfaisant, certes en forte réduction depuis près d'une dizaine d'années, et exclut totalement un seul financement par des prestations payantes ou une contribution volontaire obligatoire qui auraient pour conséquence l'abandon immédiat de toutes les missions d'intérêt général, en particulier auprès des centaines de milliers de TPE.

Des constats partagés avec la Cour des Comptes

L'action publique, en général, doit se moderniser. Ce sujet n'est pas uniquement celui des réseaux consulaires, mais bien de toutes les administrations ou structures publiques. Ce point est une réalité pour le réseau des CMA qui, encore plus depuis le vote de la Loi PACTE, est en mutation accélérée pour revoir son organisation administrative et son offre de services aux entreprises artisanales. Soulignant que le réseau des CMA dispose de finances saines, sans excès, preuve de bonne gestion, il n'en demeure pas moins envisageable, non pas de remettre en cause son caractère public, mais de poser la question de sa structure globale.

Ce financement public repose en effet pour 25% sur la taxation des entreprises ressortissantes, via une contribution adossée à la CFE. Cette mécanique pourrait retrouver notamment plus d'équité entre les entreprises si toutes les activités, y compris celles en lien avec la vente en ligne, étaient prises en considération. Mais il est évident que le caractère « public » de ce financement est fondamental et ne peut être remis en question. D'abord parce que le réseau consulaire est un acteur au service de la déclinaison des politiques publiques dans les territoires, mais aussi parce que les CMA proposent des services performants à des entreprises qui, sans ce financement public, ne seraient pas en capacité d'en bénéficier : la typologie et la solvabilité des entreprises du secteur artisanal nécessitent une intervention publique pour en garantir l'accès universel. La filière artisanale repose en France sur des TPE qui pour prendre toute leur place dans leur écosystème territorial doivent pouvoir bénéficier de soutien et de services financièrement accessibles et de qualité.

Les modifications législatives et réglementaires, précisées notamment à l'article 23 du code de l'artisanat, et qui visent le périmètre de l'action et des missions des CMA, ont permis au réseau de revoir son catalogue de services. En effet, soit parce que le législateur a supprimé une mission, soit parce qu'il a ajouté un champ d'intervention, l'offre de services des CMA a été revue en 2019.

On pourra citer, par exemple, la suppression de l'obligation du « Stage de Préparation à l'Installation » par le législateur qui a été utilisée pour repenser la gamme des services, mais aussi leur segmentation, dans le but de répondre avec plus de précision aux besoins des entreprises artisanales.

Désormais le « Parcours créateur », développé dans tous les territoires, et à destination des porteurs de projets, propose une palette d'outils plus larges et plus adaptés à l'environnement économique actuel et à la typologie des créateurs. Ce schéma de service nouveau s'accompagne également par la professionnalisation des agents du réseau, notamment dans l'intégration d'une démarche « clients » dans le service apporté aux entreprises.

On notera aussi que lorsque le législateur prévoit la dématérialisation des formalités liées à l'entreprise (le guichet unique), il accepte naturellement la proposition des réseaux consulaires d'assumer une mission d'intérêt général complémentaire pour garantir à toute personne d'être réellement accompagnée dans cette démarche digitalisée.

Enfin, soulignons que lorsque la Cour évoque le manque de coopération et d'actions partenariales avec le réseau des CMA, force est de constater qu'il existe en effet un fort potentiel de coopération entre le réseau et l'ensemble des collectivités territoriales, à fortiori les Régions et les EPCI. Les CMA sont structurées et en expertise sur le volet de l'accompagnement et du développement économique. A l'heure de la modernisation de l'action publique, il est pertinent que tous les échelons territoriaux s'appuient davantage sur les CMA pour déployer les actions publiques en faveur de l'économie de proximité. De nombreuses conventions existent entre les CMA et les collectivités et elles prouvent chaque année leur pertinence et leurs résultats.

De réelles avancées récentes pour les CMA qui méritent d'être davantage soulignées

Comme les entreprises, les Chambres de Métiers et de l'Artisanat s'adaptent aux nouveaux enjeux. Avec la Loi PACTE de 2019, le réseau des CMA est en transformation. Le réseau est passé de 89 établissements publics à 21, tout en conservant un maillage territorial fin avec 300 points de contacts. Quel autre réseau public a simplifié aussi vite et efficacement son organisation administrative en supprimant 68 établissements publics ? Cette modernisation, pleinement assumée depuis la construction de la Loi PACTE, aurait pu être davantage mise en avant, tout comme la transformation des missions de CMA France, tête de réseau, dont le champ d'intervention, de pilotage et de contrôle sont plus larges. Cette transformation est d'ailleurs adossée au déploiement de trois outils nationaux mutualisés qui sont le socle et la garantie d'un pilotage cohérent nationalement : le réseau dispose d'un logiciel de paie unique, un SIRH national, et le déploiement du système d'information financier commun sera achevé en 2022. Complétés par les objectifs quantitatifs et qualitatifs du Contrat d'Objectifs et de Performance signé avec l'État, déclinés dans toutes les régions, la feuille de route de l'action des CMA, mais aussi l'évaluation de leur performance, sera clairement au cœur de la construction de ce réseau modernisé des CMA.

Autre réforme qui mérite d'être portée au rang des avancées pour le réseau des CMA, la loi « Pour choisir son avenir professionnel » qui propose une nouvelle concurrence dans l'écosystème de la formation professionnelle. Cette réforme est loin d'être une menace pour le réseau des CMA. Au contraire, il s'agit d'une opportunité puisque le système concurrentiel nouveau propose des financements clairs et revalorisés. Avec ses 112 CFA qui forment chaque année plus de 100 000 apprentis, sur tous les territoires et pour tous les métiers de l'artisanat, le réseau des CMA est un acteur majeur pour la formation professionnelle des artisans. Par ailleurs, parmi les projets en cours au sein du réseau, il y a la modularisation et la digitalisation des parcours de formation proposés par le réseau des CMA. Accélérés en 2020 par le contexte de crise sanitaire, qui a nécessité une adaptation en urgence de l'outil de formation des CMA, cette modernisation sera un atout majeur complémentaire pour l'offre de formation du réseau.

Le réseau des CMA a fait le choix de sa réforme et la régionalisation effective depuis le 1er janvier 2021 est la base de ce que la Cour appelle de ses vœux à savoir un réseau piloté, structuré, efficient et capable, dans les prochaines années de rationaliser le coût de son fonctionnement et améliorer l'offre d'accompagnement à ses ressortissants.

Le réseau des CMA est un acteur à mobiliser pour le développement de l'économie de proximité

Au-delà de la justification du caractère public du financement des CMA, la question finalement posée par la Cour est celle de l'utilité du réseau des CMA, et en corollaire celle de son retour sur investissement. Sans le réseau des CMA, et sans leur part de financement public, qui aurait géré 3,2 millions de contacts, dont 640 000 appels téléphoniques avec les chefs entreprises artisanales pendant les deux périodes de confinement en 2020 ? Sans les CMA qui aurait accompagné 260 000 porteurs de projet de création d'entreprise en 2020, conseillé 80 000 entreprises sur leur stratégie, le numérique, le développement commercial ? Qui aurait développé 500 partenariats de développement avec des collectivités locales, émis 1500 avis éclairés sur des projets d'urbanisme et d'aménagement, mobilisé 23 millions de fonds européens chaque année pour les TPE artisanales ? Sans l'action du réseau des CMA il n'y aurait plus de possibilité aujourd'hui de distinguer les artisans dans les registres des entreprises, de possibilité pour le consommateur de distinguer des produits fabriqués et élaborés localement des produits importés. Il n'y aurait pas eu, il y a plus de trente ans le label Imprim'Vert qui a permis à l'activité d'imprimerie en France de passer le cap du développement durable, pas plus que 5000 artisans labellisés aujourd'hui pour les activités de réparation avant même la parution de la loi pour l'économie circulaire.

Parce qu'il se réforme, qu'il est expert, qu'il est composé de 11 000 collaborateurs de 2500 élus professionnels du secteur, et parce qu'il est le seul intervenant public capable de faire le lien entre le développement économique des entreprises, leurs besoins en compétences et la formation professionnelle, le réseau des CMA devrait plutôt être encouragé. Tous les outils sont désormais à disposition à la fois pour dynamiser ce réseau mais aussi pour en superviser la performance. Et c'est bien parce qu'il s'agit d'un réseau d'établissements publics que son potentiel de développement est important. Les opportunités pour le développement des politiques publiques à destination des entreprises artisanales sont grandes et les CMA présentes sur de multiples sujets directement au cœur de la stratégie de modernisation du pays : la transition numérique, la transition écologique, le développement de l'export, le développement commercial, mais aussi le développement de coopérations internationales, comme en Afrique francophone où le

Réseau intervient auprès des États pour créer des réseaux publics d'accompagnement de l'économie de proximité. Aucune organisation n'est en mesure de maîtriser, mieux que les CMA, l'ensemble de ces enjeux dans la transversalité au service d'entreprises dont la taille et les caractéristiques ne leur permettraient pas de mobiliser des ressources sur ces sujets. Pourquoi faudrait-il baisser les financements des CMA pour les remplacer par des prestations payantes ? Pourquoi ne pas plutôt conforter le modèle consulaire, déjà en pleine mutation, en assumant son financement par des ressources publiques, qui sont la meilleure garantie de son efficacité dans le déploiement de la politique de l'État mais aussi la meilleure garantie d'égalité dans l'accompagnement de toutes les entreprises sur tous les territoires de la République ?

Le réseau des chambres d'agriculture : une restructuration à achever pour plus d'efficacité

PRÉSENTATION

L'agriculture française est confrontée à de multiples évolutions, notamment environnementales et démographiques. Alors qu'un agriculteur sur deux partira à la retraite d'ici moins de dix ans, la relève n'est pas assurée. Or, le maintien d'une agriculture forte et de qualité est décisif tant pour la sécurité de l'approvisionnement alimentaire de notre pays que pour la préservation de notre environnement, de l'équilibre commercial et la revitalisation des territoires ruraux.

Établissements publics à caractère administratif institués au début du XX^{ème} siècle pour représenter les intérêts agricoles auprès des pouvoirs publics, les chambres d'agriculture sont un relais de mise en œuvre des politiques publiques agricoles tout autant qu'un appui aux exploitations agricoles. Fort d'une centaine d'établissements aux niveaux régional et départemental, animés au niveau national par l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), le réseau des chambres d'agriculture dispose d'un budget global d'environ 800 M€, principalement financé par la taxe pour frais de chambres d'agriculture (292 M€)¹³³, diverses subventions publiques (210 M€) et des produits commerciaux (250 M€). Il emploie plus de 8 300 personnes dont une forte majorité de conseillers agricoles. À l'instar des deux autres réseaux consulaires des chambres de commerce et d'industrie et des chambres des métiers et de l'artisanat, celui des chambres d'agriculture est appelé à se réformer pour gagner en efficacité, ainsi que le rappelait le chapitre que lui consacrait la Cour des comptes dans son rapport public de 2017¹³⁴.

¹³³ TFCA, couramment appelée taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TATFNB).

¹³⁴ Cour des comptes, « Les chambres d'agriculture : façonner un réseau efficace », in *Le rapport public annuel 2017*, La Documentation française, février 2017 (pages 709 à 760).

Les développements qui suivent, étayés par les observations issues des contrôles exercés par la Cour sur ces établissements, constatent que le réseau des chambres d'agriculture, très sollicité pour la mise en œuvre des politiques agricoles, porte des ambitions multiples mais reste privé d'un pilotage efficace (I). L'amélioration indispensable de son efficacité doit être obtenue grâce à une réorganisation plus résolue (II).

I - Un réseau très sollicité, aux ambitions multiples mais sans pilotage efficace

A - Une contribution à la mise en œuvre des politiques agricoles dont l'efficacité n'est, à ce jour, pas mesurable

1 - Des sollicitations nombreuses

Représentant, par l'intermédiaire de leurs élus, les intérêts agricoles auprès des pouvoirs publics, et notamment les 450 000 exploitants agricoles, les établissements du réseau des chambres d'agriculture exercent encore une forte influence, progressivement concurrencée par les organisations professionnelles de filières.

Le réseau des chambres d'agriculture au 1^{er} janvier 2020 :

- l'APCA, organe central du réseau ;
- 13 chambres régionales (dont la chambre d'agriculture de région Île-de-France) ;
- 5 chambres d'outre-mer ;
- 84 chambres départementales ou interdépartementales ;
- 7 organismes inter-établissements du réseau (OIER).

Outre leur mission de représentation, la plus ancienne et la plus directement liée à leur statut consulaire, qui mobilise 17 % de leur budget, les chambres d'agriculture sont chargées d'une mission d'intervention qui recouvre de nombreux programmes d'intérêt général. Elles exercent des activités traditionnelles, notamment la formation et le conseil agricoles et s'impliquent désormais dans le développement durable des territoires ruraux, l'agroécologie, la préservation des ressources naturelles et la lutte contre le changement climatique, thèmes introduits par la loi d'avenir pour l'agriculture du 13 octobre 2014.

Elles exercent aussi des missions de service public déléguées par l'État : installation des agriculteurs, apprentissage, identification des animaux, tenue des centres de formalités des entreprises et du registre des actifs agricoles, etc. Certaines missions sont nouvelles¹³⁵, comme la délivrance aux exploitants agricoles d'une information gratuite sur la réglementation relative à l'identification des animaux, à la santé et à la protection animales, à la politique agricole commune (PAC), à la santé des végétaux et à la protection de l'environnement, autant de domaines dans lesquels les services déconcentrés de l'État ne sont plus en mesure d'intervenir directement.

Les nouvelles missions des chambres d'agriculture s'inscrivent dans le contexte évolutif de l'agriculture française et la montée en puissance des intercommunalités et des régions. Ainsi, parallèlement à la diminution continue du nombre d'exploitations agricoles (663 800 en 2000, 491 400 en 2010 et 420 000 en 2020)¹³⁶, leur activité s'est profondément modifiée, requérant de nouvelles compétences exercées avec de nouveaux partenaires ou « clients », notamment les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

Le réseau a su développer les liens entre les agents de terrain et les services d'appui régionaux et nationaux. Des services communs, gérés par l'APCA, ont ainsi pour vocation de développer les services marchands, par l'exploitation de marques propres au réseau et la démarche qualité des services (DQS). Le succès de l'application « Mes P@rcelles », service en ligne créé par l'APCA, doté d'un outil cartographique pour piloter les exploitations agricoles, témoigne de la capacité du réseau à développer un produit qui atteint aujourd'hui un tiers des parts de marché du secteur.

Bien qu'ayant une activité de conseil, d'études et de formation significative (environ 30 % de ses ressources), le réseau des chambres d'agriculture ne dépend pas économiquement, en particulier dans sa mission de conseil, des grandes entreprises commerçant avec le secteur agricole. Ceci lui permet de satisfaire pleinement à l'obligation de séparation des fonctions de conseil et de vente de produits phytosanitaires prévue par la loi du 30 octobre 2018¹³⁷ et l'ordonnance du 24 avril 2019.

¹³⁵ Ordonnance n° 2019-59 du 30 janvier 2019 relative à l'exercice et au transfert, à titre expérimental, de certaines missions dans le réseau des chambres d'agriculture.

¹³⁶ Source : Service de la statistique et de la prospective (SSP), Agreste, recensements agricoles 2000 et 2010, et ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA), lancement du recensement 2020 (données France métropolitaine).

¹³⁷ Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite loi Egalim.

Lors de son précédent contrôle de l'APCA, la Cour avait relevé qu'il conviendrait de mettre en place, au sein du réseau, l'échange de bonnes pratiques, alors limité à une quarantaine de réseaux techniques spécialisés. L'APCA a organisé en septembre 2018 un « forum national des bonnes pratiques » qui a permis de présenter aux élus et agents des chambres d'agriculture une cinquantaine de projets locaux ou nationaux, qui concernaient notamment le développement des prestations vendues.

En outre, pendant la crise sanitaire du printemps 2020, le réseau a mobilisé tous ses moyens pour faciliter l'échange d'informations et la prise de décisions avec l'ensemble de ses partenaires.

Le fonctionnement en réseau pendant la crise sanitaire du printemps 2020

La pratique établie de l'APCA et des chambres d'agriculture de « foires aux questions » (notamment sur la PAC) a permis au réseau de se positionner, dès le début de la crise sanitaire en mars 2020, en coordinateur des organisations professionnelles agricoles (OPA) et interlocuteur direct du ministère de l'agriculture. Cette organisation, sous l'égide d'une cellule de crise constituée à l'APCA, a rendu possible une remontée de l'information et la résolution, au cas par cas, des problèmes soulevés. Elle a permis d'analyser en temps réel les conséquences de la crise sur l'activité agricole et les filières et d'entrevoir de nouveaux modes de fonctionnement : deux documents en ligne exposent les perspectives à court et à moyen terme de l'agriculture française. En sont issues la plupart des propositions du plan de redressement présenté le 3 juin 2020 par l'APCA.

En ce qui concerne les fonctions « métier », des organisations spécifiques ont été mises en place en raison du confinement. Ainsi, pour la campagne de déclaration PAC, un outil informatique a été spécialement conçu pour permettre aux conseillers d'intervenir à distance sur les outils et fichiers des déclarants. Au 1^{er} juin 2020, 86 % des déclarations étaient déposées et aucune dérive grave n'était observée, le retard dû au confinement étant d'environ trois semaines.

2 - Des activités multiples peu évaluées ni même suivies

En application d'une disposition de la loi du 10 août 2018¹³⁸, les chambres régionales d'agriculture doivent analyser, au bénéfice des chambres départementales de leur ressort, la mise en œuvre des politiques publiques qui relèvent de leurs missions et participer à leur suivi et leur évaluation. Or, aucun dispositif de suivi des actions menées par les chambres d'agriculture n'a été mis en place à ce jour. Ce n'est que par une délibération de mars 2019 que l'APCA a fait le choix de lier la certification des services, pilotée par le service commun DQS, à un dispositif d'évaluation de la performance, dans le cadre d'un nouveau référentiel qui devrait être étendu à l'ensemble des services en 2021.

Seules les actions liées aux financements du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (CASDAR) donnent lieu à des évaluations, comme le prévoit le contrat d'objectifs des chambres d'agriculture pour les programmes de développement agricole et rural (2014-2020)¹³⁹. Mais, comme la Cour l'a relevé lors de son précédent contrôle, ces programmes ne représentent que 5 à 10 % de leur budget.

Peu ou pas évaluées, les actions des chambres d'agriculture ne sont pas même suivies.

L'APCA avait produit, de 2010 à 2013, des données d'activité du réseau indiquant, pour chaque chambre d'agriculture, la répartition des effectifs par mission et domaine d'action selon une grille détaillée comportant plus de 50 items. En dépit de leur caractère lacunaire et déclaratif, ces données permettaient d'apprécier l'évolution de l'activité des chambres d'agriculture. L'APCA, qui n'a pas lancé d'enquête depuis 2013, a estimé qu'il n'était plus dans ses priorités de la réactualiser. Le réseau ne dispose donc pas de données globales récentes sur les activités de ses personnels et leur productivité.

Par ailleurs, la recommandation de mettre en place des indicateurs de performance normalisés n'a pas été satisfaite : ce n'est que récemment que des travaux ont été engagés pour parvenir à la définition d'indicateurs de performance du réseau. Leur validation pour la totalité des activités des chambres d'agriculture est désormais liée à la signature du contrat d'objectifs et de performance entre le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) et l'APCA.

¹³⁸ Articles L. 512-1-1 et D. 512-1-3 du code rural et de la pêche maritime (CRPM).

¹³⁹ Chaque programme pluriannuel doit prévoir un dispositif d'évaluation externe ou accompagnée, à mi-parcours, portant sur au moins une action majeure du programme.

B - L'affichage tardif d'une stratégie trop ambitieuse

1 - L'élaboration tardive d'un premier projet stratégique

L'article 1^{er} du décret du 13 mai 2016 dispose, pour la première fois, que les chambres régionales arrêtent les priorités de la mandature et la stratégie mise en œuvre pour les atteindre, dans le respect des orientations nationales définies par l'APCA. Bien que l'APCA ait arrêté en 2013 ses propres priorités pour la mandature 2013-2019, la plupart des chambres régionales ont attendu pendant trois ans que la tête de réseau définisse des orientations nationales. Le projet stratégique 2019-2025 qui en tient lieu a été présenté en novembre 2019 mais n'a pas encore donné lieu à un vote de l'Assemblée permanente.

Ce projet stratégique repose sur quatre valeurs, trois axes et 16 domaines d'activités stratégiques, mais n'évite pas le risque de dispersion de l'action puisqu'il recouvre, outre les différents aspects de l'agriculture, les questions liées à la ruralité et à la forêt. Il ne remet pas en cause la multiplicité des acteurs et notamment certains doublons précédemment critiqués par la Cour. Ainsi, pour le « développement forestier et agroforestier », la complémentarité des chambres d'agriculture avec le réseau public du Centre national de la propriété forestière (CNPF), pourtant spécialisé dans ce secteur et beaucoup plus développé¹⁴⁰, n'est même pas évoquée. Il en est de même pour le domaine stratégique « ruralité, projets de territoire et service aux collectivités », qui ne mentionne pas l'existence du réseau des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), avec lequel doivent être trouvés des partenariats. En outre, le réseau prétend vouloir exercer le *leadership* dans de nombreux domaines, parfois émergents, sans disposer des compétences (par exemple pour la valorisation des données).

Le projet stratégique aurait dû fixer entre ses domaines d'action des priorités, en mettant en exergue la qualité du service rendu, alors qu'il s'efforce de tout embrasser avec un souci insuffisant de l'efficacité des services et des réorganisations nécessaires.

¹⁴⁰ Le réseau des chambres d'agriculture ne compte pas plus de 90 techniciens forestiers, contre environ 400 pour le CNPF.

2 - Des priorités à établir dans le cadre du projet de contrat d'objectifs et de performance

Relevant d'un régime consulaire, à gouvernance professionnelle d'élus, les chambres d'agriculture et l'APCA ne sont pas des opérateurs de l'État et n'ont donc pas l'obligation de signer avec lui un contrat d'objectifs et de performance (COP). Majoritairement financées par des fonds publics, elles peuvent cependant s'engager librement dans un tel contrat, devant alors définir avec les pouvoirs publics des objectifs prioritaires. Lors de son dernier contrôle de l'APCA, en 2017, la Cour avait relevé qu'une telle démarche avait été envisagée mais n'avait pas abouti. Elle a été reprise en 2018, le Premier ministre ayant annoncé le souhait du Gouvernement de la formaliser en 2019.

Ce COP n'est toujours pas signé. Pourtant, il pourrait confirmer la priorité donnée à l'agroécologie, dont les chambres d'agriculture peuvent être un des principaux vecteurs, et à l'animation des territoires ruraux, dans le droit fil de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014.

La mise en œuvre simultanée du projet stratégique et du contrat d'objectifs et de performance devrait rendre obligatoire le suivi des effets de la mutualisation au sein du réseau et de l'atteinte des objectifs assignés aux établissements, afin de sanctionner financièrement, par exemple dans le cadre des aides versées par le fonds national de solidarité et de péréquation (FNSP), ceux d'entre eux qui ne respecteraient pas les engagements pris. Une telle démarche a été initiée en novembre 2020 par l'APCA pour le suivi des « actions phares » du projet stratégique.

En tout état de cause, il appartiendra à l'État de veiller, dans le cadre du suivi de l'exécution du COP, à la bonne adéquation des objectifs et des moyens et de renforcer sa tutelle « métier » sur les établissements du réseau, laquelle demeure insuffisante en l'absence d'instructions précises données aux services du ministère.

À titre d'exemple, alors que l'installation et la transmission constituent la première action de l'axe 1 du projet de COP, l'observatoire de l'installation n'a toujours pas été mis en place par l'APCA, six ans après la promulgation de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt qui prévoyait son institution. En dépit des travaux engagés avec l'APCA pour y parvenir, le ministère de l'agriculture et de l'alimentation y a suspendu, en 2019, sa participation au motif que la répartition des rôles entre l'État et les régions dans la politique d'installation doit faire l'objet d'une concertation en 2020 et 2021, parallèlement à la préparation du plan stratégique de la prochaine PAC. Bien que cet observatoire soit indispensable dans le contexte de forte accélération des départs en retraite des agriculteurs¹⁴¹, aucune assurance n'a pu être donnée par le ministère quant à sa date de création.

¹⁴¹ Sur la période 2013-2018, le nombre annuel moyen d'installations était de 13 570 pour 20 000 cessations d'activité (source : APCA, bilan de la mandature).

De façon plus générale, l'État devra définir le rôle qu'il entend faire jouer au réseau des chambres d'agriculture dans la mise en œuvre de ses politiques.

3 - Une gouvernance à moderniser avec l'appui d'une « tête de réseau »

Dans son rapport public annuel 2017, la Cour, visant un objectif de simplification et d'allègement de la gouvernance, avait recommandé de réduire le nombre des élus au sein des assemblées (désignées sous le terme de sessions) des chambres d'agriculture. Cette recommandation a été globalement suivie, puisque le nombre d'élus est passé de 5 184 en 2013 à 3 876 en 2019, soit une baisse de 25 % qui résulte, d'une part, de la diminution de la taille des sessions des chambres départementales de 44 à 33 membres¹⁴² et, d'autre part, de la réduction du nombre de chambres, principalement régionales. La Cour a estimé qu'il s'ensuivrait une économie annuelle de fonctionnement de 3 M€¹⁴³. Mais la réforme de la gouvernance des chambres d'agriculture suppose d'aller plus loin, compte tenu des orientations stratégiques du réseau, qui affirment que « le développement se co-construit avec les agriculteurs et les autres acteurs des territoires ».

Les chambres d'agriculture pourraient donc être appelées à ouvrir leurs instances à d'autres membres que les agriculteurs, notamment les représentants des industries agroalimentaires, des associations agréées de protection de l'environnement, de défense des consommateurs et des élus locaux, dont le décret du 19 juillet 2018 a déjà permis de renforcer la présence en tant que membres associés¹⁴⁴ ne disposant pas d'une voix délibérante.

En contrepartie, le collège des anciens exploitants pourrait être supprimé¹⁴⁵, comme la Cour l'avait recommandé en 2017, d'autant que son maintien n'est plus justifié au vu des objectifs du projet stratégique du réseau, tournés vers l'accompagnement de l'agriculture dans ses transitions économiques, sociétales et climatiques ainsi que dans l'innovation, le développement du numérique, de l'agriculture biologique et de la bio économie. Au demeurant, la représentation des anciens exploitants peut être assurée dans le cadre du collège des « propriétaires et usufruitiers » qui subsisterait.

¹⁴² Décret n° 2018-640 du 19 juillet 2018 relatif à l'organisation des élections des membres des chambres d'agriculture.

¹⁴³ Cour des comptes, *Le rapport public annuel 2019*, Tome 2, « Le suivi des recommandations », page 407.

¹⁴⁴ Article R. 511-7 du CRPM.

¹⁴⁵ Il est rappelé que le corps électoral du collège des anciens exploitants représentait, en 2019, plus de 43 % des inscrits (soit près d'un million de personnes) et des votants de l'ensemble du scrutin, pour n'élire au total que 95 membres sur 3 876.

L'évolution de la gouvernance pourrait enfin favoriser la pluralité syndicale. Elle est en effet marquée par la prédominance de longue date du syndicat majoritaire : en 2019, sur 102 chambres d'agriculture, 97 sont dirigées par la FNSEA et ses alliés alors qu'ils n'ont obtenu que 55 % des voix du collège des exploitants agricoles¹⁴⁶. Cette évolution nécessiterait une modification de l'article R. 511-43 du code rural et de la pêche maritime qui prévoit un scrutin proportionnel à prime majoritaire.

Par ailleurs, l'APCA n'est pas reconnue comme une véritable tête de réseau, contrairement aux deux structures faïtières des autres réseaux consulaires¹⁴⁷. Elle ne détient pas formellement le pouvoir de définir la stratégie nationale du réseau et de gérer les moyens correspondants.

La recommandation formulée par la Cour en 2017 à ce sujet n'a donc pas été suivie d'effet, sans doute en raison du manque de détermination du ministère de l'agriculture, comme de l'APCA. La signature du contrat d'objectifs et de performance, comme la préparation du projet d'ordonnance prévu par la loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP)¹⁴⁸, devrait être l'occasion de répondre à la demande d'un renforcement de ses prérogatives, désormais exprimée par l'APCA.

L'échelon national a certes vu son rôle de pilotage et d'animation renforcé en 2014 par la loi d'avenir et en 2016 par son décret d'application. Force est de constater que certaines de ses missions semblent difficiles à assumer. Ainsi, l'Assemblée permanente n'a pas procédé à la tenue d'un inventaire du patrimoine du réseau, ni élaboré de stratégie immobilière ; elle ne recueille plus de données statistiques sur l'activité du réseau (*supra*) ; son enquête annuelle sur les données sociales et financières présente toujours les mêmes défauts, principalement son caractère purement déclaratif, son manque d'exhaustivité et l'instabilité du périmètre des établissements d'une année à l'autre. Enfin, la comptabilité analytique est insuffisamment développée et les recommandations qu'avait formulées la Cour sur l'édiction de nouvelles normes budgétaires et comptables n'ont pas été suivies ou de manière incomplète.

¹⁴⁶ En application du code rural et de la pêche maritime, l'organisation du scrutin de liste à un tour est assortie pour le collège n° 1 d'une forte prime majoritaire : la liste ayant recueilli le plus de voix obtient la moitié des sièges à pourvoir, les autres sièges étant répartis à la proportionnelle selon la règle du plus fort reste entre toutes les listes.

¹⁴⁷ Dans leur partie législative, le code de commerce (art. L. 711-15) et le code de l'artisanat (art. 5-7) indiquent expressément que CCI France et CMA France sont placées « à la tête du réseau », ce que ne précise pas le code rural et de la pêche maritime pour l'APCA.

¹⁴⁸ Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (article 79).

Ainsi, la reconnaissance de l'APCA comme « tête de réseau » et la signature d'un COP fondé sur des priorités stratégiques et des indicateurs de performance clairement définis devraient faciliter la mise en place d'outils de pilotage pour mesurer le degré de mise en œuvre des missions confiées mais également inciter le réseau à poursuivre sa restructuration et améliorer l'efficacité de ses établissements. La Cour recommande donc à nouveau de faire mentionner explicitement dans le code rural et de la pêche maritime la qualité de tête de réseau de l'APCA.

II - Un réseau dont l'organisation et le financement doivent être modernisés

A - Une organisation du réseau complexe et coûteuse

1 - Une restructuration du réseau à poursuivre résolument

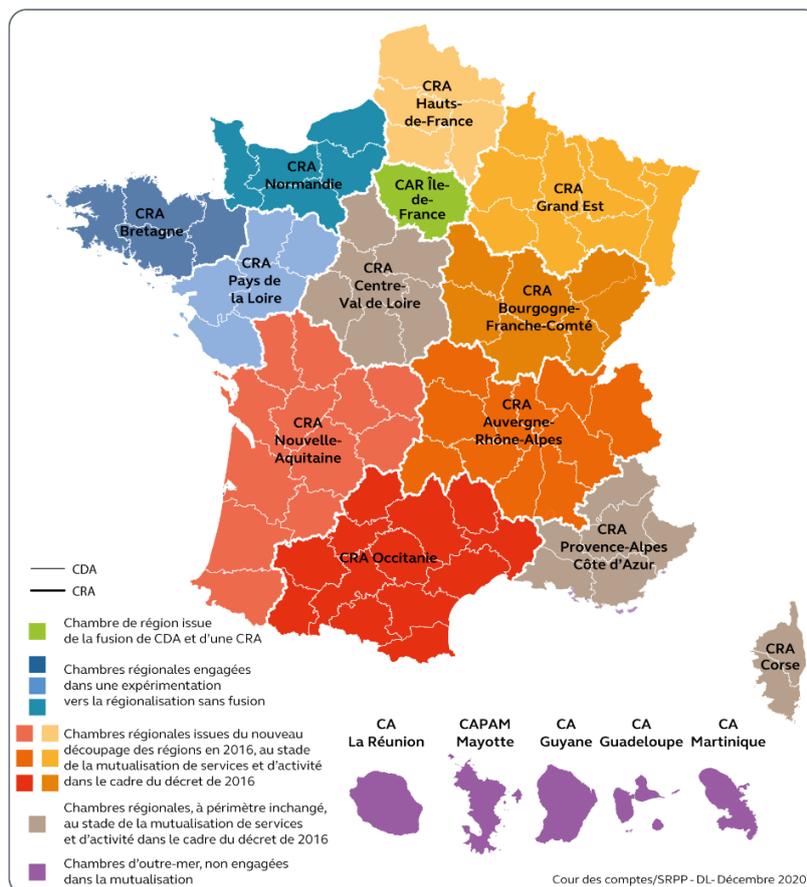
Après dix ans d'hésitation, les chambres d'agriculture se sont engagées dans une restructuration de leur réseau qui s'est traduite par une diminution du nombre d'établissements (103 en 2020 contre 114 en 2010) liée surtout à la montée en puissance de l'échelon régional.

Depuis le regroupement au 1^{er} janvier 2016 des anciennes chambres régionales entrant dans le périmètre de nouvelles régions¹⁴⁹, une seule fusion d'établissements, engagée de longue date, est intervenue en 2018 pour créer la chambre d'agriculture de région Île-de-France, issue de trois établissements. La recommandation qu'avait formulée la Cour dans son rapport public annuel 2017 d'encourager la fusion des chambres départementales n'a donc pas été suivie d'effet.

La réduction du nombre d'établissements du réseau est sans commune mesure, toutes choses égales par ailleurs, avec celle des chambres de commerce et d'industrie (diminution de 165 à 103 établissements entre 2010 et 2020, soit - 38 %) et même celle des chambres des métiers et de l'artisanat (- 30 % entre 2010 et 2016).

¹⁴⁹ Ce regroupement, qui a permis de réduire de 21 à 13 le nombre de chambres régionales d'agriculture, découlait de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions.

Carte n° 1 : état des restructurations dans les chambres d'agriculture



Source : Cour des comptes

Pourtant, les chambres d'agriculture de Corse, au nombre de trois pour une activité restreinte, pourraient envisager la création d'une unique chambre d'agriculture de région. Ailleurs, la création de chambres interdépartementales est toujours possible et souhaitable lorsque les chambres départementales concernées rencontrent des problèmes de taille critique et de viabilité financière. La création en 2016 de vastes chambres régionales¹⁵⁰, couvrant des régions agricoles contrastées, pourrait ainsi conduire certaines chambres départementales à fusionner. Or, ces hypothèses de restructuration ne sont pas suffisamment encouragées par le MAA ou par le réseau, alors qu'elles pourraient favoriser une gestion alliant proximité et efficacité.

¹⁵⁰ À l'instar de celles de Nouvelle-Aquitaine ou d'Occitanie.

Les trois chambres régionales du nord-ouest (Bretagne, Pays de la Loire, Normandie) ont en revanche porté entre 2017 et 2018¹⁵¹ des projets volontaristes, allant au-delà de ce que permettait à l'époque le code rural et de la pêche maritime (CRPM). En effet, ces projets visaient à confier à la chambre régionale, non seulement les fonctions support, mais la quasi-totalité des activités, ne laissant plus, à terme, aux chambres départementales, que la seule mission de représentation. Cette situation a été seulement régularisée *a posteriori* par la loi du 10 août 2018, dite loi ESSOC, et par l'ordonnance n° 2019-59 du 30 janvier 2019, à titre expérimental et pour trois ans. Elle est source de complexité et d'ambiguïté, dès lors que des établissements publics départementaux demeurent, quasiment sans personnel et avec des missions extrêmement réduites. Ce dispositif pourrait toutefois être adapté, en application de la loi du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP). Cette loi autorise en effet le Gouvernement à prendre par ordonnance diverses mesures concernant le réseau des chambres d'agriculture, notamment la possibilité pour les chambres départementales et interdépartementales de se transformer en chambres territoriales dépourvues de personnalité juridique mais autorisées néanmoins à exercer des missions de proximité.

Au terme de l'expérimentation, l'État devra se déterminer sur l'utilité de maintenir l'organisation expérimentée qui, du point de vue de la Cour, fait double emploi avec la fusion au sein d'une chambre d'agriculture de région¹⁵². Cette voie ne constitue pourtant pas un obstacle à l'objectif de proximité des services, ceux-ci pouvant être organisés librement dans des antennes départementales ou infra-départementales.

Dans les autres chambres régionales, qui n'ont pas souhaité s'engager dans une régionalisation aussi avancée, seules ont été prises en compte les dispositions du décret du 13 mai 2016 sur la mutualisation des fonctions support et autres fonctions « métier ». Le bilan de ces mesures révèle un degré de mutualisation inégal d'une région à l'autre. Dans bien des cas, la réticence des chambres départementales explique les retards enregistrés.

¹⁵¹ La principale différence entre les trois projets tenait à leur date de mise en œuvre effective : 1^{er} janvier 2017 pour la Bretagne, 1^{er} janvier 2018 pour les Pays de la Loire et un étalement sur 2018-2021 pour la Normandie.

¹⁵² Les chambres d'agriculture de région (CAR) sont créées par fusion de chambres départementales et d'une chambre régionale. Lorsque toutes les chambres d'une région fusionnent au sein d'une CAR, ne subsiste qu'un seul établissement public qui assume simultanément les compétences régionales et départementales.

Il résulte de ces évolutions successives et divergentes une réelle difficulté à appréhender le réseau dans sa diversité. Les demandes d'expérimentation d'autres choix organisationnels se multiplient sans que leurs avantages et inconvénients n'aient été évalués. À l'occasion d'un précédent contrôle de la CRA Pays de la Loire en 2011, la Cour avait recommandé la mise en place d'indicateurs de qualité pour apprécier si la mutualisation se traduisait par une réduction des charges consolidées ou une amélioration des prestations fournies. Lors du contrôle suivant, qui a porté sur la période 2013-2017, elle a estimé que les éléments transmis étaient insuffisants et marquaient même, depuis 2014, une régression dans la capacité à produire une information analytique à l'intention de la session. Aucun indicateur d'activité, d'efficacité, d'efficience ou de performance ne permettait de mesurer les conséquences de la régionalisation.

La tutelle doit donc faire évaluer sans délai les expérimentations en cours afin de dégager les lignes de force de l'organisation future du réseau.

2 - L'enjeu d'une harmonisation et d'une modernisation des systèmes d'information

La restructuration du réseau a permis à l'APCA de créer en son sein, en 2018, une direction nationale des systèmes d'information (DNSI) qui regroupe désormais tous les personnels informaticiens des chambres d'agriculture. Cette centralisation des systèmes d'information (SI) du réseau marque une avancée notable.

Toutefois, malgré les progrès enregistrés, les chantiers cumulent retards et faiblesses en l'absence de stratégie claire. En effet, si l'outil national de gestion des ressources humaines a été déployé avec succès à l'ensemble du réseau (hors outre-mer) début 2019, son équivalent comptable, le SI Finances (Qualiac), prévu pour le 1^{er} janvier 2018, n'a finalement fait l'objet que d'un déploiement partiel à l'APCA et dans cinq régions. À l'encontre des chambres qui n'ont pas encore adopté ce nouveau logiciel, l'APCA ne dispose que d'incitations financières et le calendrier définitif des déploiements n'a pas été arrêté.

De nombreux autres projets restent en suspens, comme celui du remplacement du logiciel de gestion des activités (Octagri) ou la mise à niveau de la sécurité des SI. Pourtant, les enjeux de la rénovation des SI sont importants : la production de données financières et sociales fiables, la consolidation des comptes du réseau, le suivi d'indicateurs de performance et l'élaboration de référentiels analytiques de coûts. La DNSI doit au plus vite concevoir un schéma directeur informatique sur cinq ans, afin de programmer l'achèvement du projet de rénovation des systèmes d'information du réseau.

3 - Des améliorations importantes nécessaires en gestion

Dans le rapport public annuel 2017, la Cour avait constaté que la situation financière des chambres d'agriculture s'était globalement dégradée au cours des années 2012 à 2014. Cette situation imposait une meilleure maîtrise des dépenses du réseau.

Or, des coûts injustifiés continuent d'être supportés par le réseau, souvent au profit d'organisations agricoles : des chambres d'agriculture allouent des subventions destinées au fonctionnement des organisations syndicales d'exploitants agricoles ou leur accordent des avantages en nature en méconnaissance du principe de spécialité. Suivant sa jurisprudence de 2010¹⁵³, la Cour de discipline budgétaire et financière a ainsi condamné les présidents et anciens présidents de cinq chambres d'agriculture en 2018 et 2019 pour des soutiens irréguliers à des syndicats¹⁵⁴.

Jusqu'à une date récente, la chambre de la Martinique a versé de telles subventions, sur simple décision du président qui n'en avait pas le pouvoir, à plusieurs organisations représentatives qui bénéficiaient également de mises à disposition gratuites de locaux, parfois tacites, au siège de la chambre, alors que cette dernière devait louer des bureaux d'une surface équivalente pour ses propres services.

Celle du Jura rémunérait en 2018 des associations et une société, créées par elle en partenariat avec deux syndicats majoritaires, pour des prestations diverses dont certaines irrégulièrement imputées à des comptes de subventions.

Le dispositif de contrôle interne des établissements du réseau, qui aurait pu faire obstacle à de telles pratiques, reste insuffisamment structuré, voire embryonnaire. De nombreuses irrégularités auraient également pu être évitées grâce à un renforcement des contrôles de la tutelle de l'État.

Par ailleurs, l'évolution de la situation financière du réseau reste préoccupante alors que les ambitions du projet stratégique laissent craindre une augmentation des coûts, avec des recrutements annoncés¹⁵⁵. Si des améliorations ponctuelles ont pu être relevées en

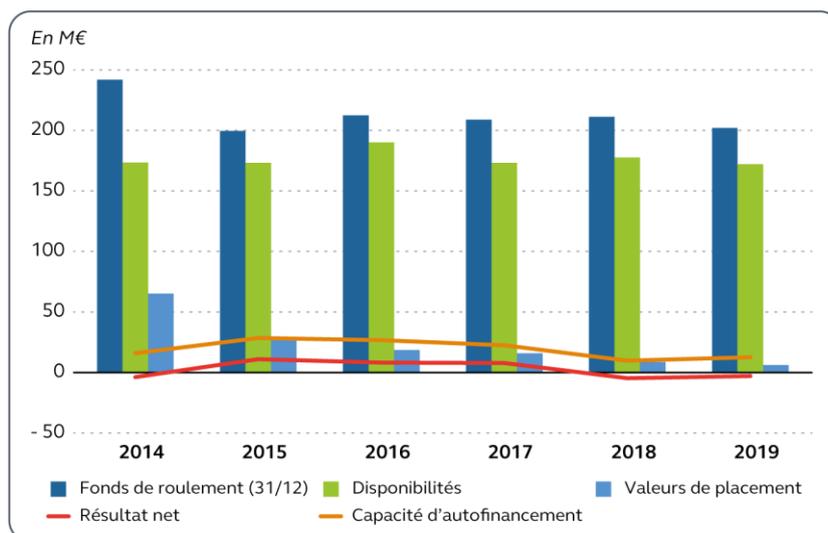
¹⁵³ CDBF, Arrêt du 22 décembre 2010, Chambre régionale d'agriculture de Midi-Pyrénées.

¹⁵⁴ CDBF, Arrêts des 13 décembre 2018, CDA du Puy-de-Dôme et du Tarn-et-Garonne ; du 12 février 2019, CDA du Finistère ; et du 23 mars 2019, CDA de la Corrèze et de la Gironde.

¹⁵⁵ Cf. Projet stratégique des chambres d'agriculture, domaine d'activité stratégique n° 6 : accompagnement du développement numérique de l'agriculture dans les territoires, page 28.

2015, une nouvelle dégradation de la situation financière du réseau peut être constatée depuis lors¹⁵⁶.

Graphique n° 1 : évolution de la situation financière des chambres d'agriculture (en M€)



Source : MAA d'après les comptes financiers des chambres d'agriculture

Les charges des chambres d'agriculture ont continué d'augmenter, au moins jusqu'en 2018, du fait notamment de la montée en puissance des chambres régionales alors que leurs produits stagnent, voire diminuent certaines années (subventions et prestations en 2016).

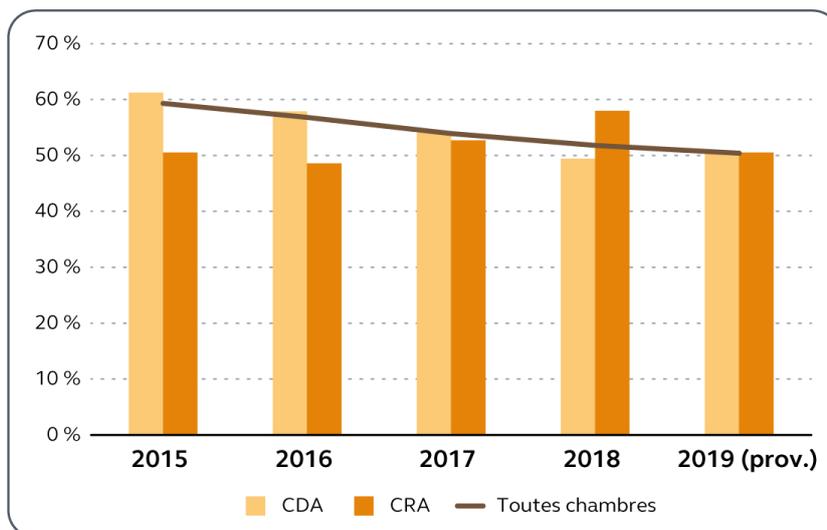
Quelques situations requièrent une attention particulière : il s'agit soit de grandes chambres régionales comme celle de Bretagne qui n'ont pas encore trouvé leur équilibre malgré les versements que leur font en fin d'année les chambres départementales, soit de petites ou moyennes chambres départementales qui ne parviennent plus à trouver un modèle économique viable.

Les restructurations du réseau n'ont donc pas eu tous les effets budgétaires et financiers attendus, les locaux des chambres fusionnées ayant la plupart du temps été conservés, en l'absence de stratégie immobilière et de redéploiement des personnels.

¹⁵⁶ Les résultats nets cumulés sont à nouveau déficitaires, de 4,8 M€ en 2018 et 2,9 M€ en 2019.

La masse salariale représente toujours plus de la moitié des charges du réseau, même si cette proportion tend à se réduire légèrement en 2018.

Graphique n° 2 : pourcentage des frais de personnel des chambres d'agriculture¹⁵⁷ sur leurs dépenses consolidées

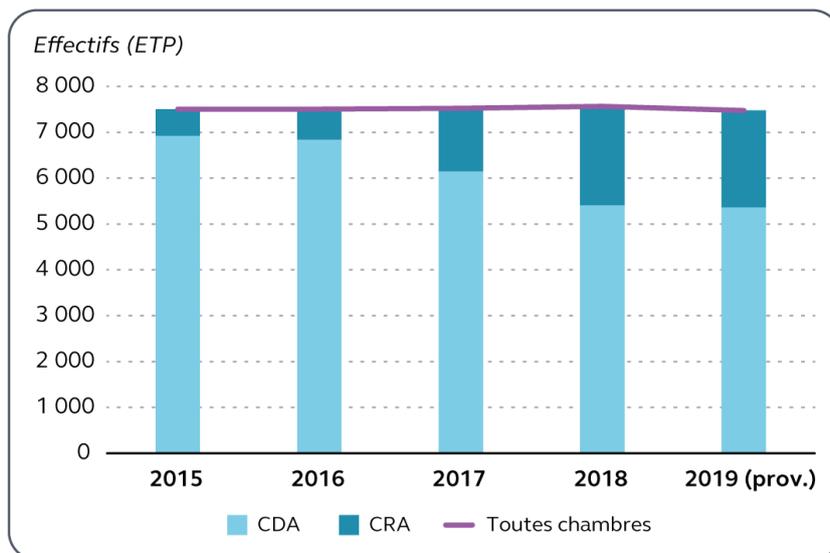


Source : APCA (enquête annuelle données financières)

Les effectifs des chambres d'agriculture restent globalement stables, la mutualisation n'ayant entraîné jusqu'en 2018 qu'un transfert d'environ 1 500 agents, des chambres départementales vers les chambres régionales. La baisse de leurs effectifs, de -2 % en 2019 et 2020, n'est due qu'à la création de la DNSI qui se traduit par le transfert à l'APCA de 149 agents.

¹⁵⁷ Les chambres d'outre-mer et les chambres interdépartementales sont assimilées aux chambres départementales (CDA) et les chambres d'agriculture de région (CAR) aux chambres régionales (CRA).

Graphique n° 3 : évolution des effectifs permanents des chambres
d'agriculture (ETP)¹⁵⁸



Source : APCA (enquête annuelle données sociales complétée des derniers chiffres connus pour les chambres n'ayant pas fourni de données)

Le cadre statutaire du réseau reste inchangé : le personnel, permanent ou recruté à durée déterminée, peut en effet être de droit public, ce qui est généralement le cas du personnel administratif, ou de droit privé, pour les agents affectés à des services dont l'activité est principalement de nature industrielle et commerciale. L'unification des « statuts » du personnel reste à faire pour permettre plus de souplesse et de mobilité. Dans le rapport public annuel 2017, la Cour soulignait les réformes qui s'imposaient ; aucune d'elles n'a été mise en place à l'échelle du réseau :

- la revalorisation automatique annuelle minimale de 1,7 % de la masse indiciaire de base, liée à l'attribution de points au choix, n'a pas été remise en cause, certaines chambres pratiquant une revalorisation bien supérieure ;

¹⁵⁸ L'effectif en équivalent temps plein (ETP) des chambres d'agriculture est d'environ 7 500 sur toute la période examinée. En 2019, leur nombre d'emplois permanents (personnes employées) est de 8 000, soit 8 328 avec l'APCA.

- la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) n'a pas été promue au niveau national : elle figure seulement dans les propositions formulées par l'APCA dans le cadre du projet de contrat d'objectifs et de performance à signer avec l'État ;
- la mobilité géographique n'existe toujours pas au sein du réseau, les agents devant démissionner pour passer d'un établissement à l'autre.

La loi ASAP du 7 décembre 2020 ouvre la perspective d'évolutions répondant aux souhaits exprimés par l'APCA. Le Gouvernement devrait prendre par ordonnance des mesures concernant notamment le rapprochement des règles applicables aux agents de celles prévues par le code du travail.

B - Une réforme du financement pour répondre aux enjeux d'un réseau rénové

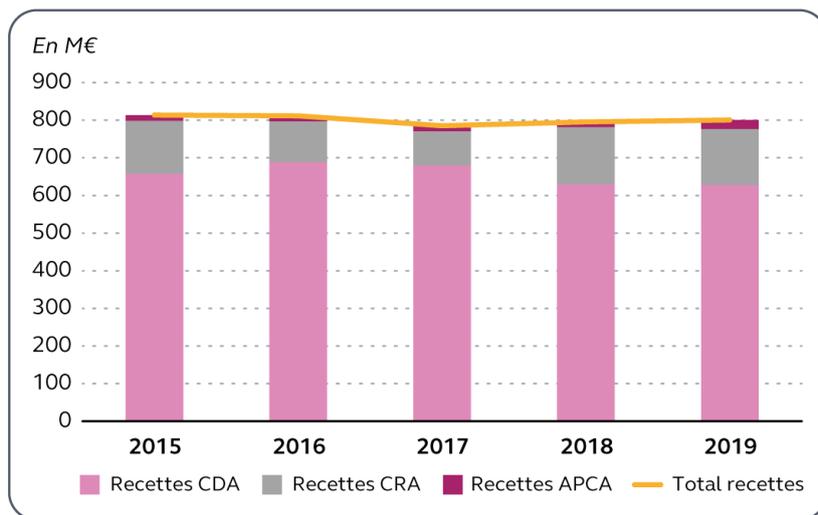
Le principal point de faiblesse, sur lequel aucune avancée n'est intervenue depuis une dizaine d'années en dépit des progrès accomplis en termes d'organisation, tient à l'absence de réforme du financement du réseau des chambres d'agriculture.

1 - Des règles de financement, sources de rigidité et de disparités

Si l'équilibre financier du réseau s'est dégradé depuis près d'une décennie, c'est non seulement en raison d'une maîtrise insuffisante de ses dépenses mais aussi de ressources devenues, malgré leur diversité¹⁵⁹, inadaptées aux besoins des différents niveaux d'établissements.

¹⁵⁹ Outre leurs trois principales ressources, TFCA, prestations et subventions, les établissements du réseau bénéficient de recettes diverses, pour plus de 50 M€ en 2019 (produits domaniaux, produits financiers, produits exceptionnels et autres recettes).

**Graphique n° 4 : recettes totales du réseau, hors doubles comptes¹⁶⁰
 (en M€)**



Source : MAA (complété par la Cour des comptes pour la CDA de l'Oise en 2017)

Les recettes du réseau se réduisent sensiblement entre 2015 et 2019.

Les subventions perçues par le réseau, qui représentent environ 26 % de ses ressources, ont ainsi été réduites de 15 % en 2016, sans retrouver par la suite leur niveau de 2015.

Les subventions de l'État et de ses opérateurs, comme celles des départements, baissent alors que les liens se renforcent avec d'autres organismes publics, notamment les régions. Les financements provenant des collectivités locales représentent désormais plus de 40 % des subventions aux chambres d'agriculture.

Les prestations vendues constituent le principal gisement de recettes des chambres d'agriculture qui n'a pas encore été assez exploité malgré les efforts entrepris. Ces recettes ne se sont développées qu'au cours des années récentes, jusqu'à représenter plus de 30 % des produits du réseau. Mais les chambres d'agriculture sont en concurrence avec l'offre privée. Elles subissent l'attrition des effectifs des exploitants et leur faible capacité contributive dans certaines régions (outre-mer, zones de montagne). Il en résulte de fortes inégalités entre les chambres départementales, principales bénéficiaires de ces recettes de « proximité ».

¹⁶⁰ Les ressources globales brutes du réseau (avec doubles comptes) doivent être nécessairement retraitées pour éliminer les transferts internes aux établissements (entre CDA et CRA et entre chambres d'agriculture et APCA/FNSP notamment).

Le financement du réseau repose donc principalement sur la taxe pour frais de chambres d'agriculture, perçue par les chambres départementales et les chambres d'agriculture de région (actuellement celle d'Île-de-France).

Bien que gelée depuis 2015 à 292 M€, cette recette reste toujours la première ressource des chambres départementales (42 % en 2015 et 45 % en 2018 hors doubles comptes) et du réseau (36 % en 2015 et 37 % en 2018).

La taxe pour frais de chambres d'agriculture (TFCA)

Prévue par l'article 1604 du Code général des impôts au profit des chambres départementales, interdépartementales et des chambres d'agriculture de région, son montant est fixé chaque année dans la limite d'un plafond déterminé par les lois de finances. Son taux annuel est calculé par les services fiscaux : il résulte de la division du produit arrêté par la chambre, qui n'a pas varié depuis 2015, par le total des bases d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés non bâties de la circonscription de la chambre. Les taux d'imposition, dont la moyenne nationale est de 12 %, sont très différents d'un département à l'autre. Les chambres, même lorsqu'elles sont en difficulté financière, n'ont aucune marge d'évolution à la hausse de leurs ressources fiscales en raison du gel du plafond des produits nationaux décidé par les lois de finances.

Une part du produit de la TFCA est reversée par les chambres départementales et interdépartementales aux chambres régionales d'agriculture à hauteur de 10 % minimum de la recette fiscale totale régionale, déduction faite des versements prévus par le code forestier, correspondant aux produits issus des parcelles de bois et forêts, au profit des organismes et programmes forestiers (6,3 % du total). Ce taux minimal de 10 % n'a pas évolué depuis 2012 alors que les budgets des chambres régionales se sont considérablement accrus depuis. Cette situation conduit les chambres régionales à appeler, auprès des chambres départementales, des contributions complémentaires pour les programmes et services financés pour le compte de ces établissements.

Une autre part du produit de la TFCA, portée en 2020 par décret de 1 à 1,5 %¹⁶¹ du montant total des recettes fiscales de chaque chambre, est reversée au Fonds national de solidarité et de péréquation (FNSP)¹⁶² géré par l'APCA.

Enfin, le fonctionnement de l'APCA est indirectement financé par la TFCA, en fonction des délibérations prises par cet établissement fixant le montant des contributions demandées aux chambres du réseau.

¹⁶¹ La loi ayant créé le FNSP autorise l'augmentation de cette part jusqu'à 5 %.

¹⁶² Créé fin 2014, le FNSP est destiné à fournir aux chambres d'agriculture une ressource collective pour la mise en œuvre de la péréquation et de la modernisation du réseau.

La taxe pour frais de chambres d'agriculture (TFCA) est un produit des chambres départementales alors que leur compétence fiscale ne correspond ni au niveau de leur activité, pour certaines d'entre elles, ni à l'importance relative de leurs missions susceptibles d'être financées par l'impôt. Leur activité, pour l'essentiel de proximité, est centrée sur des prestations tandis les chambres régionales sont plutôt tournées vers la coordination stratégique, la mutualisation régionale, le pilotage des programmes et les relations avec l'État en région et les conseils régionaux.

Leur mission de représentation pourrait justifier qu'elles puissent percevoir la TFCA. Encore a-t-il été admis récemment par le réseau que cette mission puisse se financer par d'autres moyens¹⁶³. Des activités de service public toujours assumées par certaines chambres départementales peuvent également relever d'un financement au titre de la TFCA mais elles bénéficient aussi de subventions, voire parfois de produits tirés des ventes de prestations.

Une grande partie des missions nécessitant un financement par l'impôt ne relève donc plus de la compétence des chambres départementales mais de celle des chambres régionales. Ces dernières et l'APCA peuvent faire valoir l'accroissement de leur rôle stratégique et le poids de leurs missions mutualisées pour revendiquer une prééminence fiscale.

Une affectation directe de la ressource fiscale à l'APCA et au fonds national de solidarité et de péréquation (FNSP) serait envisageable, compte tenu de leur place dans le réseau et de leur poids financier accru, notamment avec le transfert à l'échelon national des systèmes d'information. Il permettrait d'éviter les retards ou refus de mandatement des contributions de certaines chambres départementales à l'origine de contentieux. L'APCA a également proposé récemment d'étendre aux chambres régionales d'agriculture cette affectation à la source.

2 - Une compétence fiscale à régionaliser

Lors de son précédent contrôle de l'APCA et dans le rapport public annuel 2017, la Cour avait recommandé de transférer la compétence fiscale des chambres d'agriculture du niveau départemental au niveau régional. Cette recommandation n'a pas été suivie, malgré une tentative du Gouvernement lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2020¹⁶⁴.

¹⁶³ Cette mission représente, en 2018, 133,3 M€ de charges pour les CDA, alors que le produit de la TFCA qu'elles perçoivent est de 286 M€, déduction étant faite de la taxe revenant à la CAR Île-de-France.

¹⁶⁴ Cette disposition était également assortie d'une évolution à la baisse de 15 % des produits de la TFCA.

L'évolution récente du réseau renforce encore la nécessité d'une mise en cohérence des modalités de perception et de redistribution des ressources fiscales. En effet, certaines chambres régionales (Bretagne, Pays de la Loire, Normandie) exercent désormais, outre les fonctions support comme c'est le cas de toutes les CRA, toutes les missions d'intervention des chambres d'agriculture de leur ressort. Les mouvements financiers, pour faire remonter des chambres départementales le produit des taxes, voire une partie de leur fonds de roulement, au niveau régional, ne sont guère compatibles avec la clarté de leurs budgets et comptes respectifs, en l'absence de consolidation.

Par ailleurs, la grande dispersion de la ressource fiscale entre les départements ne tient compte ni des besoins des chambres d'agriculture, ni de l'étendue du département ou de sa topographie, ni de sa population agricole. Dans ces conditions, certaines chambres sont déficitaires de manière récurrente, faute de ressources fiscales suffisantes : celles de l'Ain, de l'Ardèche et de l'Hérault depuis quatre exercices successifs, alors que celles de la Saône-et-Loire, de la Drôme et de l'Aude, aux caractéristiques assez proches mais avec des ressources fiscales plus élevées, n'ont connu aucun déficit sur les mêmes années.

Dans ces conditions, la centralisation régionale des produits fiscaux pourrait avoir le double intérêt de garantir à la chambre régionale les moyens de son financement et d'allouer aux chambres départementales les ressources fiscales nécessaires à leurs missions dans le respect de la stratégie définie en commun à l'échelon régional. Elle pourrait permettre une péréquation régionale, en sus de celle modeste au niveau national dans le cadre du fonds national de solidarité et de péréquation (FNSP)¹⁶⁵.

¹⁶⁵ Si le FNSP est bien devenu un vecteur de la modernisation du réseau, il ne joue pas pleinement son rôle de solidarité entre ses membres compte tenu de la faible proportion d'actions répondant strictement à ce critère.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En réponse aux réflexions engagées par l'APCA et les établissements de son réseau pour la mandature en cours, il est urgent que l'État définisse lui-même sa vision stratégique pour le réseau des chambres d'agriculture. Il doit en effet préciser ce qu'il attend de ce réseau d'établissements publics, en appui à la mise en œuvre de ses politiques publiques. Les grands axes du plan de relance présentés le 3 septembre 2020 par le Gouvernement concernant l'agriculture traduisent l'ampleur de l'adaptation attendue dans les prochaines années, nécessitant l'aide efficace des chambres d'agriculture.

Au-delà du contrat d'objectifs et de performance, à conclure rapidement pour préciser les ambitions et les objectifs prioritaires entre l'État et les établissements du réseau des chambres d'agriculture, il convient d'aller au bout de la régionalisation du réseau en termes de gouvernance et de financement.

Pour le fonctionnement de l'APCA et des établissements de son réseau, la promulgation de la loi d'accélération et de simplification de l'action publique du 7 décembre 2020 ouvre la voie à une indispensable réforme de la gestion des ressources humaines. Elle devrait constituer un puissant levier pour améliorer l'efficacité et l'efficience du réseau.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. conclure, au plus tard en 2021, le contrat d'objectifs et de performance entre l'État et le réseau des chambres d'agriculture (MAA, APCA) ;
2. encourager la fusion des chambres départementales (MAA, recommandation réitérée) ;
3. définir dès 2021 un schéma directeur des systèmes d'information sur cinq ans, s'alignant sur la stratégie du réseau des chambres d'agriculture (APCA) ;
4. négocier l'évolution du statut des personnels du réseau en cohérence avec le droit du travail en vue d'aboutir à une réforme avant 2024 (MAA, APCA) ;
5. mentionner explicitement dans le code rural et de la pêche maritime la qualité de tête de réseau de l'APCA et son pouvoir de définir la stratégie nationale du réseau ainsi que sa politique générale en matière de systèmes d'information et de gestion du personnel (MAA, recommandation réitérée et complétée) ;
6. transférer la compétence fiscale du niveau départemental au niveau régional (MAA, MEF, APCA, recommandation réitérée).

Réponses

Réponse du ministre de l'économie, des finances et de la relance	253
Réponse du ministre de l'agriculture et de l'alimentation.....	255
Réponse du président de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA).....	259
Réponse du président de la chambre régionale d'agriculture de Bretagne	260
Réponse du président de la chambre d'agriculture de Corse	261
Réponse du président de la chambre régionale d'agriculture de Normandie.....	261
Réponse du président de la chambre régionale des Pays de la Loire	262

Destinataires n'ayant pas répondu

Président de la chambre d'agriculture de Corse-du-Sud
Président de la chambre d'agriculture de Haute-Corse
Président de la chambre d'agriculture d'Île-de-France
Président de la chambre d'agriculture du Jura
Président de la chambre d'agriculture de Martinique

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE

Je vous informe que je partage pleinement les constats effectués par la Cour et ne propose donc aucune modification à ce rapport.

En effet, plusieurs progrès ont été réalisés ces dernières années avec, notamment, la création d'une direction nationale des systèmes d'information, l'élaboration de nouveaux outils techniques et numériques par l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) pour accompagner les chambres dans leurs activités métier ou encore la définition, dans le cadre du projet stratégique, d'indicateurs de performance normalisés pour le réseau.

Cette démarche doit être poursuivie de manière à accélérer la convergence au sein du réseau, que ce soit dans la mise en œuvre des orientations nationales ou dans l'utilisation d'outils et de normes communes.

Je ne peux donc que soutenir les recommandations n° 1 et 5 relatives respectivement à la conclusion d'un contrat d'objectifs et de performance en 2021 et à la reconnaissance formelle de l'APCA comme tête de réseau, avec les prérogatives lui permettant d'exercer effectivement ce rôle.

Je partage également pleinement la recommandation n° 2 visant à encourager la fusion des chambres départementales, tout en veillant à ne pas multiplier les modèles de fusion.

En ce qui concerne plus particulièrement les systèmes d'information, je ne peux que regretter le manque d'adhésion de certaines chambres au nouveau SI Finances (Qualiac). Le déploiement rapide de cet outil dans tout le réseau est éminemment souhaitable aussi bien pour des raisons financières (surcoûts liés à la coexistence de deux logiciels) que pour des raisons de pilotage du réseau des chambres.

À cet égard, il faut espérer que l'extension aux chambres qui ne l'ont pas encore adopté de la cotisation versée par ces dernières pour l'utilisation de l'outil favorisera leur adhésion. Je formule ainsi le souhait que toutes les chambres disposent pour l'exercice 2022 de ce nouveau SI Finances, comme envisagé.

Il est également indispensable que l'APCA définisse un schéma directeur informatique sur cinq ans (recommandation n° 3). L'APCA devra mener cette réflexion en s'assurant de la soutenabilité des projets d'investissement. Le niveau actuel des investissements réalisés par

l'APCA est élevé (6,8 millions d'euros en 2021, essentiellement pour des projets informatiques) ; il ne pourra pas être maintenu au-delà de 2021 si l'APCA ne dispose pas de recettes supplémentaires.

J'approuve aussi la recommandation n° 6 visant à transférer la compétence fiscale du niveau départemental au niveau régional. Celle-ci ayant déjà été émise lors du précédent rapport public annuel de 2017, elle avait donné lieu à des dispositions incluses dans le projet de loi de finances de 2020, notamment une primo-affectation de la taxe aux chambres régionales d'agriculture (CRA) qui auraient ensuite reversé une part maximale de 70 % du produit aux chambres départementales d'agriculture (CDA).

Cette réforme n'avait toutefois pas pu être menée jusqu'à son terme et un rapport sur les modalités de financement de l'ensemble des affectataires de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TATFNB) et sur le processus de modernisation et de mutualisation du réseau des chambres d'agriculture avait été demandé par le Parlement.

Lors de l'élaboration de ce dernier, la direction du Budget s'est prononcée en faveur :

- d'un renforcement de la tête de réseau consulaire, passant par un nombre accru de fusions de CDA au sein de CRA et une amélioration substantielle des données financières produites par l'APCA ;*
- d'une harmonisation progressive des taux départementaux de remontée de la TATFNB des CDA vers les CRA se traduisant par une hausse de ces taux, notamment dans les régions Auvergne-Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), Occitanie, et en Corse ;*
- d'une poursuite de la mutualisation en matière immobilière, passant notamment par un accroissement des moyens dévolus au fonds national de solidarité et de péréquation du réseau des chambres d'agriculture (FNSP).*

Ces mesures devront être évaluées à l'aune des dispositifs effectivement mis en place dans le contrat d'objectifs et de performance de l'APCA devant être finalisé d'ici la fin 2021.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE
ET DE L'ALIMENTATION**

Par courrier en date du 18 décembre 2020, vous m'invitez à répondre au chapitre intitulé « l'évolution du réseau des chambres d'agriculture » destiné à figurer dans le RPA 2021 de la Cour des Comptes. Vous voudrez bien trouver ci-dessous les éléments de réponse que les recommandations émises par vos services dans le chapitre appellent de ma part.

Recommandation n° 1 : Conclure, au plus tard en 2021, le Contrat d'Objectifs et de Performance entre l'État et le réseau des Chambres d'agriculture

L'intention du Gouvernement de signer un COP avec le réseau des Chambres d'agriculture avait été annoncé par le Premier ministre lors de la convention des chambres d'agriculture de septembre 2018. Après un premier travail interne à l'administration visant à définir les attentes de l'État vis-à-vis du réseau, les échanges avec l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA) qui agit ici pour le compte du réseau, sur ce projet de contrat ont débuté au printemps 2019.

Il est toutefois à noter que le temps de la négociation s'est étiré du fait de la suspension des échanges pendant plusieurs mois, d'abord à l'initiative de l'APCA, à la suite de l'annonce dans le Projet de Loi de Finances (PLF) pour 2020 d'une baisse de 45 millions d'euros (M€) du plafond de la taxe fiscale affectée au réseau (reprise des discussions fin 2019 à la suite de l'abandon de cette baisse) puis de la crise sanitaire liée à la Covid-19 qui a fortement mobilisé le réseau dans le maintien de la chaîne d'approvisionnement des produits agricoles et alimentaires et dans l'accompagnement des exploitants agricoles pour le recours aux dispositifs d'aide mis en place par le Gouvernement pour faire face à cette crise.

Lors de mon intervention devant la session de l'APCA du 30 septembre 2020, quelques mois après ma prise de poste, j'ai rappelé le vœu du Gouvernement de conclure le contrat dans les meilleurs délais alors que le projet stratégique de mandature a lui été adopté en novembre 2019. Le projet de COP, en particulier son volet dédié au support à l'action (organisation, ressources humaines, immobilier...) a fait l'objet d'une première présentation devant la session de l'APCA du 17 décembre 2020. Les échanges doivent se poursuivre avec l'APCA dès le début de l'année 2021. Je souhaite que la conclusion et la signature de ce contrat puisse intervenir en 2021.

Aux côtés du projet stratégique de mandature, le COP doit orienter et structurer l'action des Chambres jusqu'à la fin de la présente mandature (2025). Il est à noter que les actions prévues sur le volet

« métier » du contrat rejoignent, en grande partie, les ambitions que le réseau s'est fixé sur les axes 1 et 2 de son projet stratégique. La mise en place d'indicateurs doit permettre d'assurer un suivi de la mise en œuvre des actions attendues du réseau et de l'atteinte des objectifs correspondants.

Recommandation n° 2 : Encourager la fusion des Chambres départementales

En application des dispositions de l'article L. 510-1 du Code Rural et de la Pêche Maritime (CRPM), la création d'une chambre interdépartementale nécessite des avis concordants des Chambres concernées, de leurs autorités de tutelle et de l'APCA.

Les autorités en charge de la tutelle des Chambres d'agriculture ne peuvent dès lors imposer une fusion entre établissements du réseau sans volonté exprimée par les élus en ce sens, que ce soit dans l'objectif de gagner en efficacité ou de disposer de la taille critique pour assurer l'exercice des missions qui sont confiées à ces établissements.

Le Ministère, qui est pleinement à l'écoute des acteurs locaux, encourage régulièrement le réseau à se saisir de tous les leviers de mutualisation d'ores et déjà mis à sa disposition dans la réglementation en vigueur et l'accompagne dans cette recherche d'efficacité en lui donnant les moyens de s'organiser.

Ainsi, il est à noter que dans le cadre de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique, le Gouvernement a été habilité à légiférer par ordonnance pour modifier les dispositions du code précité afin de prévoir les conditions dans lesquelles une Chambre Régionale d'Agriculture (CRA) et l'ensemble des Chambres départementales et interdépartementales de sa circonscription peuvent convenir de la création d'une Chambre d'agriculture de région et de la transformation des Chambres départementales et interdépartementales qui le souhaitent en Chambres territoriales dépourvues de la personnalité juridique. Cette ordonnance doit ainsi donner lieu à la mise en place d'un nouveau modèle d'organisation, qui vise à concilier mutualisation (par la fusion de tout ou partie des établissements établis à l'échelle d'une région) et maintien d'une relation de proximité (avec la création d'assemblées d'élus en charge de l'exercice de missions de proximité), susceptible d'intéresser les Chambres départementales.

Le Gouvernement reste néanmoins vigilant face à un risque de dispersion des modes d'organisation et recherche une stabilisation de l'organisation du réseau autour d'un nombre limité de modèles, tenant compte des enseignements de l'expérimentation en cours mise en œuvre dans le cadre de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance et de l'ordonnance n° 2019-59 du 30 janvier 2019 prise pour son application.

Recommandation n° 4 : Négocier l'évolution du statut des personnels du réseau en cohérence avec le droit du travail en vue d'aboutir à une réforme avant 2024

La coexistence de différentes catégories de personnel (droit public, droit privé) au sein du réseau des Chambres d'agriculture est source de complexité pour la gestion des personnels.

Jusqu'à ce jour, la recherche de convergence des conditions de travail et d'emploi et des garanties sociales entre les agents de droit public et les agents de droit privé du réseau s'est faite au travers des instances de dialogue social mises en place en son sein.

Par le décret n° 2015-549 du 18 mai 2015, la Commission Nationale de Concertation et de Proposition du réseau, chargée d'être force de proposition auprès de la Commission Nationale Paritaire du réseau (seule habilitée à faire évoluer le statut du personnel administratif des Chambres d'agriculture), s'est ainsi vue confier la mission, dans un délai de 5 ans à compter de la publication du décret précité, de s'assurer « de la cohérence des dispositions du statut du personnel des chambres d'agriculture avec les dispositions du code du travail » dans plusieurs domaines. Les résultats des travaux de cette commission, achevés en mai 2020, se sont avérés restreints et décevants selon l'ensemble des parties prenantes au dialogue social au sein du réseau. Ils invitent à changer de méthode pour mener à bien cet objectif de convergence.

Sur la base de ces considérations, le Gouvernement a été habilité dans le cadre de la loi d'accélération et de simplification de l'action publique précitée à légiférer par ordonnance pour rapprocher les règles applicables aux agents des établissements du réseau et des organismes inter-établissements du réseau de celles prévues par le code du travail et de déterminer les modalités d'adoption de ces règles. Cette habilitation doit permettre, après concertation avec les représentants des employeurs et des Organisations Syndicales représentatives du personnel des Chambres d'agriculture, de participer à une harmonisation des conditions de travail et d'emploi de l'ensemble des agents du réseau et, in fine, de s'orienter vers une simplification et une modernisation de la gestion du personnel dudit réseau.

Recommandation n° 5 : Mentionner explicitement dans le CRPM la qualité de tête de réseau de l'APCA et son pouvoir de définir la stratégie nationale du réseau ainsi que sa politique générale en matière de systèmes d'information et de gestion du personnel

Si les derniers textes adoptés au sujet du réseau des Chambres d'agriculture (loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014, décret n° 2012-610 du 13 mai 2016) ont eu pour effet d'élargir les attributions confiées à l'APCA, cette dernière rencontre encore toutefois des difficultés pour assurer un véritable pilotage du réseau (déploiement d'outils stratégiques, gestion du personnel). Au regard de cette situation et en accord avec l'APCA,

le Gouvernement a fait le choix de conforter encore l'APCA dans son rôle de tête de réseau. Ainsi, dans le cadre de la loi n°2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique précitée, le Gouvernement a porté des dispositions l'habilitant à légiférer par ordonnance pour compléter les missions de l'APCA et ses compétences relatives à l'animation du réseau des Chambres d'agriculture et des organismes inter établissements du réseau, y compris en matière de gestion des personnels.

Cette ordonnance doit permettre de consacrer juridiquement l'APCA comme tête de réseau, à l'instar de ce qui prévaut dans les autres réseaux consulaires, de renforcer sa capacité à définir des orientations stratégiques pour le réseau. Elle doit en particulier l'autoriser à définir une stratégie nationale du réseau, à édicter de nouvelles normes dans le domaine fonctionnel (notamment en matière de systèmes d'information), tout comme d'arrêter une politique générale du réseau en matière de gestion des personnels et ainsi participer à une harmonisation des conditions d'emploi et de travail de ces derniers.

Si elle représente déjà l'ensemble des établissements du réseau en matière sociale et est habilitée à signer, en leur nom, tout accord national qu'elle a négocié, l'APCA est aussi susceptible de voir son rôle évoluer dans la gestion du dialogue social au sein du réseau.

Recommandation n° 6 : Transférer la compétence fiscale du niveau départemental au niveau régional

Le prélèvement de la Taxe Additionnelle à la Taxe sur le Foncier Non Bâti (TATFNB) directement à l'échelon régional a été proposé dans le PLF 2020, mais les dispositions relatives aux Chambres d'agriculture y ont finalement été retirées à la demande des parlementaires.

Il est à noter que cette recommandation d'un circuit de distribution de la TATFNB simplifié a été proposé dans le rapport au Parlement sur les modalités de financement de l'ensemble des affectataires de la TATFNB pris en application de la Loi de Finances Initiale pour 2020. L'idée d'une affectation directe du versement de la TATFNB aux chambres départementales, aux CRA ainsi qu'à l'APCA apporterait une simplification, rendrait le circuit de reversement de la TATFNB plus transparent et donnerait les moyens à chaque entité d'assurer son développement à court, moyen et long terme.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE PERMANENTE
DES CHAMBRES D'AGRICULTURE (APCA)**

Je partage en grande partie les recommandations et les constats généraux émis par la Cour. Nombre d'évolutions préconisées sont déjà réalisées ou avancées. C'est le cas notamment en ce qui concerne la direction nationale des systèmes d'information que nous venons de créer ainsi que de l'orientation vers une réforme de la gestion des ressources humaines dont notre réseau a besoin.

En revanche, l'APCA ne partage pas l'analyse de la Cour qui la conduit à recommander d'encourager la fusion des chambres départementales d'agriculture. Tant le contrat d'objectifs et de performance en cours de finalisation entre l'État et notre réseau que les conclusions de la récente mission parlementaire sur la réforme du financement des chambres d'agriculture soulignent les enjeux de proximité pour l'accompagnement de l'agriculture française par nos établissements et donc l'importance de l'échelon local pour ce faire.

De même, l'APCA est absolument défavorable au transfert de la compétence fiscale du niveau départemental au niveau régional. En revanche, elle a proposé que soit mis en œuvre l'affectation directe aux chambres régionales et à l'APCA d'une partie du produit de la TATFNB, ce qui serait la bonne réponse à la problématique du fonctionnement financier du réseau à ses niveaux départemental, régional et national et le garant du maintien d'un service de proximité fort aux agriculteurs.

Par ailleurs, je souhaite indiquer mon désaccord avec plusieurs assertions de la Cour dans son rapport.

Ainsi, la Cour souligne « un affichage tardif d'une stratégie trop ambitieuse » ou encore « l'élaboration tardive d'un premier projet stratégique ». Au contraire, le projet stratégique du réseau des chambres pour 2019-2025, qui n'est d'ailleurs et évidemment pas le premier, a été élaboré pour l'essentiel dès le début de la présente mandature en 2019. Il est paradoxal que la Cour souligne l'activité intense du réseau pendant la crise sanitaire en cours et relève un retard qui doit donc être relativisé. Contrairement à ce qu'affirme la Cour le projet stratégique fixe bien des priorités qui font même l'objet d'indicateurs mesurables qui permettront de piloter l'atteinte des objectifs partagés par l'ensemble du réseau.

Enfin, l'APCA insiste sur les moyens financiers et juridiques qui seront nécessaires au réseau des chambres d'agriculture pour la mise en œuvre des évolutions recommandées par la Cour.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE RÉGIONALE D'AGRICULTURE
DE BRETAGNE**

Item « Restructuration du réseau »

Organisation expérimentée en BZH/PDL et Normandie, source de complexité et d'ambiguïté avec le maintien des établissements départementaux

Suite à la transformation engagée par la CRAB en 2017 vers une mutualisation poussée des 5 établissements bretons, l'organisation choisie montre sa double pertinence avec :

Une rationalisation des services des Chambres d'agricultures de la région au sein de la CRA, employeur unique, avec un seul organigramme régional harmonisé, l'optimisation des fonctions support et ressources métiers en région, le renforcement de la proximité avec des antennes maillant le territoire, animées localement avec les membres des CDA et de la CRAB, en lien direct avec le projet régional commun.

Le maintien d'instances départementales et régionales, composées d'élus des 5 établissements permet de garder un lien consulaire étroit avec les services déconcentrés de l'État en département et en Région ainsi qu'avec le Conseil Régional, les Conseils Départementaux, les EPCI sur les enjeux agricoles. Cette organisation permet de piloter l'action de la Chambre au plus près des besoins des territoires, à partir des ressources mutualisées en région. Le maintien d'établissements départementaux, qui porte les priorités du « local », garantit l'opportunité et la qualité des actions de la Chambre d'agriculture qui reste bien « l'acteur du dernier km », au plus près des besoins des agriculteurs et des collectivités (Exemples 2020 : circuits courts, zones de non traitement, problèmes fonciers, agriculteurs en difficulté...).

Item « Régionalisation compétence fiscale »

Centralisation régionale des produits fiscaux

Le maintien de la compétence fiscale en département n'a pas fait obstacle à la réorganisation en région à travers un budget compilé au niveau du Groupe des 5 Chambres d'agriculture bretonnes, et a garanti les moyens de fonctionner à chaque échelon.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE
DE CORSE**

Dans votre courrier concernant l'évolution du réseau des Chambres d'agriculture, vous évoquez la possibilité de création d'une Chambre unique pour la Corse.

Aussi je souhaite vous informer que la Chambre Régionale d'agriculture de Corse réunie en assemblée générale le 08 octobre 2020 a acté l'engagement des trois Chambres pour aller vers une Chambre Territoriale d'Agriculture et donné mandat à son président pour prendre toutes les dispositions nécessaires à la réalisation de ce projet. De plus la session a également convenu qu'il nous fallait clarifier les champs de compétences et les prérogatives de cette future Chambre avec l'État et la Collectivité de Corse.

J'ai donc, Monsieur le Premier Président, demandé et obtenu un budget au Fonds National de Solidarité et de Péréquation de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture APCA, qui nous a permis de recruter M. Pierre- Christophe Adrian, via le Cabinet Resolia. Il a en charge une étude de l'environnement local, État, Collectivité, Chambre, compte tenu du chevauchement actuel des missions et des compétences, il a aussi en charge, les modalités de création et déploiement de la Chambre Unique.

Ainsi, je vous confirme que conformément aux préconisations de la Cour des Comptes, le projet de Chambre unique est bien engagé par la Chambre Régionale d'agriculture de Corse et suit son cours.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE RÉGIONALE D'AGRICULTURE
DE NORMANDIE**

L'organisation dans laquelle s'est engagée la Chambre d'agriculture de Normandie à partir de 2018, avec le maintien des Chambres départementales d'agriculture, n'est ni source de complexité, ni d'ambiguïté.

Au contraire, cette organisation montre sa pertinence avec :

Une rationalisation des services des Chambres d'agriculture de la région au sein de la CRA, employeur unique, avec un organigramme régional commun, l'optimisation des fonctions support et ressources métiers en région, la mise en place et le suivi de tableaux de bord et d'indicateurs d'évaluation, une offre de services commune, des antennes maillant le territoire, pilotées au niveau départemental en déclinaison du projet régional commun. Par cette organisation, la Chambre d'agriculture reste bien « l'acteur du dernier km ».

Le maintien d'instances élues en département, pour garder un lien consulaire étroit avec les services déconcentrés de l'État, le Conseil Départemental, les EPCI sur les enjeux agricoles, et piloter l'action de la Chambre au plus près des besoins des territoires, à partir des ressources mutualisées en région. Le maintien d'établissements départementaux, qui porte les priorités du « local », garantit l'opportunité et la qualité des actions de la Chambre d'agriculture au plus près des besoins des agriculteurs et des collectivités (exemples en 2020 : les actions sur les circuits courts, les zones de non traitement, les problématiques foncières, l'accompagnement des agriculteurs en difficulté...)

Au sujet de la régionalisation de la compétence fiscale, la Chambre d'agriculture de Normandie souhaite rappeler que :

- Le maintien de la compétence fiscale en département n'a été ni un obstacle à la réorganisation en région, garantissant les moyens de fonctionner à chaque échelon, ni un obstacle à la consolidation des budgets en région, et à un pilotage budgétaire centralisé optimisant les ressources.*
- Par ailleurs, le maintien de la compétence fiscale en département est cohérent avec le maintien d'établissements départementaux, et l'action d'élus qui s'engagent et rendent des comptes sur l'action de la Chambre vis-à-vis des ressortissants, au plus près de leurs attentes, dans une approche ascendante, partant du terrain et non centralisatrice.*

La régionalisation de la compétence fiscale conduirait dans le cadre de la convergence régionale à devoir augmenter l'impôt sur certains départements, situation impossible à expliquer aux agriculteurs et propriétaires, qui ne pourraient comprendre que la réorganisation des Chambres d'agriculture les pénalise fiscalement, et les rendraient hostiles à toute évolution.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE RÉGIONALE
DES PAYS DE LA LOIRE**

Vous avez bien voulu me transmettre les extraits du chapitre concernant les Chambres d'agriculture destiné à figurer dans le rapport public annuel 2021 de la Cour des comptes et je vous en remercie.

Comme vous le proposez dans votre courrier d'accompagnement, je vous apporte ma réponse dont je souhaite la publication.

L'organisation dans laquelle s'est engagée, à compter du 1er janvier 2018, la Chambre d'agriculture des Pays de la Loire n'est pas source de complexité, ni d'ambiguïté avec le maintien des établissements départementaux. Au contraire, cette organisation a permis de rationaliser au sein d'un même employeur l'organisation des services des Chambres d'agriculture de la région (à noter que la Chambre d'agriculture de la Mayenne a rejoint cette organisation le 1er janvier 2021) tout en conservant une instance départementale assurant les missions consulaires auprès du préfet et des services déconcentrés de l'administration, du conseil départemental et des autres collectivités et acteurs départementaux. Le pilotage des missions d'intervention est donc organisé régionalement et la nécessaire proximité avec les instances départementales est garantie avec une organisation départementale consulaire de la Chambre d'agriculture.

Le contrôle de la Cour des comptes qui a eu lieu en Pays de la Loire date d'octobre 2018 et non d'octobre 2019 comme indiqué par erreur. Par ailleurs il portait sur la période 2013-2017 et n'intégrait donc pas l'année 2018, première année de cette nouvelle organisation. Le propos de la Cour indiquant une régression dans la capacité à produire une information analytique avec des indicateurs de performance pour mesurer les conséquences de la régionalisation est donc surprenant puisque l'objet du contrôle ne portait pas sur l'année 2018 mais sur la période antérieure. Aucune donnée précise n'a d'ailleurs été demandée ni pu être fournie pour l'année 2018.

La nature des indicateurs fournis aux membres de la session de la CRA Pays de la Loire entre 2014 et 2017 pour analyser les effets de la mutualisation régionale n'a pas varié sur la période 2014-2017 (je vous joins les tableaux fournis pour les années 2015 à 2017). Il est donc difficile d'écrire, me semble-t-il, qu'ils ont marqué une régression depuis 2014.

L'héritage de l'ex-agence du numérique : de grandes ambitions, une mise en ordre nécessaire

PRÉSENTATION

L'agence du numérique (ADN), service à compétence nationale d'une quarantaine de personnes créé en février 2015 et rattaché à la direction générale des entreprises (DGE), avait pour missions de :

- participer au déploiement des infrastructures numériques fixes et mobiles, notamment celles prévues par le plan France très haut débit (PFTHD) ;
- mobiliser, structurer et animer des réseaux de médiation numérique pour « accélérer l'appropriation du numérique » par les particuliers au travers du programme Société numérique ;
- créer les conditions de la croissance des start-up pour en faire des champions mondiaux au travers de « l'initiative French Tech ».

Cette agence a été supprimée lors de la mise en place au 1^{er} janvier 2020 de l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), qui a repris ses missions relatives aux infrastructures fixes et mobiles et à l'inclusion numérique. La DGE est désormais en charge de la « French Tech ».

Les trois missions gérées par l'agence contrôlée par la Cour avaient peu de synergies entre elles, mais toutes avaient pour finalité de mettre en œuvre des politiques publiques essentielles pour la transformation numérique de la France, dont l'importance a été mise en évidence par la crise sanitaire et économique de 2020.

Le contrôle de la Cour a essentiellement porté sur les résultats des missions de l'ADN et sur les exigences qui doivent accompagner leur reprise par l'ANCT et la DGE.

Après des résultats mitigés sur le déploiement des infrastructures fixes et mobiles, les actions menées par l'agence doivent désormais faire l'objet d'une appropriation complète par l'ANCT (I). Sur l'inclusion numérique, l'agence s'est dispersée dans des initiatives cosmétiques sans résultat et l'ANCT gagnerait à recourir à des dispositifs éprouvés (II). Enfin la visibilité et le soutien donnés par l'agence aux start-up du numérique sont encourageants mais ont été obtenus dans des conditions parfois discutables (III).

I - Le déploiement des infrastructures fixes et mobiles : des résultats mitigés, une accélération nécessaire

Le déploiement des infrastructures fixes et mobiles de très haut débit prévu par les plans de 2010 et 2013 est financé par des crédits budgétaires classiques¹⁶⁶ et des crédits gérés dans le cadre des programmes d'investissement d'avenir (PIA)¹⁶⁷, dont le groupe Caisse des dépôts (CDC) est opérateur.

L'ADN était un acteur central de ces actions dont les résultats sont mitigés car globalement inférieurs aux attentes (A) ; elle a engagé des dépenses importantes sans toutefois en assumer la responsabilité budgétaire et comptable (B) et a eu recours à des ressources extérieures dans des conditions contestables (C).

A - Un déploiement moins rapide qu'annoncé

Le déploiement des infrastructures fixes et mobiles a fait l'objet d'initiatives gouvernementales importantes au cours des dernières années pour parvenir à une couverture satisfaisante du territoire. Deux des quatre services de l'ADN devaient y contribuer : la mission très haut débit et la mission France Mobile.

¹⁶⁶ Programme 343 « Plan France très haut débit ».

¹⁶⁷ Crédits de l'action 01 du premier PIA (PIA 1) abondant le Fonds pour la société numérique (FSN).

1 - Les infrastructures fixes de très haut débit

a) Des objectifs ambitieux en termes de déploiement des infrastructures fixes de très haut débit¹⁶⁸

Le plan France très haut débit lancé en 2013 fait suite au plan national très haut débit (PNTHD) de 2010, qui avait conduit l'Arcep¹⁶⁹ à délimiter des zones très denses, desservies par les opérateurs privés, et des zones moins denses, parmi lesquelles le Gouvernement a ensuite distingué celles dans lesquelles la couverture en très haut débit relevait de l'initiative privée à la suite d'un appel à manifestation d'intention d'investissement (zones AMII) et celles réservées à l'initiative publique (zones de réseaux d'initiative publique, RIP).

Le plan France très haut débit représente un investissement de 20 Md€ sur dix ans partagé entre l'État, les collectivités territoriales et les opérateurs privés. Pour sa part, l'État prévoit de consacrer 3,3 Md€ au soutien des RIP.

L'objectif principal de ce plan est « la couverture du territoire en très haut débit à 100 % d'ici 2022 », dont 80 % en fibre optique jusqu'à l'abonné (FTTH¹⁷⁰). En février 2020, le Gouvernement a fixé un nouvel objectif : la généralisation de la fibre optique jusqu'à l'abonné sur l'ensemble du territoire, à l'horizon 2025¹⁷¹.

Les objectifs de la mission très haut débit de l'agence étaient ainsi de faire en sorte que les projets de RIP créés par les collectivités territoriales soient précisés et soutenus dans un calendrier tel que les objectifs de couverture soient atteints et de proposer, le cas échéant, d'ajuster le cahier des charges du plan pour y parvenir.

b) Des retards probables dans les zones d'initiative publique

Les projets dans les zones de réseaux d'initiative publique (RIP) ont été lancés dans la quasi-totalité des territoires et la plupart d'entre eux ont fait l'objet d'un soutien de l'État : au 10 septembre 2020, sur les 84 dossiers suivis par l'agence, tous avaient passé le cap de l'accord préalable de principe (APP) mais 16 d'entre eux devaient encore obtenir du Gouvernement une décision définitive de financement et 20 devaient encore faire l'objet d'une convention signée par la CDC et la collectivité concernée.

¹⁶⁸ Le très haut débit (THD) se mesure en quantité de données (exprimées en bits) transmises par seconde dans le sens descendant : il est supérieur à 30 mégabits par seconde (Mbit/s).

¹⁶⁹ Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse.

¹⁷⁰ Pour « Fiber to the home ».

¹⁷¹ Le plan comporte également des objectifs intermédiaires qui ont varié au cours du temps. L'objectif de couvrir 50 % des foyers en très haut débit en 2017 a été atteint dès la mi-2016. L'objectif de cohésion numérique des territoires (CNT), consistant à apporter du haut débit de qualité à l'ensemble des foyers d'ici 2017, a été rendu plus exigeant (il se mesure désormais par une vitesse de connexion supérieure, à laquelle toutes les technologies contribuent, y compris le mobile) et repoussé à 2020.

Par ailleurs, l'État a donné à chaque collectivité la possibilité de soumettre à l'initiative des opérateurs privés certaines zones de RIP dans le cadre d'appels à manifestation d'engagements locaux (AMEL). Ce dispositif a permis de tenir les enveloppes budgétaires, l'investissement privé prenant le relais de l'investissement public.

Des interrogations demeurent toutefois sur la capacité à atteindre 100 % de couverture en THD (et 55 % en FTTH) à horizon 2022 dans les zones de RIP. Si les zones très denses devraient être couvertes en très haut débit à 100 % en 2022 sans trop de difficultés compte tenu du niveau déjà atteint, les autres zones (AMII et RIP) malgré des résultats récents encourageants¹⁷², pourraient connaître quelques retards (tableau n° 1).

Tableau n° 1 : locaux éligibles* au très haut débit et à la fibre optique jusqu'à l'abonné par zone au 30 juin 2020

En %	Zones très denses	Zones d'initiative privée (dont AMII)	Zones d'initiative publique (dont AMEL)	France entière
Répartition des locaux au niveau national	18 %	40 %	42 %	100 %
Part des locaux éligibles au très haut débit	91 %	77 %	42 %	65 %
Cible très haut débit 2022	100 %	100 %	100 %	100 %
Part des locaux éligibles à la fibre optique jusqu'à l'abonné	82 %	66 %	25 %	52 %
Cible de fibre optique jusqu'à l'abonné pour 2022	100 %	100 %	55 %	80 %

AMII : appel à manifestation d'intention d'investissement. AMEL : appel à manifestation d'engagements locaux.

* Un local éligible au très haut débit est un local raccordable pour lequel au moins un opérateur a relié à son réseau le « point de mutualisation » (au-delà duquel le réseau est mutualisé pour desservir les habitations).

Source : Observatoire des marchés des communications électroniques, Services fixes haut et très haut débit, 2^{ème} trimestre 2020

¹⁷² Au 30 septembre 2020, 27,2 millions de locaux étaient éligibles au THD (soit une hausse de 21 % sur un an) et 22,3 aux offres de fibre optique jusqu'à l'abonné (soit une hausse de 33 % sur un an), le troisième trimestre 2020 étant le second meilleur trimestre jamais enregistré. La décomposition par zone (zones très denses, AMII, AMEL, RIP) n'était pas disponible à cette date. Source : Arcep.

2 - La couverture mobile du territoire en haut débit

a) Des objectifs de couverture mobile du territoire repoussés à 2027

La couverture en téléphonie mobile dans les zones rurales et de montagne fait l'objet depuis longtemps de nombreuses insatisfactions de la part des clients des opérateurs et des collectivités locales concernées. Le Gouvernement a ainsi été conduit à fixer des contraintes d'aménagement du territoire lors des procédures d'attribution des autorisations d'utilisation de fréquences (AUF), à mettre en place des dispositifs spécifiques d'investissement, à revoir les procédures pour réduire les délais de déploiement de sites mobiles et à améliorer les mesures de couverture mobile en intégrant dans celles-ci la couverture ressentie par les usagers.

La mission du pôle France Mobile de l'agence était d'assurer la réussite du dispositif de couverture ciblée du territoire mis en place dans le cadre du « *New Deal mobile* », qui s'est substitué, à partir de 2018, aux anciens programmes « zones blanches centres-bourgs » et « 800 sites stratégiques ».

Le dispositif de couverture ciblée prévoit la couverture de 5 000 nouvelles zones en 4G par chacun des quatre opérateurs, grâce à l'installation de nouveaux sites. La mutualisation des travaux permet qu'un seul site soit construit pour assurer les services de plusieurs opérateurs.

Les collectivités contribuent à l'identification des sites concernés et délivrent les autorisations d'urbanisme nécessaires. Les sites doivent être identifiés entre 2018 et début 2025 et les antennes être mises en service au plus tard dans les deux années suivant l'identification des sites. À la différence des deux anciens programmes précités, l'État et les collectivités locales ne subventionnent plus l'installation des infrastructures des opérateurs.

Au total, le calendrier prévoyait l'identification de 600 zones par opérateur pour 2018, 700 pour 2019, 800 pour 2020, pour 2021 et pour 2022, puis 600 par an et par opérateur au-delà, jusqu'à un total de 5 000 sites. Les sites identifiés devant être mis en service dans les 24 mois après leur identification, le dispositif se poursuivant jusqu'en 2027.

b) Des retards pour la couverture mobile en 4G

Plusieurs obligations du « *New Deal mobile* » arrivaient à échéance en 2020. La crise sanitaire en a ralenti le déploiement (délais d'obtention des autorisations administratives, déplacements sur sites et travaux rendus plus difficiles).

La première échéance (fin juin 2020) a ainsi été reportée d'environ trois mois et demi, au 9 octobre 2020. Elle révèle qu'une quarantaine de sites n'ont pas été livrés dans les temps par les quatre opérateurs¹⁷³.

Ces premiers sites à couvrir étaient pourtant, pour la plupart, connus depuis longtemps car issus des deux anciens programmes précités. Outre les effets de la crise sanitaire, d'autres obstacles sont invoqués : absence de mise à disposition de terrains viabilisés, surcharge des livraisons en fin de période, difficultés à organiser la répartition du signal entre opérateurs sur les sites mutualisés.

À la demande de la commission des finances du Sénat, la Cour analysera en 2021 le déploiement des réseaux mobiles 4G en France et notamment l'accord dit « New Deal mobile » mis en œuvre depuis 2018 pour accélérer la couverture mobile à très haut débit sur le territoire.

B - Des dépenses importantes pilotées par l'agence sans en assumer la responsabilité

Pour atteindre ces objectifs, l'agence a bénéficié de moyens financiers substantiels (1) mais sans en assumer la responsabilité budgétaire ou comptable (2). La création de l'ANCT fournit l'opportunité de simplifier et de sécuriser ce dispositif (3).

1 - Des moyens financiers substantiels mais insuffisamment pilotés et peu détaillés dans les documents budgétaires

Une enveloppe de 3,3 Md€ a été affectée à la réalisation du plan très haut débit. Les autorisations d'engagements (AE) consommées depuis 2013 s'élèvent à 3,17 Md€. 95 % de ces engagements concernent les subventions aux RIP (tableau n° 2). Compte tenu des délais de mise en œuvre des projets, la consommation des crédits de paiement est beaucoup plus modeste et correspond à moins de 20 % de l'enveloppe cible.

¹⁷³ 403 sur les 445 sites qui avaient été identifiés par l'arrêté du 4 juillet 2018 (modifié) ont été mis en service.

**Tableau n° 2 : évolution des autorisations d'engagements (AE)
et des crédits de paiement (CP) effectués au 31 décembre sur le
plan France très haut débit**

En M€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul au 31/12/19	Enveloppe cible 2022
AE	464	860	680	718	368	150	- 69	3 170	3 300
CP	0	5	34	113	105	157	242	655	

Source : DGE/CDC

Aucune indication sur les bénéficiaires de subventions n'étant fournie dans les documents budgétaires¹⁷⁴ ni sur le site internet de l'agence depuis 2017, le Parlement ne peut pas aisément suivre l'avancement des différents projets de RIP et apprécier les besoins en crédits de paiements, sachant que plus de 80 % des paiements restaient à effectuer fin 2019.

La très grande incertitude sur le rythme de paiement se constate également dans les trajectoires pluriannuelles des crédits de paiement présentées dans les projets annuels de performance (PAP), dont aucune ne s'est jusqu'à présent réalisée. Le PAP 2021 estime que l'évaluation des engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2020 s'élève à 1,9 Md€. 622 M€ de crédits de paiement sont demandés dans le projet de loi de finances pour 2021¹⁷⁵, les paiements prévus pour 2022 s'élevant à 448 M€, pour 2023 à 400 M€ et au-delà à 431 M€.

Il est dès lors nécessaire que les documents budgétaires fournissent une information plus détaillée sur l'état d'avancement des RIP et sur les ressources qu'ils mobilisent et que les administrations concernées en améliorent le suivi pour pouvoir mieux anticiper les calendriers de paiement.

2 - Un pilotage par l'agence sans responsabilité budgétaire ou comptable

La loi de finances pour 2015 a prévu que la CDC puisse « *concourir, pour le compte de l'État, à la gestion des fonds versés à partir du budget général consacrés au financement du Plan France très haut débit* ». Une convention¹⁷⁶ a établi les rôles respectifs de l'État et de la CDC et mis en place une gouvernance complexe pour l'attribution des subventions aux projets d'infrastructures fixes ou mobiles.

¹⁷⁴ Projet annuel de performance (PAP) et rapport annuel de performance (RAP) du programme 343, « Jaune » sur les programmes d'investissements d'avenir.

¹⁷⁵ L'État a annoncé le 15 janvier 2021 prévoir 570 M€ pour la fibre dans les territoires décomposés en deux tranches.

¹⁷⁶ Convention du 28 décembre 2016 et ses différents avenants.

D'après cette convention, l'ADN, « *service pilote* » pour les soutiens aux projets de RIP et aux projets de couverture mobile et de continuité territoriale numérique, était chargée de l'instruction des dossiers, de leur présentation au comité d'engagement « subventions - avances remboursables » (CESAR) et de la préparation technique des conventions de soutien.

La gestion financière et opérationnelle était assurée par la CDC, qui gère depuis sa création en 2010 le Fonds pour la société numérique (FSN) : c'est elle qui, agissant pour le compte de l'État, prépare les conventions avec les acteurs locaux sur les aspects administratifs et financiers, les signe et décaisse les fonds.

L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a repris la fonction d'instruction des dossiers. La gestion financière et opérationnelle reste quant à elle assurée par la CDC.

Ces processus longs et complexes sont porteurs de risques du fait de la multiplicité des acteurs intervenant aux différentes étapes, comme l'a noté la mission du contrôle de gestion de la DGE, qui a notamment fait valoir les risques de mauvaise évaluation des besoins budgétaires et d'insuffisance des dispositifs de suivi budgétaires et comptables.

3 - La création de l'ANCT permet de simplifier et sécuriser la gestion de ce dispositif

La Cour a alerté, de façon constante, dans ses notes d'exécution budgétaire sur la mission *Économie*, sur les risques particuliers que ce montage, tel que conçu et exécuté, faisait peser sur les crédits et leurs gestionnaires.

La création de l'ANCT, l'épuisement des crédits du FSN et l'accélération de la cadence des paiements sont l'occasion de simplifier et de sécuriser le dispositif de soutien aux réseaux d'initiative publique, en l'état inutilement compliqué, peu orthodoxe sur le plan de la gestion comptable et budgétaire publique et source de risques opérationnels élevés.

Il est désormais indispensable que la gestion technique et la gestion administrative et financière soient réunifiées, sans pour autant remettre en cause la gouvernance, laquelle permet la concertation avec les collectivités locales et la nécessaire coordination entre les acteurs (opérateurs, DGE, Arcep).

La création de l'ANCT offre l'opportunité de mieux garantir les intérêts de l'État en unifiant la gestion technique, administrative et budgétaire. Cette solution conduirait au transfert de la gestion administrative et budgétaire de la CDC à l'ANCT, transfert qui devrait être prévu dans la loi de finances pour 2022. Cette évolution pourrait être complétée par un transfert du ministère de l'économie au ministère chargé de la cohésion des territoires de la responsabilité du programme budgétaire 343.

C - Un appel contestable à des ressources extérieures

Pour mettre en œuvre le plan très haut débit, l'agence du numérique a eu recours, pour une quinzaine de personnes, à des personnels mis à disposition par des sociétés titulaires de marchés passés par la CDC pour ce motif. Durant la période contrôlée par la Cour (2015-2019), plus de 60 % des effectifs de la mission très haut débit étaient ainsi constitués de personnels extérieurs à la direction générale des entreprises (DGE).

Ce choix de faire financer des dépenses de personnel par le Fonds pour la société numérique (FSN), financé par le PIA, au moyen de marchés publics passés par la CDC pour le compte de l'ADN, apparaît particulièrement critiquable. Il conduit à faire financer par le PIA des dépenses de personnel, à sous-estimer par conséquent les dépenses de fonctionnement de l'agence dans l'information donnée au Parlement et à pourvoir des emplois permanents d'une administration publique par des prestataires privés. En outre, cette solution est coûteuse : ainsi, pour l'année 2018, les 7 ETPT affectés au pôle très haut débit de l'agence ont représenté un coût annuel moyen de 186 000 € par salarié mis à disposition, alors que la rémunération annuelle brute moyenne des quatre agents contractuels de la Caisse, qui effectuaient des fonctions similaires à l'ADN dans des conditions juridiquement critiquables, était de 44 020 € par personne.

II - L'inclusion numérique : une politique publique nécessaire, des résultats peu perceptibles

À la création de l'agence du numérique en 2015, la délégation aux usages d'internet¹⁷⁷ lui avait été rattachée sous le nom de « Mission Société Numérique ». Cette mission était chargée de concevoir et de soutenir les actions visant à amener les personnes en difficulté à un certain degré d'autonomie en matière numérique, favorisant ainsi l'inclusion numérique, aussi qualifiée de lutte contre l'illectronisme.

¹⁷⁷ Cette délégation avait été créée par le décret n° 2003-1168 du 8 décembre 2003. D'abord placée auprès de la ministre déléguée à la recherche et aux nouvelles technologies, elle a été, en 2014, rattachée au ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique.

L'accès de l'ensemble des citoyens aux services numériques est un objectif incontestable, particulièrement mis en lumière pendant les périodes de confinement liées à la pandémie ; il suppose que les personnes dotées des moyens matériels nécessaires sachent s'en servir (A). L'action de l'agence, qui ne s'est pas appuyée sur des outils et des réseaux existants d'accès aux compétences, n'a cependant eu que très peu d'effets concrets pour les publics concernés (B).

A - Une politique publique d'inclusion numérique nécessaire

Selon l'Insee¹⁷⁸, l'illectronisme concerne 17 % de la population, regroupant 2 % de la population qui ne possède aucune des quatre compétences numériques de base définies par Eurostat et 15 % de la population qui n'a pas utilisé internet au cours de l'année. Ces non-utilisateurs d'internet seraient pour l'essentiel des personnes non équipées à leur domicile, souvent âgées, peu diplômées ou de niveau de vie modeste.

La population concernée demeure encore mal connue et il est urgent d'affiner cette connaissance, ainsi que l'appelle de ses vœux la mission d'information du Sénat « lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique »¹⁷⁹, pour que la politique publique apporte des réponses adaptées et efficaces dans un contexte où l'accès physique aux services publics comme aux services marchands ou même à l'emploi peut être rendu difficile, voire impossible.

Au titre de sa mission d'inclusion numérique, l'objectif assigné à l'agence concernait le premier aspect de l'illectronisme : l'acquisition des compétences numériques de base.

B - Des dispositifs inutilement complexes qui n'ont pas donné de résultats

En quatre ans, la politique d'inclusion numérique menée par l'agence s'est essentiellement concentrée sur deux outils, le « pass numérique » et la Mednum. Elle n'a donné aucun résultat probant.

¹⁷⁸ Insee Première n° 1780, octobre 2019.

¹⁷⁹ Raymond Vall, *L'illectronisme ne disparaîtra pas d'un coup de tablette magique !*, rapport d'information n° 711 (2019-2020), mission d'information du Sénat « lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique », 17 septembre 2020.

1 - Le pass numérique en est toujours à un stade expérimental

Le « pass numérique », « chèque culture numérique » ou encore « chèque #APTIC », est un instrument de paiement d'une valeur unitaire de 10 € (carnet à souches de dix chèques).



Il fonctionne selon le même principe que le chèque déjeuner : un commanditaire achète des chèques, les attribue à « ses » bénéficiaires (usagers, salariés, citoyens...), lesquels les utilisent ensuite pour se former au numérique dans des lieux préalablement référencés.

Après le lancement et le financement de six actions pilotes en 2018¹⁸⁰, l'ADN est devenue sociétaire de la société coopérative d'intérêt collectif #APTIC, chargée d'assurer l'identification des besoins, la mise en relation des acteurs, la structuration des offres de formation et l'édition des chèques. Puis, l'agence a lancé en mars 2019 un appel à projets « pass numérique au service de l'inclusion numérique », qui a permis de sélectionner 48 collectivités territoriales cofinçant l'achat de pass numériques. Un budget de 8,12 M€ a été voté en loi de finances initiale pour 2019, dont 6,1 M€ ont été alloués au co-financement de l'achat de pass numériques.

Ce dispositif devrait permettre l'accompagnement de 200 000 personnes en difficulté par le déploiement de plus d'un million de pass numériques dans les territoires – pour lesquels seule #APTIC est présentée comme « opérateur labellisé pass numérique ». Plus d'un

¹⁸⁰ Les six actions pilotes ont été financées par la Mission Société Numérique à hauteur de 18 000 € (3 000 € par expérimentation), en soutien des commanditaires : Pôle Emploi (sur les territoires de Toulouse et de la Guyane), la Caisse nationale d'allocations familiales (à Grenoble et dans le Nord), la Grande École du Numérique (à Marseille et à Roubaix), la ville d'Évry, le Conseil départemental de la Gironde (dans les territoires de Haute Gironde et du Portes du Médoc) et la Fondation Afnic pour la solidarité numérique (avec le Centre Ressources Illettrisme d'Auvergne et Emmaüs à Bordeaux).

quart des pass (27 %) ont été cofinancés par deux collectivités, la métropole du Grand Paris et le conseil régional des Hauts de France. L'ADN a lancé en février 2020 un nouvel appel à projets doté de 15 M€ (50 % État, 50 % collectivités territoriales).

Il n'existe pas aujourd'hui d'évaluation de l'efficacité de cet instrument. Les retours d'expérience des premiers déploiements du pass sont, pour le moment, peu convaincants, les commanditaires rencontrant des difficultés à définir le public cible et à l'atteindre effectivement. Ils font également état de la réticence de certains acteurs de la médiation numérique, majoritairement associatifs, à l'idée de rendre leurs services payants via la facturation des services d'accompagnement¹⁸¹. Enfin, par-delà les questions juridiques et techniques posées, dont certaines ont été récemment résolues, des difficultés de suivi et d'évaluation de l'impact des pass pour leurs bénéficiaires ressortent de la majorité des expériences, jetant un doute sérieux sur l'efficacité de l'instrument.

De fait, selon certains interlocuteurs locaux, le principal résultat de cette initiative est de rapprocher les différents acteurs, de les référencer et de les mettre en réseau en solvabilisant l'offre de formation : l'agence est ainsi un des principaux sociétaires d'une société coopérative, #APTIC, qui, avec son incubateur Médias Cité, aura mis près de dix ans à produire des chèques qu'elle demande aux collectivités locales de lui acheter tout en subventionnant ces acquisitions.

L'agence s'est mise en relation avec les acteurs de la formation professionnelle et de l'insertion pour élaborer un parcours d'évaluation des compétences (ABC PIX) et pour réserver 50 % des pass au public cible du plan d'investissement dans les compétences (PIC) du grand plan d'investissement 2018-2022, mais elle n'a pas cherché à utiliser les outils déjà éprouvés ni à privilégier les organismes qui sont les mieux connus des publics fragiles.

Dans la perspective du développement des actions d'inclusion numérique, ainsi que l'envisage le Gouvernement dans le plan de relance avec la création de 4 000 conseillers numériques¹⁸², il convient d'examiner comment le compte personnel formation (CPF) pourrait être adapté à ce nouvel enjeu, sans passer par le truchement de la fabrication et de la distribution d'un chèque. De même, la mobilisation des centres communaux d'action sociale (CCAS) et des structures France Services doit également être envisagée pour répondre au plus près aux besoins de nos concitoyens.

¹⁸¹ Le commanditaire finance la valeur des pass et #APTIC lui facture 4 % de frais contributifs, les pass non utilisés lui étant remboursés ; les lieux qualifiés #APTIC perçoivent la valeur des pass, sur lesquels #APTIC retient 4 % de frais contributifs ; les services supplémentaires liés à cette activité d'édition et de mise à disposition des chèques, et notamment les services de conseil et d'accompagnement dans la distribution, sont en effet facturés au commanditaire sous la forme d'un service « Premium ».

¹⁸² En vertu de l'article 248 de la loi de finances initiale pour 2021, la Caisse apporte son appui au dispositif « Conseillers numériques » piloté et animé par l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

2 - Une présence de l'État dans la Mednum désormais inutile

Pour structurer et consolider les réseaux d'acteurs de l'inclusion numérique, l'agence est devenue sociétaire fondateur en 2017 d'une deuxième société coopérative d'intérêt collectif : la Mednum.

Cette coopérative vise à rassembler toutes les parties prenantes de l'inclusion numérique, publiques comme privées (70 sociétaires à ce jour), afin de développer des projets communs et de faire changer d'échelle les solutions d'accompagnement aux usages numériques. Grâce aux subventions d'exploitation versées par l'agence, la Mednum s'est ainsi mobilisée pour élaborer un référentiel de compétences numériques en lien avec PIX, start-up d'État de l'Éducation nationale, et produire, avec le centre national de la fonction publique territoriale, un cours en ligne destiné aux travailleurs sociaux. L'agence a également soutenu financièrement « Numérique en commun(s) », événement annuel rassemblant les acteurs de l'inclusion numérique, qui se décline désormais localement.

L'amorçage de cette structure est achevé et la présence de l'État au conseil d'administration de cette société coopérative d'intérêt collectif apparaît aujourd'hui inutile : la participation de l'agence aux différents événements, comme le soutien ponctuel aux solutions innovantes de la Mednum, ne l'exige pas.

Avec un recours accru aux moyens numériques et notamment au télétravail, la crise sanitaire a mis en évidence la nécessité d'accélérer la politique d'inclusion numérique de manière efficace. Alors que le nombre de personnes éloignées du numérique reste élevé, un changement d'échelle des actions d'inclusion numérique est indispensable et requiert de s'appuyer sur des acteurs et des circuits de financement susceptibles d'y répondre massivement, rapidement et simplement.

III - La French Tech : un soutien incontestable aux start-up du numérique, mais une gestion désordonnée

La French Tech a renouvelé l'image du tissu d'entrepreneurs français du numérique et de ceux qui contribuent à son développement dans un univers compétitif, grâce à une stratégie de marque qui s'est révélée mobilisatrice (A). Désormais pleinement intégrée à la DGE, elle doit donner une meilleure ossature à ses interventions, pour que celles-ci ne relèvent pas que du domaine de la communication et de l'événementiel (B) et revoir son implantation à la halle Freyssinet (C).

A - Une réussite : la marque French Tech

La communication de la French Tech s'est appuyée sur une stratégie de marque, rassemblant, sous le logo de l'origami du coq rouge, les entreprises et leurs sponsors. Cet axe stratégique a fait des émules et a participé au renouveau de l'image du tissu d'entrepreneurs français et de ceux qui contribuent à son développement.

Les logos de la French Tech

Le concept originel de la marque French Tech est attribué à Fleur Pellerin, alors ministre déléguée aux PME, à l'innovation et à l'économie numérique. À sa demande, la marque a été déposée à l'INPI par l'Agence française pour les investissements internationaux, depuis intégrée dans Business France. Cette marque a ensuite été reprise par l'État, qui en assurait alors la notoriété et la protection.



L'origami du coq rouge a été décliné par les « capitales labellisées French Tech », généralement sous des formes animalières (la cigogne pour l'Alsace, la cigogne pour Avignon, le cheval pour Laval, le lion pour Lyon, l'ours pour Berlin etc.).



À la suite d'une étude menée par l'Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE) en 2018, l'architecture de marques a été clarifiée, conduisant à rationaliser ses déclinaisons diverses (notamment le « bestiaire » de l'écosystème), mais permettant son utilisation par les différents acteurs éligibles (capitales, communautés, bénéficiaires des programmes) : il en résulte des utilisations parfois anecdotiques qui brouillent la force de la marque comme son caractère public.



On trouve ainsi « Le Noël de la French Tech », collectif de 200 start-up qui proposent aux Français des idées de cadeaux innovants pour les fêtes.



De même, Bpifrance a transformé le coq rouge en coq bleu sous le label « La French Fab », lequel désigne l'ensemble du système industriel français, des plus petites aux plus grandes entreprises, essentiellement dans le but de mieux mettre en valeur les ETI et PME bénéficiant des incubateurs soutenus par le PIA.

B - Des initiatives très axées sur la communication

Les initiatives de la mission French Tech portées par cette marque ombrelle ont été nombreuses, mais leur évaluation reste incertaine.

1 - La labellisation des « communautés French Tech »

À l'origine dénommée « Quartiers numériques », la labellisation des communautés French Tech avait pour objectif de structurer les nombreuses initiatives locales autour des « écosystèmes de start-up » en leur donnant une visibilité et une dimension internationales. 13 capitales French Tech (hors Paris et sa région) ont ainsi été labellisées entre 2013 et 2015. Puis, se sont ajoutées des communautés thématiques et des communautés d'entrepreneurs à l'étranger, elles aussi labellisées et utilisant la marque ombrelle de la French Tech.

Outre les 13 capitales French Tech, sont aujourd'hui dénombrées 38 communautés French Tech en France et 48 communautés French Tech implantées dans près de 100 villes à travers le monde. Il faut aujourd'hui s'interroger sur la capacité de la mission French Tech à animer l'ensemble de ses communautés et son articulation avec Business France.

2 - L'accompagnement international des entreprises

Pour promouvoir certaines entreprises à l'international, la mission French Tech les intègre dans deux « indices » qu'elle a créés sur le modèle des indices boursiers (le *Next 40* comme le CAC 40 et le *French Tech 120* comme le SBF 120), lesquels réunissent les entreprises technologiques en fort développement jugées les plus prometteuses. La sélection des entreprises figurant dans le *Next 40* a ainsi été complétée de 83 autres entreprises en janvier 2020 pour constituer le *French Tech 120*.

L'entrée dans ces indices conduit à un accompagnement spécifique qui remplace le « Pass French Tech »¹⁸³, dont l'objet était identique puisqu'il visait « *les entreprises innovantes en hyper-croissance avec un modèle économique à très fort potentiel* ». Cet accompagnement doit s'articuler avec celui mis en place par les programmes de Business France en lien avec Bpifrance (programme Impact, programme d'accélération à l'export), qui conduisent à sélectionner d'autres start-up par zone géographique d'intérêt (États-Unis, Chine, Europe).

¹⁸³ Quatre promotions de start-up sélectionnées par un jury composé de personnalités, ont bénéficié d'un soutien particulier de la part de cinq partenaires publics : 49 en 2014-2015, 66 en 2015-2016, 87 en 2016-2017 et 107 en 2017-2018.

3 - L'attractivité de la France pour les « talents internationaux »

Deux programmes ont été conçus par la mission pour promouvoir l'attractivité de la France auprès des « talents internationaux » : le « French Tech Ticket » et « le French Tech Visa ».

Le « French Tech Ticket » est un programme créé en 2015, qui subventionnait à hauteur de 45 000 € des équipes étrangères qui venaient s'installer en France pour au moins un an. Elles devaient bénéficier à ce titre d'une délivrance de visa accélérée, d'une incubation pendant un an auprès d'une quarantaine de partenaires et d'un accompagnement spécifique (sessions de formation, mise en réseau, interlocuteurs identifiés au sein des administrations).

Les sommes perçues dans le cadre de l'attribution du « French Tech Ticket » étaient exonérées d'impôt sur le revenu¹⁸⁴. Ce programme, qui a buté sur la durée des formalités de renouvellement des titres en préfecture, n'a pas été renouvelé en 2019, ainsi que le précise la page Facebook de la French Tech, alors que cette information devrait à tout le moins figurer sur le site internet de la mission. L'exonération fiscale, dont le chiffrage par le fascicule des « voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2021 est « ε » (i.e. inférieur à 0,5 M€), a donc être supprimée par la loi de finances pour 2021.

Le « French Tech Visa » permet aux start-up françaises de bénéficier depuis le 1^{er} mars 2019 de conditions assouplies et d'une procédure accélérée pour le recrutement de salariés étrangers¹⁸⁵. Sa mise en place récente ne permet pas de l'évaluer et notamment de déterminer si la durée des formalités en préfecture a pu être réduite.

C - L'implantation à Station F : une idée intéressante, un montage critiquable

Station F est un « campus de start-up » de 35 000 m² situé Halle Freyssinet¹⁸⁶, dans le 13^{ème} arrondissement de Paris, inauguré le 29 juin 2017. La mission French Tech est présente sur le campus depuis

¹⁸⁴ Dépense fiscale n° 190211 non bornée prévue à l'article 23 de la loi n° 2015-1786 de finances rectificative pour 2015.

¹⁸⁵ Et dont la rémunération est supérieure à deux fois le montant du smic annuel brut.

¹⁸⁶ Le campus regroupe des postes de travail, des espaces de réunion, plusieurs cuisines, trois bars, un restaurant et un auditorium de 370 places, pour un coût de fonctionnement annuel de 7 à 8 M€. L'accès des entrepreneurs à Station F et aux postes de travail est sélectif : les entrepreneurs peuvent postuler directement à l'un des programmes d'accompagnement de Station F, d'une part, ou postuler auprès de l'un des partenaires de Station F disposant de leur propre « incubateur » (programme d'accompagnement) dans le bâtiment, d'autre part.

son ouverture, sous la dénomination *French Tech Central*, et occupe 1 069,5 m² avec un espace événementiel, des espaces de travail et de réunion. Cette installation de la mission French Tech visait à faire de Station F le « bâtiment-totem » de la French Tech et la « Tour Eiffel du numérique » à l'échelle nationale et internationale. Un espace événementiel est disponible à la location pour y organiser des séminaires et des réunions de clients, entreprises ou administrations. Cette gestion commerciale et locative s'opère via un prestataire de la société par actions simplifiée (SAS) Station French Tech. Un espace de travail partagé et de salles de réunion est accessible, selon un mécanisme de crédits et moyennant un « loyer annuel », à une trentaine d'administrations et d'opérateurs publics¹⁸⁷, pour y rencontrer les entrepreneurs afin de « simplifier leur compréhension de l'environnement et des tâches administratives ».

La direction de l'agence a activement participé à la création en 2017 de la SAS Station French Tech, dont les deux associés sont l'État (à travers la Caisse des dépôts et consignations, cette dernière agissant à ce titre en son nom et pour son compte par un apport de 48 % du capital de la SAS financé par des crédits du PIA¹⁸⁸), et l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (Inria) à hauteur de 52 % portés par Inria Participations. Le capital de la SAS est de 1 M€. Le conseil d'administration, composé de sept membres, a désigné comme présidente la responsable de la mission French Tech.

Cette SAS sans salarié ni activité propre a passé deux marchés avec un prestataire événementiel chargé de développer les recettes commerciales afin de permettre le paiement du loyer à Station F (environ 600 000 € par an). Déficitaire pour ses deux premiers exercices, la SAS serait légèrement bénéficiaire en 2019.

La présence de services publics à Station F peut être un facteur de synergies et de rencontres entre les acteurs du numérique et les administrations, mais le montage retenu est contestable au regard des règles de bonne gestion publique. En effet, il n'est pas de la vocation des pouvoirs publics de détenir une société dont les activités sont celles d'un loueur d'espaces et d'un prestataire événementiel.

¹⁸⁷ Notamment l'ACPR, l'ANFR, l'Arcep, la Banque de France, Bpifrance, Business France Invest, Business France Export, la CCI Paris, le Cnes, la Cnil, la Direccte, les Douanes, la DRIIE, la DRFIP, l'IGN, l'Inpi, l'Inria, La Préfecture de Paris et d'Île-de-France, la Préfecture de Police, Radio France, la Région Île-de-France, l'Urssaf, ou encore l'Ugap.

¹⁸⁸ Crédits de l'action « Ville de demain » du PIA 1 gérée par la CDC.

Ce montage repose en outre sur un modèle économique qui pourrait être remis en cause au-delà de 2020, terme du premier contrat de service, en raison de la concurrence de lieux de même nature, du déclin de l'attractivité du site tenant à sa nouveauté et de la crise sanitaire.

Si le maintien de la French Tech dans la Halle Freycinet ou tout autre lieu de même nature apparaissait toujours utile pour accompagner les start-up du numérique, une remise en ordre serait nécessaire en procédant à une location de locaux selon les règles fixées par la direction de l'immobilier de l'État et procédant à la dissolution de la SAS Station F.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'agence du numérique (ADN), créée en février 2015, a regroupé des activités différentes, sans réelles synergies entre elles, mais essentielles à la transformation numérique de la France. La création de ce service à compétence nationale, de taille réduite mais à la forte visibilité, a permis de les rassembler au sein d'une seule administration, qui a lancé et géré les premières actions indispensables. Toutefois cette étape a également été souvent marquée par des initiatives désordonnées et un recours à des outils inutilement complexes. L'ANCT et la direction générale des entreprises, qui en sont héritières, doivent désormais, et rapidement, redresser cette trajectoire pour privilégier l'efficacité de leurs actions, qui sont prioritaires dans le cadre du plan de relance du Gouvernement.

À cette fin, la Cour formule les recommandations suivantes, qui visent à corriger ces fragilités et à donner à leurs actions l'ampleur et l'efficacité indispensables à une véritable transformation numérique :

- 1. mieux informer le Parlement et les usagers sur l'état d'avancement du plan très haut débit et les ressources qu'il mobilise (DB, DGE, ANCT) ;*
- 2. confier à l'ANCT la gestion administrative et budgétaire des crédits finançant les infrastructures fixes et mobiles de très haut débit aujourd'hui effectuée par la CDC (DB, DGE, ANCT, CDC, SGPI) ;*
- 3. évaluer sans délai la pertinence des actions d'inclusion numérique (ANCT) ;*
- 4. recourir à des dispositifs de droit commun pour accélérer une meilleure appropriation des outils numériques (ANCT) ;*
- 5. dissoudre la SAS Station French Tech (CDC, Inria, DGE).*

Réponses

Réponse commune du ministre de l'économie, des finances et de la relance et de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales	285
Réponse du directeur général de la Caisse des Dépôts	291

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES
ET DE LA RELANCE ET DE LA MINISTRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES
ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Nous avons pris connaissance avec attention du chapitre relatif à l'ancienne Agence du numérique destiné à figurer dans votre rapport public annuel 2021. Nous notons avec satisfaction que la Cour souligne les réussites à mettre au crédit de l'action menée par l'Agence en faveur de la transformation numérique de la France, qui était au cœur de ses missions, particulièrement dans le domaine du déploiement du très haut débit et du soutien aux start-up du numérique.

S'agissant des marges d'amélioration relatives au pilotage budgétaire du très haut débit (THD) et à la gestion de la mission French Tech et d'un déploiement que vous estimez moins rapide qu'annoncé du THD, vous formulez un certain nombre de recommandations que nous partageons et mettrons en œuvre pour une grande partie d'entre elles, dans le paysage institutionnel remanié à la suite de l'Agence.

S'agissant du THD, nous tenons à rassurer la Cour sur le rythme de son déploiement et confirmons que l'objectif fixé par le Gouvernement de garantir l'accès au THD pour tous fin 2022, objectif plus que jamais essentiel dans le contexte de la crise sanitaire, sera atteint. À ce titre, et contrairement aux affirmations de la Cour (« un déploiement moins rapide qu'annoncé »), le déploiement constaté de la fibre optique en France est conforme aux prévisions initiales et connaît un dynamisme inédit, qui a su résister à la crise sanitaire et qui fait figure de référence en Europe. Les derniers chiffres publiés par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP) montrent que le déploiement reste soutenu malgré les mesures sanitaires visant à lutter contre la propagation de l'épidémie liée à la Covid-19. Ainsi, 20 000 locaux ont été rendus raccordables chaque jour ouvré de 2020, portant le nombre de locaux éligibles au THD (« tous réseaux confondus ») à 27,19 millions au troisième trimestre 2020. Cette accélération concerne tant la zone d'initiative privée, que les déploiements des réseaux d'initiative publique. La France se classe désormais au premier rang des pays de l'Union européenne en matière de lignes raccordables et de croissance du nombre d'abonnés et au deuxième rang en nombre d'abonnés à la fibre¹⁸⁹.

¹⁸⁹ Étude 2020 menée par Idate pour le FttH Council.

Plus de 24 millions de locaux seront raccordables au FttH d'ici la fin de l'année 2020 avec un rythme annuel soutenu d'environ 5M de prises supplémentaires. Le Gouvernement est donc confiant dans l'atteinte des objectifs du Plan France Très Haut Débit. Par ailleurs, le Gouvernement a récemment renforcé son soutien à cette dynamique du plan France THD en fixant, au-delà du jalon 2022, un nouvel objectif de généralisation de la fibre optique sur l'ensemble du territoire d'ici fin 2025.

S'agissant du déploiement de la couverture mobile du territoire et plus particulièrement du dispositif dit de couverture ciblée dans le cadre du « New Deal Mobile », vous soulignez les retards concernant 40 sites qui n'ont pas été mis en service à l'échéance réglementaire d'octobre 2020. L'ensemble de ces sites fait l'objet d'un examen détaillé par le régulateur, en lien avec les opérateurs concernés, afin de permettre leur mise en service dans les meilleurs délais. Nous tenons néanmoins à souligner que le dispositif de couverture ciblée a permis, depuis sa mise en place en 2018, d'améliorer significativement la couverture de zones dans lesquelles demeurait un besoin d'aménagement numérique. Près de 2 700 sites ont ainsi été identifiés par les acteurs locaux, 500 sont en service, et la poursuite de ces déploiements fait l'objet d'un suivi attentif. Par ailleurs, la généralisation de la 4G sur l'ensemble du réseau mobile métropolitain en trois ans constitue une réelle avancée, notamment pour les territoires les plus ruraux. Ainsi, contrairement aux affirmations de la Cour (« des objectifs de couverture mobile du territoire repoussés à 2027 »), le Gouvernement maintient l'ensemble des objectifs fixés par le New Deal Mobile de 2018 et maintiendra, avec le régulateur, une vigilance rigoureuse du bon respect par les opérateurs de leurs obligations.

Concernant la recommandation de la Cour d'améliorer la communication relative à l'état d'avancement du déploiement du THD et aux ressources qu'il mobilise, à l'adresse des parlementaires et des usagers, plusieurs actions ont d'ores et déjà été engagées. La direction générale des Entreprises et l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT), en lien et collaboration avec la direction du Budget, vont étudier les conditions permettant de mieux retracer et détailler dans les prochains documents budgétaires (projet et rapport annuels de performance notamment) l'état d'avancement des objectifs fixés par le Gouvernement en matière de déploiement d'infrastructures fixes numériques, ainsi que l'utilisation des crédits du programme 343 et du Fonds national pour la société numérique (FSN). Une démarche similaire sera également conduite en parallèle s'agissant des crédits du plan de relance (programme n° 364) dévolus au plan THD. Par ailleurs, les données relatives aux engagements et aux versements accordés par l'État par porteur de projet seront prochainement publiées sur le site Internet de l'ANCT.

Ensuite, nous étudierons la proposition de la Cour de transférer à l'ANCT la gestion administrative et financière des crédits du FSN finançant les infrastructures fixes et mobiles du THD, aujourd'hui assurée par la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Toutefois, cette perspective nous semble devoir s'inscrire dans un temps plus long. En effet, les coûts de transition et de transfert de compétence liés à une telle opération seraient importants. En outre, celle-ci serait nécessairement progressive au risque sinon d'entraver l'objectif gouvernemental d'accélération des déploiements. Plusieurs scénarios devraient être étudiés dans le courant du premier semestre 2021 avec le Secrétaire général pour l'investissement (SGPI) et la CDC pour en apprécier l'opportunité et évaluer les impacts sur le plan juridique, financier, des ressources humaines et de la gouvernance.

En revanche, nous ne partageons pas la proposition complémentaire de la Cour de transférer le programme budgétaire n° 343 de la mission « économie » vers la mission « cohésion des territoires ». Il nous semble préférable, pour des raisons de cohérence, de maintenir au sein de la même mission l'ensemble des dépenses de l'État relatives aux politiques de communications électroniques (dépenses de régulation et de contrôle, financement des actions de développement des télécommunications et du numérique, financement du plan France THD) et de confirmer ainsi le pilotage assuré par le ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance, au titre de ses attributions en la matière.

S'agissant de la politique d'inclusion numérique, la Cour note que la lutte contre l'illectronisme est devenue un objet de politique publique incontournable, à la faveur des périodes de confinement liées à la crise sanitaire.

La Mission Société Numérique a largement contribué à l'analyse et à l'objectivation du problème public que représentent les différentes vulnérabilités face au numérique et participé de la mise à l'agenda national de la lutte contre l'illectronisme. Elle a donné lieu au financement ou à l'accompagnement de plusieurs études : le Baromètre du Numérique ; l'enquête Capacity visant à mesurer les exclus et les bénéficiaires du numérique ; le rapport France Stratégie « les bénéfices d'une meilleure autonomie numérique ». Enfin, une veille scientifique et de politiques publiques est publiée à rythme hebdomadaire (site du Labo Société Numérique). Développer la connaissance des besoins des publics en situation d'illectronisme et des pratiques numériques des Français est un préalable précieux et nécessaire pour élaborer des actions efficaces et adaptées en la matière.

Par ailleurs, la Mission Société Numérique était dotée de 2015 à 2018 d'un budget d'environ 380 000 € et de 6 équivalent temps plein, ce qui lui a essentiellement permis de financer les études citées, d'organiser au mieux des têtes de réseaux territoriales d'inclusion numérique (espaces ressources territoriaux de la médiation numérique d'abord, la MedNum ensuite au niveau national), de créer l'évènement Numérique en Commun[s] et de financer des expérimentations tout en lançant un

travail de concertation très large avec les acteurs des écosystèmes de l'inclusion numérique et les collectivités territoriales. L'Agence du Numérique a restructuré l'organisation et les objectifs de la Mission Société Numérique à la fin de l'année 2016 à travers la Stratégie Nationale pour un Numérique inclusif. D'ailleurs, il est utile de rappeler que la Mission Société Numérique s'est appuyée sur les réseaux existants de la médiation numérique pour agir. La mise en visibilité et en réseau de ces acteurs, leur outillage tout comme leur consolidation (qui préside à la création de la Société coopérative d'intérêt collectif la MedNum dont aujourd'hui plus de 80 structures sont sociétaires) ont été les priorités données à cette concertation pour élaborer la Stratégie. À celle-ci ont contribué plus de 400 organisations, dont de nombreuses collectivités territoriales, les associations représentatives des élus, les opérateurs de service public (Caisse nationale des allocations familiales, Pôle emploi au premier chef), la Caisse des Dépôts, les entreprises dont La Poste, les acteurs locaux de la médiation numérique, unis derrière des constats, des principes d'intervention et des dispositifs à développer. Le Pass numérique en est un, dont l'utilité principale est d'inciter les bénéficiaires éloignés du numérique à franchir la porte des structures de proximité tout en consolidant les modèles d'activités de ces structures, bien loin de rendre des services gratuits désormais payants.

Concernant spécifiquement le dispositif de « Pass Numérique », la Cour relève l'absence d'évaluation de l'efficacité du dispositif. Il a en effet été fortement impacté par la crise sanitaire en 2020, les collectivités n'ayant pas pu entamer la distribution des pass puisque les lieux d'accueil du public ont subi des longues périodes de fermeture. Sur le suivi et l'impact des pass pour leurs bénéficiaires, le Programme Société Numérique a conçu avec le Groupement d'intérêt public PIX le parcours d'évaluation des compétences ABC PIX. PIX repose sur le référentiel de compétences européen DIGCOMP, et est aujourd'hui utilisé par l'Éducation nationale et Pôle emploi. L'objectif est de mesurer le niveau de compétences numériques de base des bénéficiaires de pass, ainsi que d'évaluer la progression des bénéficiaires de pass. Le dispositif ABC PIX sera généralisé en 2021 et mis à disposition de tous les médiateurs numériques.

La Cour invite à examiner comment le compte personnel de formation (CPF) pourrait être adapté à l'enjeu de l'inclusion numérique. Le diagnostic partagé par le Programme Société Numérique et la délégation générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle (ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion) est que les formations professionnelles qualifiantes et certifiantes relatives aux compétences numériques sont trop difficiles d'accès aux publics ciblés par la stratégie nationale pour un numérique inclusif. Les actions de médiation numérique et les dispositifs comme le Pass Numérique représentent une opportunité pour faciliter l'accès et accroître le recours au CPF : c'est une première marche essentielle à la pérennisation des deux politiques publiques que sont l'inclusion numérique et la formation professionnelle.

S'agissant de la recommandation de recourir à des dispositifs de droit commun pour accélérer une meilleure appropriation des outils numériques, les dispositifs portés par l'ANCT sont liés aux dispositifs issus de la formation professionnelle, particulièrement sur le volet formation professionnelle des aidants numériques (partenariat avec des opérateurs de compétences pour promouvoir la formation des aidants professionnels, partenariat avec l'UNCASS en cours de signature pour la formation des travailleurs sociaux). Par ailleurs, considérant que 13 millions de Français ont des difficultés avec le numérique, il est nécessaire de s'appuyer sur des dispositifs permettant d'atteindre des publics ne se retrouvant pas dans les dispositifs de droit commun. L'ANCT veillera à leur bonne articulation (formation professionnelle, certification PIX des compétences numériques, articulation avec les opérateurs de services publics, articulation avec le dispositif France Services...).

La Cour considère que la participation de l'État dans la MedNum est désormais inutile. Cette prise de participation représente la première souscription de l'État au capital d'une société coopérative d'intérêt collectif. Au-delà de la mobilisation symbolique de capital (10 000 €, que l'État peut se voir rétrocéder intégralement s'il décide de quitter la coopérative), il s'agit d'un parti pris politique de participer à la gouvernance de cette structure de l'économie sociale et solidaire visant à structurer le secteur de l'inclusion numérique, en associant les acteurs économiques, associatifs, les collectivités territoriales et l'État dans la conduite de projets communs. L'État ne contrôle pas cette société et dispose de 10 % des droits de vote et d'un siège au conseil d'administration.

Par ailleurs, l'État précise qu'en parallèle de ces actions, ont été initiées et concrétisées des initiatives d'outillage, d'une part, des collectivités territoriales compétentes pour élaborer des stratégies locales cohérentes mais aussi, d'autre part, des aidants (agents France Services, travailleurs sociaux des centres communaux d'action sociale, secrétaires de mairie, etc.) et médiateurs (kit Aidants, Aidants Connect, hubs territoriaux).

S'agissant de la recommandation relative à l'évaluation des actions d'inclusion numérique, dans le cadre 1) du Plan France relance 2) du suivi de la réforme prioritaire « accompagner au numérique tous les Français, partout sur le territoire », des outils d'évaluation et d'impact quantitatifs comme qualitatifs sont mis en place. Ils donneront lieu à des publications régulières sur le site du Laboratoire Société Numérique, ainsi qu'à une publication régulière en open data.

Concernant la mission French Tech, nous partageons pleinement l'appréciation portée par la Cour sur la visibilité et le soutien qu'elle a apportés aux start-up françaises depuis sa création. Son action a permis d'ancrer une politique publique ciblée, à travers une marque forte et fédératrice, et a contribué à l'attractivité et la visibilité de notre écosystème sur la scène internationale, auprès des investisseurs et des talents. La France se positionne ainsi au deuxième rang des pays du Groupe des vingt (G20) en matière de compétitivité digitale, selon un récent rapport de « l'European Center for Digital Competitiveness » de l'École supérieure de commerce de Paris, qui souligne la contribution de la French Tech à cette performance¹⁹⁰.

Néanmoins, la Cour estime que les initiatives de la mission French Tech se sont trop focalisées sur la communication. Nous ne partageons pas cette appréciation et considérons que l'action de la mission French Tech a été essentielle pour développer les relations des pouvoirs publics avec l'écosystème des entrepreneurs et permettre le succès des programmes qu'elle a portés depuis sa création, comme le programme « French Tech Next 40/120 », le « Community fund », dont le volet international est étroitement coordonné avec Business France, le « French Tech Visa », désormais élargi aux start-ups étrangères souhaitant s'établir en France en coordination avec le ministère de l'Intérieur, et enfin le « Welcome to la French Tech Desk », mis en place également en partenariat avec Business France.

Enfin, s'agissant du dispositif qui a permis la localisation de la mission French Tech au sein de la Station F, implantation qui s'est avérée très pertinente pour le rayonnement de son action, nous prenons note des critiques formulées par la Cour et confirmons qu'il sera prochainement procédé au retrait de l'État de la gouvernance et du capital de la SAS Station F. La direction de l'Immobilier de l'État sera consultée pour définir, le cas échéant, les conditions de location du futur lieu d'implantation de la mission.

¹⁹⁰ Rapport Digital Riser Report 2020 réalisé par l'« European Center for Digital Competitiveness » s'appuyant sur des données du World economic forum. https://digital-competitiveness.eu/wp-content/uploads/ESCP_Digital-RiserReport_2020-1.pdf

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE DES DÉPÔTS

Vous m'avez adressé le chapitre relatif aux trois politiques publiques gérées par l'ex-Agence du numérique, destiné à figurer dans le rapport public annuel 2021 de la Cour des Comptes et je vous en remercie.

Ce chapitre appelle les observations suivantes.

Je tiens tout d'abord à rappeler que le Plan France Très Haut Débit est le plus grand projet national d'infrastructure numérique et que la Caisse des Dépôts est mobilisée à sa réussite aux côtés de l'État et des collectivités, à la fois comme opérateur des subventions du PIA aux collectivités, mais aussi comme prêteur aux collectivités et investisseur dans les sociétés de projets de réseaux d'initiative publique, aux côtés des délégataires privés.

La montée en compétence technique et en expertise des services de l'État, qui rend désormais possible de nouvelles modalités de gestion administrative et budgétaire des programmes, doit beaucoup à cette mobilisation de la Caisse des Dépôts au service de l'action Très Haut Débit, et ce dès son lancement en 2013.

À la demande de l'État et dès sa désignation comme opérateur en 2015, la Caisse des Dépôts a en effet mis en place une organisation temporaire pour une durée maximale de trois années, destinée à doter progressivement l'agence du numérique des ressources, des compétences et des outils nécessaires à la réalisation de sa nouvelle mission.

Soucieuse de garantir un transfert opérationnel de l'instruction de dossiers techniques, la Caisse des Dépôts a recruté quatre agents sous contrat à durée déterminée de droit public (sur le fondement du 2° de l'article 4 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984), affectés au sein de ses services, à la mission du PIA, et non mis à disposition de l'agence.

Ces agents étaient ainsi chargés d'apporter à l'agence du numérique, pour le temps nécessaire à la structuration de son activité, l'expérience et l'expertise technique de la Caisse des Dépôts en matière d'instruction des dossiers. Ils devaient aussi permettre d'assurer une bonne articulation entre la Caisse des Dépôts et la mission très haut débit de l'agence du numérique, devenue absolument nécessaire pour le bon fonctionnement du programme et de ses bénéficiaires.

Il convient de souligner que les marchés de prestation évoqués par la Cour ont logiquement été passés par la Caisse des Dépôts pour le compte de l'agence du numérique, au titre de son rôle de gestionnaire administratif et financier du « fonds pour une société numérique » rattaché au projet France très haut débit du programme d'investissements d'avenir.

Grâce aux recrutements nécessaires et une organisation transitoire indispensable pour assurer la continuité des actions entreprises, la Caisse des Dépôts a permis le déploiement sans interruption du plan très haut débit et contribué ainsi à la mise en œuvre de ces infrastructures prioritaires pour le développement économique des territoires.

La Cour recommande de confier à l'ANCT la gestion administrative et budgétaire des crédits finançant les infrastructures fixes et mobiles de très haut débit aujourd'hui effectuée par la Caisse des Dépôts.

Je peux vous indiquer que la Caisse des Dépôts n'y est pas opposée.

Le plan France très haut débit entre aujourd'hui dans une nouvelle ère de son avancement. La majorité des engagements ont été réalisés ; l'ANCT pourra elle-même envisager le recours à des profils d'agents spécialisés dans le suivi technique des déploiements et le développement des projets.

Enfin, la Cour recommande la dissolution de la SAS Station French Tech.

Il est rappelé que la Caisse des Dépôts a investi dans la SAS Station French Tech en tant qu'opérateur de la ville de demain du PIA et n'agit pas dans le cadre de cette société pour son compte, mais pour le compte de l'État.

Le modèle économique de cette société repose en partie sur les loyers versés par les administrations mobilisées auprès des start-up, et un actionnariat majoritairement public.

Cette structuration est conforme aux objectifs de la présence, sous la dénomination « French Tech Central », de la mission French Tech sur le campus de Start-up Station F :

- créer un lieu de référence et de rassemblement pour l'écosystème French Tech et en particulier depuis 2019 les capitales et communautés labellisées French Tech en France et à l'international ;
- avoir une vitrine internationale de la dynamique French Tech, avec un lieu de passage pour les acteurs internationaux, et accueillir des opérations d'attractivité ;
- créer une offre innovante de services publics pour les start-up (information, expérimentation, coordination) ;
- créer un lieu d'interface entre le tissu entrepreneurial et la recherche publique française (universités, laboratoires).

Les activités de la SAS Station French Tech ne se réduisent donc pas à la location d'espaces ou à la réalisation d'événements.

L'objectif était de mettre en place un modèle économique qui assure la pérennité de ce service en ayant une stratégie d'offres centrées sur les besoins des start-up, les acteurs des écosystèmes French Tech en France et à l'international, et les services publics.

Ce choix de modèle non subventionnel est vertueux car il favorise la création de valeur avec une adaptation de l'offre à des besoins concrets. French Tech Central étant un lieu dédié à l'écosystème et à son animation, l'objectif à terme est de donner la possibilité aux acteurs de la French Tech d'entrer au capital de la société et d'être parties prenantes de la gouvernance.

Une réflexion a été lancée à l'initiative de la mission French Tech avec les actionnaires pour étudier l'intérêt stratégique et les perspectives commerciales qui pourraient sécuriser à terme la structure et son organisation.

En tant qu'opérateur du PIA et actionnaire de la SAS Station French Tech pour le compte de l'État, la Caisse des Dépôts accompagne l'État dans cette réflexion stratégique en mobilisant l'ensemble de ses expertises financières, juridiques et métiers (numériques et territoriales).

L'Institut de recherche pour le développement : des choix stratégiques indispensables

PRÉSENTATION

L'Institut de recherche pour le développement (IRD) est un établissement public à caractère scientifique et technologique (EPST) placé sous la double tutelle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESRI) et du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE)¹⁹¹.

Issu, en 1998, de l'Office de la recherche scientifique et technique d'outre-mer (ORSTOM), il est, conjointement avec le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), l'héritier des structures de recherche de la France coloniale. Ces deux organismes se consacrent à la recherche au service du développement. D'autres établissements de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESR) sont également actifs dans ce domaine.

¹⁹¹ La Cour avait procédé au contrôle des comptes de l'IRD pour les exercices 2003 à 2007 ainsi qu'à une analyse plus stratégique à l'occasion de son enquête sur « la recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources », pour les exercices 2003 à 2009, laquelle avait donné lieu à un référé du 7 juillet 2010. La Cour s'est également intéressée à l'IRD à l'occasion de l'enquête menée à la demande de la commission des finances du Sénat portant sur Le pilotage stratégique par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères des opérateurs de l'action extérieure de l'État, publiée en février 2020.

Depuis 2009, date du précédent contrôle de la Cour, l'IRD a évolué. Il comptait 2 049 agents en 2019¹⁹² contre 2 235 en 2009 ; 29 % sont aujourd'hui affectés hors métropole, contre 42 % il y a 11 ans. Cette baisse de l'effectif expatrié s'est paradoxalement accompagnée d'un éparpillement dans 31 représentations à l'étranger, contre 22 en 2009. Si une progression des ressources sur contrat est observée depuis deux ans, son budget (environ 220 M€ aujourd'hui, 231 M€ en 2009) reste essentiellement financé par une subvention pour charge de service public (206 M€ en 2020, 204 en 2007). L'organisme dégage un résultat positif depuis l'exercice 2013.

L'IRD s'est organisé en cinq départements scientifiques qui couvrent respectivement les dynamiques internes et de surface des continents, l'écologie et la biodiversité, les océans et les climats, la santé et les sociétés et la mondialisation. Ses chercheurs sont engagés dans des domaines nombreux et divers, qui vont de la santé humaine à l'étude des ressources océaniques, de la gouvernance à la dynamique de surface des continents, des migrations au climat, etc. L'IRD se situe au cinquième rang national des organismes publics de recherche pour la production scientifique globale. Près de 62 % de ses publications scientifiques sont effectuées avec ses partenaires, qui sont situés dans les « pays du Sud » ou les « pays en développement »¹⁹³. Il s'agit de pays méditerranéens et intertropicaux.

Lors de la crise sanitaire de la covid 19, l'IRD, à l'instar de nombreux opérateurs de recherche, s'est investi dans les recherches visant à lutter contre la pandémie. La vocation pluridisciplinaire de l'organisme est un atout. En revanche celui-ci pâtit d'une faible visibilité de son action dans des projets dont il est rarement chef de file, comme dans le cas de la lutte contre la covid 19 (I). L'établissement souffre d'une dispersion excessive de ses moyens et de leur insuffisante mutualisation avec d'autres organismes de recherche (II). Il est dès lors indispensable, qu'à bref délai, une orientation soit prise d'un rapprochement organique de l'IRD avec un autre opérateur (III).

¹⁹² Dont 855 chercheurs, 941 ingénieurs et techniciens, 253 personnels locaux.

¹⁹³ Ces appellations, qui témoignent de la vocation de l'IRD, sont anciennes. Elles correspondent sensiblement aux catégories, moins déterministes et plus évolutives, mises au point par la Banque Mondiale en 2016 de « pays à faible revenu » et « pays à revenu intermédiaire » : cf. troisième partie.

I - Une implication forte, une visibilité réduite : l'exemple de la crise sanitaire

Parmi les objectifs prioritaires de l'IRD figure la réaction aux situations de crises. Dans le domaine sanitaire, plusieurs crises (Ebola, VIH, etc.) dans les pays de la zone intertropicale ont permis à l'IRD, comme à d'autres organismes, de disposer d'une expertise reconnue en la matière.

Celle de la covid 19 est cependant de nature différente, notamment du fait de sa diffusion massive et rapide partout dans le monde. Deux départements de l'institut, « Santé et société » et « Société et mondialisation », sont principalement concernés. Le premier contribue à l'amélioration de la santé publique dans les pays à faible revenu, avec des unités mixtes de recherche (UMR) spécialisées dans les maladies infectieuses. Le second comporte notamment le CEPED (Centre population et développement), labellisé centre collaborateur de l'OMS en sciences sociales et santé sur les politiques et pratiques humanitaires.

A - Un appui non négligeable à la gestion de la crise sanitaire dans les pays à faible revenu

Pour faire face à la crise sanitaire, l'IRD a adapté sa propre gouvernance en créant en avril 2020 un comité scientifique interdisciplinaire et partenarial covid 19. Par ailleurs, afin de coordonner la bonne exécution des projets et comprendre l'évolution de la pandémie dans les pays intertropicaux, une *Task Force* a été créée en juin 2020 par REACTing¹⁹⁴, l'Agence nationale de recherche contre le sida et les hépatites virales (ANRS) et l'IRD. Son comité stratégique est co-présidé par un chercheur malien et un chercheur de l'IRD.

L'institut a répondu aux appels à projets concernant les pays à ressources limitées. Celui financé par l'ANRS, à hauteur de 5 M€¹⁹⁵, associe au moins une équipe de recherche basée à l'étranger à une autre en France. Il soutient 13 équipes de l'IRD et 32 projets. Deux initiatives de l'Agence française de développement (AFD), « Covid 19 – santé en commun » (12 M€ pour 16 pays) et le dispositif Aphro-Cov (1,5 M€ pour 5 pays) ont bénéficié à l'IRD à hauteur de 2,2 M€, les autres

¹⁹⁴ REACTing, créé en 2013 à l'initiative de l'Inserm à l'occasion des crises Ebola et H1N1, coordonne les initiatives de recherche afin de mieux répondre aux crises sanitaires épidémiques.

¹⁹⁵ Les autres contributeurs à cet appel d'offre de référence sont le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI), l'Agence française de développement, Expertise France et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE).

ressources étant partagées entre l'Inserm (REACTing), les Instituts Pasteur, la fondation Mérieux et des ONG. Des recherches ou des appuis aux pouvoirs publics ont pu être financés par des canaux internationaux (Unitaid au Cameroun, la fondation Gates pour le « *West African Network for poverty related diseases* » dont l'IRD est membre).

Les travaux de l'IRD, principalement concentrés sur les pays africains, ont porté sur plusieurs sujets : renforcement des capacités pour réaliser le diagnostic direct avec un test, déploiement des enquêtes épidémiologiques de terrain, développement de modélisations et appui à la mise en place de dispositifs de collecte de données quantitatives, approche comparative Ebola-Coronavirus.

En Guinée, l'unité mixte de recherche (UMR) INTERTRYP¹⁹⁶ apporte un appui au diagnostic de la maladie et prépare la formation des personnels des centres de santé. Au Sénégal, l'UMR VITROME¹⁹⁷ participe à la riposte covid 19, en appui au diagnostic et à l'évaluation des capacités des laboratoires. Au Bénin, l'UMR MERIT¹⁹⁸ apporte son appui à une des cellules de crise nationale, pour la construction d'un outil sous-régional de surveillance de l'épidémie et d'aide à la décision. D'autres UMR sous cotutelle de l'IRD sont actives au Mali, au Sénégal, au Burkina Faso, à Madagascar, au Ghana, au Maroc ou en Côte-d'Ivoire. L'expertise de l'IRD sur l'Afrique se développe aussi sur la base d'efforts confiés à des chercheurs plus qu'à des unités de recherche. C'est le cas du site covid 19/Afrique¹⁹⁹ développé par deux chercheurs de l'IRD qui recense de nombreuses données sur la pandémie en Afrique. Il est à noter que plusieurs projets, comme « Coronavirus Afrique » ou « Réseau Anthropologie des Épidémies Émergentes », sont portés par les sciences sociales afin de répondre rapidement aux questions de politiques publiques posées par l'épidémie et d'éclairer les décideurs africains.

Hors d'Afrique, les interventions de l'IRD ont été multiples mais d'une ampleur plus faible : appui ponctuel à la formation de certaines équipes médicales (Laos), réalisation d'une étude clinique et organisation d'un laboratoire pour proposer des tests de dépistage (Thaïlande), construction de modèles informatiques spatialisés afin d'éclairer les décisions de santé publique (Vietnam), développement d'un tableau de bord permettant le suivi des cas et résultats des tests (Cambodge), appui à certains laboratoires publics pour la détection (Bolivie), appui à la modélisation de la pandémie (Mexique, Haïti, Équateur), expertises scientifiques sur les liens de l'épidémie actuelle avec l'écologie et la biodiversité (Chili).

*

**

¹⁹⁶ INTERTRYP (Interactions hôte-vecteur-parasite-environnement dans les maladies tropicales négligées dues aux trypanosomatidés) en cotutelle avec le CIRAD.

¹⁹⁷ VITROME (Vecteurs – Infections Tropicales et Méditerranéennes) intégrée au sein du pôle Méditerranée Infection à Marseille.

¹⁹⁸ MERIT (Mère et enfant face aux infections en milieu tropical) en cotutelle avec Université de Paris.

¹⁹⁹ <https://www.covid19afrique.com/>

Ces différents efforts dans les « pays du Sud », le plus souvent partenariaux, relèvent aussi bien des sciences de la santé que des sciences sociales, et autant de la recherche que de l'expertise d'accompagnement. L'IRD s'est fortement mobilisé sans toutefois bénéficier d'un montant significatif des ressources redéployées à l'occasion de la crise. Les financements exceptionnels qu'il a obtenus apparaissent limités, comme l'est également sa force contributive en matière de recherche en santé.

B - Une contribution multiforme à la lutte contre la pandémie en métropole

L'IRD a aussi répondu aux appels à projets concernant directement la métropole. Dans l'appel Flash ANR Covid-19 (14,5 M€, 86 projets), cinq d'entre eux relèvent d'UMR dont l'IRD est cotutelle. Pour l'appel à projet du consortium REACTing, 20 projets ont été retenus, dont trois dans lesquels l'IRD s'est trouvé associé (dont deux en sciences humaines et sociales).

La contribution de l'institut sur la thématique des maladies émergentes apparaît qualitativement appréciable mais reste comptée et limitée à quelques sujets précis. C'est le cas par exemple de la prise en charge des premiers rapatriés français de Wuhan par des UMR de l'IRD associées à l'Institut Hospitalo-Universitaire Méditerranée infection, à Marseille. Le projet COCONEL (Coronavirus et confinement Enquête Longitudinale), porté en partie par une UMR de l'IRD, vise à analyser les perceptions, les connaissances et les comportements de la population française face au confinement et, plus généralement, à la pandémie.

Dans le domaine des soins, les équipes de l'IRD ont travaillé sur plusieurs protocoles de dépistage et projets thérapeutiques. Des chercheurs de l'unité TRANSVIHMI²⁰⁰ ont, par exemple, mis au point un test permettant de détecter simultanément, à partir d'un seul échantillon de sang, si une personne a été exposée à trois coronavirus différents. Elles ont également entrepris des études sur l'impact de l'épidémie sur la mortalité des personnes âgées vivant dans des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad).

Dans le domaine de l'appui à la décision politique et à la diffusion des connaissances, l'IRD est représenté²⁰¹ au sein du Conseil scientifique et du Comité analyse recherche et expertise (CARE) chargés de conseiller le gouvernement. Des experts de l'IRD sont à l'œuvre dans d'autres instances, en particulier le groupe de travail de l'OMS sur les priorités de recherche mondiales, le comité « Coronavirus et zoonose émergente » au sein de l'académie vétérinaire de France et la cellule covid 19 de l'académie nationale de médecine.

²⁰⁰ TRANSVIHMI (unité « recherches translationnelles sur le VIH et les maladies infectieuses ») en cotutelle avec l'Inserm et l'université de Montpellier.

²⁰¹ Par Mme Laëtitia Atlani-Duault, anthropologue et directrice de recherche à l'IRD, qui est également présidente de Covid-19 Ad Memoriam (cf. *infra*).

Les chercheurs de l'institut, dans leurs expertises respectives, ont été sollicités par les médias généralistes et spécialisés (plus de 150 articles), en particulier sur les liens avec les modifications de l'environnement et la perte de biodiversité.

L'IRD est enfin partie prenante de la création de l'institut Covid-19 Ad Memoriam, consortium dont le but est de favoriser les rencontres entre chercheurs, soignants, artistes, juristes, associations de victimes, autorités spirituelles et culturelles et grands courants de pensée, représentants de la société civile, philosophes, entrepreneurs²⁰².



Les recherches du département santé de l'IRD ont été complétées par des contributions venant des sciences humaines et sociales. Les atouts de l'IRD sont manifestes et reconnus : l'expérience de ses chercheurs sur les terrains intertropicaux, déjà mise à l'épreuve lors de la crise Ebola, est un capital précieux en termes d'analyse des pandémies infectieuses, d'épidémiologie, de traitement et d'orientation des politiques publiques de santé. L'action de l'IRD dans la crise sanitaire de la covid 19 a mis en lumière le rôle central de l'interdisciplinarité pour fournir des enseignements précieux dans la gestion de la crise. Elle a montré les liens forts entre la recherche, l'expertise et l'appui aux politiques publiques.

Cependant, et en dépit de sa forte mobilisation, l'IRD reste assez peu visible par rapport aux autres organismes également engagés dans la lutte contre la pandémie, comme l'Inserm, l'ANRS, les Instituts Pasteur, la Fondation Mérieux ou le CNRS. Cette situation, identifiée par l'IRD depuis longtemps²⁰³, pose la question de sa place et de son rôle. Sa taille réduite, à l'échelle nationale et internationale, constitue un handicap pour optimiser les synergies qu'il cherche à établir dans les différents aspects de la recherche au profit des pays à faible revenu, domaine dans lequel aucun autre organisme ne le considère comme chef de file.

²⁰² Sa participation prend la forme d'un mi-temps d'ingénieur d'études et du co-financement d'un gestionnaire administratif et financier.

²⁰³ Ce constat a déjà été fait il y a quelques années dans le plan d'orientation stratégique (POS) 2016-2030, où il est indiqué : « L'Institut n'a pas acquis une visibilité institutionnelle à la hauteur de ses capacités d'action sur le terrain tant dans la gestion « à chaud » des crises environnementales, sanitaires ou géostratégiques pour lesquelles il est parfois le seul à disposer de certaines des compétences indispensables dans l'ESR français, que dans les dispositifs de prévention et de préparation aux crises qui nécessitent une forte composante d'expertise pluridisciplinaire ».

II - L'IRD peine à rationaliser son dispositif

L'institut est partie prenante dans 53 unités mixtes de recherche (UMR) et 7 unités mixtes de service (UMS) et y engage 66 % de ses effectifs. Cette situation est le terme d'une évolution significative : en 2009, l'IRD comptait 72 unités mais seulement 32 UMR. Sur les 60 unités mixtes actuelles, 13 sont dirigées par un chercheur de l'IRD. Les cotutelles sont partagées entre plus de 30 établissements. L'IRD est, en outre, impliqué dans quatre alliances thématiques²⁰⁴, mais qui ne disposent que de peu de moyens opérationnels, à l'exception d'AVIESAN pilotée par l'Inserm.

A - Des moyens trop dispersés

Près de 22 % des personnels de l'IRD sont affectés dans 39 pays (dont la moitié en Afrique de l'Ouest) et 7 % en outre-mer. L'effectif des agents affectés à l'étranger a baissé de 23 % entre 2011 et 2017 (sauf en Asie du Sud-Est, + 10 %). Cette diminution concerne aussi bien les chercheurs en expatriation que les personnels contractuels de droit local. Chez ces derniers, seuls 27 % se consacrent à la recherche.

Sur 31 représentations de l'IRD dans le monde, neuf sont établies en Afrique occidentale et centrale. Cette répartition ne semble pas conforme aux priorités gouvernementales. En effet, l'IRD ne s'est implanté que dans huit des 19 pays que le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) a désignés comme prioritaires de l'aide publique au développement et dispose d'une présence dans sept autres de ces pays²⁰⁵. La présence en Asie est significative (18 % de ses effectifs fin 2018) et la part de l'Amérique latine reste non négligeable (15 % fin 2018, en légère diminution par rapport à 2012). Une meilleure hiérarchisation des priorités de coopération scientifique, notamment dans ces deux continents, s'avère nécessaire pour que cette dispersion à l'étranger se réduise. D'une manière générale, les très faibles effectifs (entre un et deux EPT) sont encore très répandus²⁰⁶.

La carte immobilière de l'IRD est à l'image de cette dispersion et reflète la faiblesse des choix stratégiques de l'institut et des tutelles. Cette dissémination des moyens est aggravée par une gestion patrimoniale trop souvent critiquable, comme la Cour l'a relevé pour les sites de Montpellier, de Bondy, d'Orléans ou de Lomé, où elle a observé des taux de sous-occupation injustifiés, voire des locaux vides, ainsi que des impasses financières fermant la porte aux rénovations les plus urgentes.

²⁰⁴ L'IRD est membre fondateur des alliances ALLENI (environnement), AVIESAN (sciences de la vie) et ATHENA (sciences humaines et sociales) et membre associé de l'alliance ANCRE (énergie).

²⁰⁵ Les 19 pays prioritaires sont tous africains, sauf un (Haïti).

²⁰⁶ IGF, IGAENER, IGAE, CGAAER, *Rationaliser le dispositif français de recherche au service du développement*, décembre 2018, lettre de mission du 24 septembre 2018.

Carte n° 1 : les implantations de l'IRD dans le monde



Source : rapport d'activité de l'IRD pour 2019

L'imbroglie immobilière au Sénégal

Le cas le plus flagrant des problèmes de gestion immobilière est celui de la principale implantation immobilière à l'étranger de l'IRD, au Sénégal (soit 15 % de la valeur de son patrimoine). La cession au franc symbolique d'une parcelle de son site de M'Bour à une fondation de droit sénégalais²⁰⁷ n'a débouché sur aucun résultat concret et a en outre compromis la valorisation d'un patrimoine désormais plus difficile à exploiter. Pourtant, la vente de ce site a été publiquement envisagée par l'IRD dans le contexte de sa future implantation sur le campus franco-sénégalais en cours de construction.

Les errements de la gouvernance ont conduit à une impasse. Le conseil d'administration a été trop souvent mal informé ou tenu à l'écart des décisions engageant l'avenir. Les tutelles n'ont pas aidé l'établissement à faire des choix stratégiques judicieux.

²⁰⁷ Il s'agit de la branche sénégalaise de l'*African Institute for Mathematical Sciences*, fondation canadienne déjà implantée en Afrique du Sud et se donnant pour but de faire émerger de grands mathématiciens africains (opération *Next Einstein*).

Quant au transfert du siège social de l'IRD de Paris à Marseille, il se révèle sans effet positif dans l'immédiat, ni probant pour l'avenir. Coûteux financièrement et humainement, il n'a permis aucune intégration notable de l'IRD dans le tissu de la recherche à Aix-Marseille et a éloigné le siège de ses forces, qu'elles soient à Paris ou à Montpellier.

B - La nécessité de renforcer les mutualisations

Quelques exemples de réussites montrent tout l'intérêt d'une mutualisation bien pensée et menée à son terme. C'est le cas du partenariat établi par l'IRD au sein de la très grande infrastructure de recherche (TGIR) Flotte Océanique Française (FOF), dont les 18 navires sont désormais gérés sur le budget de l'Ifremer. C'est aussi le cas pour plusieurs infrastructures de recherche exploitant l'utilisation des données satellitaires et de la maison de la télédétection (MTD) à Montpellier²⁰⁸.

Ces réussites ponctuelles ne doivent pas masquer les effets néfastes et durables des échecs antérieurs. Le plus significatif est celui de l'agence inter-établissements de recherche pour le développement (AIRD). Créée par un accord-cadre signé le 10 novembre 2011, six ans après que son projet fut initié par le CICID, entre les membres fondateurs (IRD, CIRAD, CNRS, Conférence des présidents d'universités-CPU, Inserm et Institut Pasteur) et hébergée au sein de l'IRD, cette agence devait constituer un outil de mutualisation et de coordination stratégique des actions de recherche pour le développement. L'agence s'est heurtée dès l'origine à l'hostilité des chercheurs, des élus du personnel et des représentants de ses membres fondateurs. Sa suppression a été finalement actée par le décret du 3 décembre 2014. Cet échec a profondément marqué l'histoire de l'IRD (cf. *infra*).

Sur le terrain, la mutualisation des moyens et des implantations avec les autres organismes est un dossier ancien mais toujours en jachère. L'enjeu n'est pourtant pas négligeable. Le rapport d'inspection remis au Premier ministre en décembre 2018 évalue à 900 000 € l'économie possible. Une lettre des tutelles du 1^{er} avril 2019 a demandé des propositions à l'IRD, dont la feuille de route présentée au conseil d'administration du 21 juin 2019 mentionne la politique de mutualisation avec les autres établissements de l'enseignement supérieur et de la recherche, mais sans en indiquer le détail. La lettre de mission du 24 septembre 2018 du Premier ministre²⁰⁹ demandant un effort dans ce domaine n'a pas vraiment été suivie d'effet.

²⁰⁸ Cet équipement commun cofinancé par les collectivités locales et l'Union européenne a permis de compléter les équipements immobiliers, d'implanter une antenne satellitaire de grande envergure et de rassembler les équipes d'Agro Paris Tech, du CIRAD, de l'IRD et de l'INRAE qui en assurent la gestion.

²⁰⁹ Rapport des quatre inspections déjà cité.

Sur les 31 représentations de l'IRD à l'étranger, quelques locaux sont mutualisés, soit avec les instituts français (deux pays), soit avec des partenaires scientifiques locaux (six pays). Mais il n'y a que cinq représentations communes avec d'autres opérateurs français. Ces regroupements, vertueux mais ponctuels, ne se rencontrent pas dans les pays où les effectifs sont les plus nombreux. C'est notamment le cas au Sénégal, pourtant la principale implantation étrangère de l'IRD et du CIRAD.

La refonte du réseau des régisseurs n'a permis de mutualiser que deux régies en externe, dans les deux cas avec les instituts français (Madagascar et Mexique). Alors que des mutualisations pourraient être envisagées avec les ambassades, la seule tentative en ce sens, en Afrique du Sud, a échoué.

L'absence d'une approche volontariste des organismes et des tutelles interdit d'obtenir une présence partagée et lisible des organismes français de recherche dans les pays étrangers.

C - Les résultats décevants des initiatives de valorisation

De nombreuses initiatives ont été lancées en matière de valorisation et d'innovation. Elles n'ont pas vraiment fait leurs preuves.

Implanté à Dakar, l'incubateur Innodex a été créé en 2009 à l'initiative de l'IRD et de l'ambassade de France, en partenariat avec cinq universités et deux instituts sénégalais²¹⁰. Ses objectifs sont la sensibilisation et la formation des chercheurs, enseignants chercheurs et étudiants à la création d'entreprise, l'évaluation et la sélection des projets, l'encadrement des créateurs, la recherche de financement et la qualification de la faisabilité économique et industrielle des projets. Le bilan intermédiaire dressé par son conseil d'administration en 2014 fait état d'un nombre limité de projets, du manque de suivi et de l'absence d'un dispositif d'évaluation. La plupart des membres n'acquittaient pas la modeste cotisation de 1 000 €, manifestant un intérêt limité pour la structure, tandis que l'IRD assurait la majeure partie du fonctionnement. Finalement, chaque université a créé sa propre structure en 2016.

L'incubateur Bondy Innov, créé en 2011, réunit l'IRD, Biocitech, l'université de Paris XIII, la ville de Bondy, la communauté de communes Est Ensemble et le département. Présenté comme le premier incubateur Nord-Sud, il s'agit d'abord d'un outil de développement local, dans lequel une partie limitée des projets associe les communautés

²¹⁰ Universités Cheikh Anta Diop (UCAD), de Bambey, de Thies, Gaston Berger (UGB), de Ziguinchor, Institut de technologie alimentaire et Institut sénégalais de recherche agricole (ISRA).

scientifiques des pays concernés. Depuis 2011, les engagements financiers à la charge directe de l'IRD vis-à-vis de Bond'Innov ne cessent de croître. L'incubateur aurait accompagné 141 jeunes pousses (*start-up*) depuis 2011. Les trois quarts d'entre elles seraient encore en activité, mais l'IRD reconnaît « *ne plus avoir de nouvelles après quelques années* ». Sur les 48 jeunes pousses incubées en 2018, seules 11 ont un impact majoritaire « au Sud ».

Le Consortium de Valorisation Thématique (CVT) Valo Sud, créé en 2011, regroupait l'IRD, chargé de la coordination et du support du consortium, le CIRAD, l'Institut Pasteur, la conférence des présidents d'université (CPU) et les universités d'outre-mer. Doté de 9 M€ sur les 50 M€ du fonds national de valorisation pour une période de 9 ans, il était consacré à « *la valorisation et au transfert de technologies issues de l'ensemble des laboratoires de recherche publique français présentant un intérêt socio-économique sur les marchés des pays en développement* ». Sans personnalité juridique, hébergé par l'IRD, son statut n'a pas permis une mise en commun suffisante, en dépit de l'engagement de certains partenaires comme l'Institut Pasteur ou l'ex-IRSTEA. Ses moyens sont restés limités en capacité d'investissement et de ressources humaines (cinq agents dont deux de l'IRD). Le bilan annuel 2017-2018 de l'ANR montre que 450 brevets et savoir-faire ont été délivrés mais constate une absence d'intérêt des industriels. Tirant les enseignements de ces difficultés, et en l'absence d'une transformation en une société d'accélération du transfert de technologies²¹¹, l'exercice 2019 marque la fin de ses activités, en application de la convention avec l'ANR.

*

**

L'IRD et, avec lui, la recherche française au service du développement, sont caractérisés par une dispersion des initiatives, des capacités et de l'organisation des moyens. Les mutualisations sont rares et les partenariats de valorisation sont aussi nombreux que décevants. L'existence de sites multiples est la cause d'une mauvaise gestion de son patrimoine immobilier par l'IRD. L'institut est confronté à un déficit de hiérarchisation des choix de recherche scientifique et à une incapacité à les traduire en priorités territoriales.

²¹¹ La Cour, dans son rapport public thématique de mars 2018 *Les outils du PIA consacrés à la valorisation de la recherche publique, une forte ambition stratégique, des réalisations en retrait*, s'était prononcée en faveur de l'évolution de la structure juridique du CVT en le dotant d'une personnalité morale sous forme de société de droit privé comme les SATT. Cette préconisation n'a pas été retenue.

III - Un nécessaire rapprochement organique avec le CNRS

Au-delà de la mission fixée à l'IRD par les pouvoirs publics en 2014²¹², le plan d'orientation stratégique (POS) 2016-2030 insiste sur son « exigence supplémentaire » par rapport aux autres établissements de recherche : établir un partenariat scientifique équitable avec les pays en développement, notamment francophones. Utilisant souvent dans son POS 2016-2030 le terme de « plaidoyer », l'Institut veut convaincre d'une double nécessité : celle de la recherche partenariale équitable et celle d'une recherche française sachant se présenter « dans les pays du Sud » sous une forme organisée et compréhensible²¹³.

Cependant, le passage dans les dernières années des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) aux Objectifs de développement durable (ODD) a renforcé la conception d'un développement qui s'adresse à tous les pays et non plus simplement à ceux dits « en développement » ou « du Sud », termes que la Banque mondiale, dès 2016, a jugés connotés et inopérants. La notion de sciences de la durabilité, nouvellement présentée comme la vocation centrale de l'IRD, paraît concerner tous les établissements de recherche. Dans un contexte où les notions de « recherche au Sud » ou « en faveur du développement » s'étiolent, la spécialité de l'IRD est de moins en moins nette.

A - L'IRD, un acteur parmi d'autres

L'institut reconnaît lucidement et depuis longtemps que ses moyens, non négligeables mais limités, doivent « être démultipliés au travers d'une mutualisation raisonnée des actions avec les autres opérateurs de l'ESR français ou européens ». Il doit, pour mettre en œuvre ses recherches, travailler en collaboration et en mixité avec tous les opérateurs pertinents. Aussi se définit-il par rapport à ses partenaires français comme « un porteur privilégié d'une offre de recherche et de formation de l'ESR français dans les pays en développement »²¹⁴. Ni seul à intervenir « au Sud », ni chef de file, l'IRD se propose comme facilitateur et coordonnateur des acteurs de la recherche française dans les pays où il est présent. La partie précédente a montré qu'il n'y parvient pas.

²¹² Décret n° 2014-1441 du 3 décembre 2014, qui fixe pour l'IRD la mission de réaliser une recherche contribuant au progrès économique, social et culturel des pays en développement.

²¹³ POS 2016-2030, page 12 : « La pure et simple projection dans les PED, de façon désordonnée, de la complexité institutionnelle de l'ESR français au travers de ses multiples composantes, ne peut qu'être contre-productive, contradictoire au modèle de partenariat équitable porté par l'IRD et tout simplement contraire à l'efficacité dans une compétition scientifique internationale accrue ».

²¹⁴ Objectif prioritaire n° 3 du POS 2016-2030.

À côté de l'IRD, plusieurs autres organismes jouent un rôle important dans la coopération scientifique avec les pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire : le CIRAD, le CNRS, l'Ifremer, l'INRAE, l'Inserm, l'Institut Pasteur, avec son réseau de 32 établissements dans 25 pays, sont des acteurs reconnus. L'évolution prochaine de l'ANRS et de REACTing pour constituer un pôle de recherches relatives aux maladies émergentes, le plus souvent d'origine intertropicales, et fédérer les initiatives, relativise d'autant la place actuelle et à venir de l'IRD. Les universités, à Paris ou à Montpellier, sont également présentes, sans qu'une carte précise des laboratoires et des moyens qu'elles déploient ne soit disponible. Cet éclatement des structures de recherche dans ce domaine est régulièrement analysé et mis en cause²¹⁵.

La coexistence de l'IRD et du CIRAD est un cas particulier illustrant la situation générale. Les deux organismes sont impliqués dans de nombreux projets en recherche agronomique et travaillent concurremment sur bien d'autres sujets, comme par exemple sur l'incidence des insectes vecteurs de maladies. Cette situation ne semble pas poser de problème au sein des UMR, ni vis-à-vis des autorités des pays habitués de longue date à s'en accommoder. Elle n'en génère pas moins, comme la Cour l'a constaté au Sénégal, des absences de mutualisation et des opportunités de coopération manquées. À titre d'exemple, le CIRAD est absent de l'incubateur Innodex mis en place à partir de 2010 dont l'échec est retracé *supra*. Cette situation ne peut qu'étonner au regard de la présence dans cet incubateur de deux institutions sénégalaises, en charge l'une de la recherche agronomique et l'autre de l'agro-alimentaire, et dès lors qu'un tiers des projets de valorisation relève du secteur agronomique.

Alors même que les moyens des deux établissements, comparés à ceux d'autres organismes de recherche français, sont limités, ce type de duplication n'est pas satisfaisant et réduit leur potentiel d'influence comme leur visibilité à l'international. Leur capacité à obtenir ensemble des financements sur appels à projets internationaux en est fortement diminuée. Il est frappant de constater qu'aucun de ces deux organismes n'est cité dans les dernières conclusions du CICID de février 2018.

²¹⁵ Par exemple le rapport de la mission commune d'information du Sénat sur l'action extérieure de la France en matière de recherche pour le développement (n° 83, 2013-2014, 16 octobre 2013) ou le rapport d'évaluation de l'IRD du HCERES (2016). La Cour avait déjà noté dans son référé du 10 juillet 2010 que « les opérateurs déploient leur réseau dans les pays du Sud sans qu'apparaisse une politique de coordination ».

B - Des décisions de rapprochement organique à prendre sans tarder

Cette situation affaiblit l'efficacité de la recherche française dans les pays à faible revenu, en France comme à l'étranger. La dispersion, l'insuffisante mutualisation des moyens et la relative incohérence des choix immobiliers appellent des choix stratégiques nouveaux.

L'idée d'un rapprochement de l'IRD avec le CIRAD a longtemps prévalu. Le CICID du 18 mai 2005 a coupé le cours de cette orientation et a établi les bases de la situation qui prévaut actuellement : « *l'IRD évoluera vers un rôle d'agence de moyens et collaborera en priorité avec le CNRS, l'Inserm et les universités. Le CIRAD développera ses actions conjointes avec l'INRAE et le CEMAGREF. La coordination et le suivi de la politique française en matière de recherche pour le développement sera assurée par un pilotage conjoint du ministère chargé de la Coopération et du ministère chargé de la recherche* »²¹⁶. Le Premier ministre a récemment confirmé la nécessité de rapprocher le CIRAD de l'INRAE par le développement de coopérations et l'exploitation des synergies entre ces deux organismes²¹⁷. Les deux établissements se sont appropriés cette décision. L'IRD, quant à lui, n'a pas suivi la voie qui lui était tracée. Pour ce qui concerne sa fonction d'agence, confirmée par les CICID de juin 2006 et de juin 2009, l'échec de l'AIRD (cf. *supra*) a définitivement retiré à l'IRD tout espoir de réussir dans une voie qui l'aurait placé au centre d'un dispositif national dont il aurait garanti la cohérence²¹⁸. Son rapprochement avec le CNRS et l'Inserm et les universités s'est matérialisé par le développement d'unités mixtes de recherche mais, sans programme global, n'est pas allé au-delà.

Désormais, le scénario qui s'impose avec le plus de pertinence pour l'IRD est celui d'un rapprochement avec le CNRS, pouvant aller jusqu'à l'intégration. Les deux établissements ont en commun d'être pluridisciplinaires et sont les seuls dans ce cas au sein de la recherche française. Le statut des agents de ces deux EPST est très comparable. L'intégration de l'institut au sein du premier opérateur de recherche français ne pourrait que pousser à l'excellence de la recherche scientifique partenariale au service du développement durable et l'adosser à des moyens plus importants.

²¹⁶ Comme le rappelait déjà le référé de la Cour du 7 juillet 2010.

²¹⁷ Lettre de mission du Premier ministre à la mission d'inspection déjà citée.

²¹⁸ Pour un historique complet de cette vocation duale d'agence nationale et d'organisme de recherche, voir l'annexe du référé du 7 juillet 2010.

Le CNRS a déjà entrepris de structurer ses efforts pour les adapter aux objectifs de développement durable (ODD)²¹⁹. En outre, son contrat d'objectifs et de performance, signé en 2020, porte l'ambition de mieux et plus collaborer avec les pays d'Afrique. Le fait de lui transférer ainsi le pilotage national de la recherche au service du développement devrait le conforter dans cette voie. Dans un tel schéma de rapprochement avec le CNRS, les unités de l'IRD travaillant dans le domaine de la santé pourraient de leur côté rejoindre l'Inserm.

S'il n'appartient pas à la Cour d'entrer dans le détail de l'organisation qui pourrait résulter de ces hypothèses de rapprochement et d'intégration, il convient de souligner que la réussite d'une telle option nécessiterait la prise en main, par le CNRS, des objectifs définis par le CICID. Celui-ci, au-delà de la liste prioritaire des pays bénéficiaires et des thématiques de recherche (portant sur le climat, la santé, la biodiversité, les migrations, etc.), a clairement fixé la ligne à adopter : celle de la recherche partenariale, en particulier dans les pays africains²²⁰. Il ne fait pas de doute que les chercheurs du CNRS, rejoints par ceux de l'IRD, sauraient relever un tel défi.

Cependant, la dilution complète de l'IRD dans le CNRS répondrait-elle à cette exigence ? L'hypothèse envisagée ne doit pas se réduire à la seule augmentation du potentiel de recherche du CNRS. Il lui appartiendrait, ainsi qu'à l'Inserm pour la partie santé, d'évacuer ce risque. Pour que cette intégration puisse se traduire par un regain de la recherche partenariale, la création d'un institut *ad hoc* au sein du CNRS apparaît comme une solution raisonnable. Identifiable par les partenaires étrangers, chargé d'un rôle de chef de file, il devrait être doté de règles spécifiques, notamment sur deux points : le ministère de l'Europe et des affaires étrangères serait associé à sa gouvernance et un fléchage de crédits permettrait de garantir leur éligibilité à l'aide publique au développement.

²¹⁹ Cf. le site du CNRS : <http://www.cnrs.fr/fr/objectifs-de-developpement-durable-le-cnrs-sengage> (3 février 2020).

²²⁰ Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), 8 février 2018, relevé de conclusions, n° 28 : « *La recherche, et la formation qui y est associée, sont des leviers essentiels de l'aide au développement, dans le cadre d'une démarche de co-construction. Le Gouvernement participera à l'émergence et au renforcement des communautés scientifiques des pays en développement, à l'accroissement de leur production scientifique et de l'expertise qui en résulte, afin d'appuyer la définition et la mise en œuvre des politiques publiques et de renforcer leur représentation au sein des instances internationales qui s'attachent à la réalisation des ODD* ».

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Soixante-seize ans après la création de l'IRD, l'organisation de la recherche partenariale avec les pays à ressources limitées manque d'efficacité et souffre d'une trop forte dispersion des initiatives et des moyens. Plusieurs tentatives de rapprochement entreprises dans le passé ont échoué. La situation actuelle, avec de très nombreux organismes généralistes ou spécialisés concernés par la recherche au service du développement, affaiblit l'efficacité des leviers d'influence et de coopération dont dispose la politique extérieure de la France à la fois sous l'angle scientifique mais aussi sous l'angle économique de la valorisation de la recherche.

Les mutualisations entre les acteurs sont mises en avant par les tutelles comme une première étape prometteuse ou un remède à la dispersion. Elles se révèlent en réalité notablement insuffisantes, en France comme à l'étranger. Il est donc nécessaire de prendre rapidement des décisions fortes, passant notamment par l'accélération des mutualisations d'implantation à l'étranger et en outre-mer, une plus grande concentration des moyens en France, une meilleure conceptualisation des relations entre recherche et développement et le rapprochement organique de l'institut avec le CNRS.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. concentrer le nombre et la taille des implantations sur les pays prioritaires tels que définis par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement et en fonction d'objectifs de coopération scientifique hiérarchisés (IRD, CIRAD, MESRI, MEAE) ;
2. mettre en place une stratégie volontariste de mutualisation à l'étranger des fonctions support des organismes français de recherche, en recherchant systématiquement la mise en place de représentations communes ou partagées (IRD, CIRAD, CNRS, Inserm, MESRI, MEAE) ;
3. élaborer une stratégie immobilière de rationalisation des implantations, avec, en métropole, une plus grande concentration sur le site de Montpellier, propice à de fortes synergies avec les autres acteurs de la recherche partenariale (IRD, MESRI, MEAE) ;
4. engager un processus de rapprochement organique et fonctionnel avec le CNRS, assorti de garanties sur l'existence et les moyens d'une recherche partenariale au service du développement (IRD, CNRS, MESRI, MEAE).

Réponses

Réponse du Premier ministre	313
Réponse du président-directeur général du Centre national de la recherche scientifique (CNRS)	317
Réponse de la présidente-directrice générale de l'Institut de recherche pour le développement (l'IRD)	320
Réponse du président-directeur général du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD)	324

Destinataire n'ayant pas d'observation

Directrice générale de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM)

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

J'ai pris connaissance avec un grand intérêt des analyses et recommandations de la Cour relatives à l'institut de recherche pour le développement (IRD).

Recommandation n°1 : Concentrer le nombre et la taille des implantations sur les pays prioritaires tels que définis par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement et en fonction d'objectifs de coopération scientifique hiérarchisés

La France s'est engagée à mettre en œuvre les Objectifs de Développement Durable et l'Accord de Paris. Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) de février 2018 a établi des priorités où la France a une forte valeur ajoutée : l'éducation, la santé, l'égalité femmes-hommes, le climat, les zones en crise ainsi que le renforcement du partenariat avec le continent africain, notamment au Sahel. Il a identifié 19 pays prioritaires, dont 18 sont en Afrique sub-saharienne. Ces priorités sont rappelées dans le projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, qui a été présenté au conseil des ministres du 16 décembre 2020 par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères. Par souci de cohérence et d'efficacité de l'action française, il serait certainement utile que l'IRD poursuive le renforcement de ses efforts dans les pays prioritaires de notre APD, afin de favoriser les synergies de notre politique de développement. L'IRD renforce d'ores et déjà sa présence dans la zone sahélienne.

Toutefois, les 19 pays prioritaires tels que définis par le CICID étant tous en Afrique, à l'exception de Haïti, une concentration des implantations de l'IRD sur ces seuls pays reviendrait à remettre en cause les implantations en Amérique latine et en Asie du Sud-Est. Ceci apparaît peu pertinent à la lumière de l'actuelle crise pandémique et plus généralement des phénomènes sociaux et environnementaux étudiés par l'IRD, qui ne peuvent se comprendre qu'à l'échelle mondiale. Un retrait de l'Amérique latine et de l'Asie du Sud-Est serait, au-delà, contradictoire avec les enjeux d'influence et les actions de notre diplomatie hors de l'Afrique, notamment dans la zone indopacifique.

Enfin, l'IRD s'oriente de plus en plus vers les sciences de la durabilité, qui sont susceptibles d'éclairer sous un jour nouveau l'ensemble de notre action diplomatique et de nos priorités en matière d'appui au développement, de prise en compte des enjeux environnementaux et d'investissements pour les biens publics mondiaux. À ce titre, la recherche pour le développement présente des enjeux au-delà des seuls pays prioritaires tels que définis par le CICID.

Recommandation n°2 : Mettre en place une stratégie volontariste de mutualisation à l'étranger des fonctions supports des organismes français de recherche, en recherchant systématiquement la mise en place de représentations communes ou partagées.

Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation partagent l'analyse que, selon une approche au cas par cas prenant en compte la diversité des implantations selon les pays ou zones géographiques, les mutualisations peuvent à la fois permettre de renforcer l'efficacité de l'action des opérateurs et rendre plus visibles leurs actions auprès des partenaires.

Des exemples de mutualisation ont déjà permis, là où cela faisait sens, d'apporter un bénéfice pour tous les acteurs. L'IRD participe à cette dynamique, conformément aux recommandations de la mission d'inspection conjointe IGAE/IGAENR/IGF/CGAAER. Outre la représentation mutualisée de l'IRD, du CIRAD et du CNRS en Afrique du Sud, mentionnée dans le rapport de synthèse, on peut citer les représentations communes entre IRD et CIRAD en Martinique, en Tunisie, à Rome (auprès de la FAO et du FIDA) et bientôt en Colombie, celles entre l'IRD et le Museum national d'histoire naturelle (MNHN) à Madagascar et au Chili, entre l'IRD et l'IFRE en Éthiopie et les perspectives de rapprochement de l'IRD, du CIRAD et du CNRS en Haïti. Par ailleurs, le réseau des régisseurs de l'IRD, historiquement fondé sur des personnels expatriés, a évolué depuis 2016 en un réseau de régisseurs de droit local et de régisseurs mutualisés avec le réseau comptable du MEAE des Instituts français au Mexique, en Afrique du Sud et à Madagascar.

S'agissant des fonctions support, les limites au développement des mutualisations tiennent le plus souvent à des philosophies d'implantation différentes selon les opérateurs et les pays (recours à la maison France ou hébergement au plus près des partenaires locaux) ou à des champs de compétence territoriale différents selon les établissements. Ces limites démontrent la nécessité d'une concertation préalable entre établissements, qui ne dépend pas seulement de l'IRD.

Dans certains pays, l'identification d'un organisme chef de file, en lien avec les tutelles MEAE et MESRI, peut également contribuer à donner du poids à la diplomatie scientifique et à la visibilité de la recherche française. L'IRD est un acteur de la recherche au Sud qui apporte sa contribution singulière, forte de ses thématiques de recherche propres, de sa pluridisciplinarité, et de ses relations anciennes et de confiance avec les institutions de recherche locales. Il participe déjà systématiquement aux initiatives coordonnées avec les autres structures soutenues par la France, parfois en chef de file, selon la nature des projets. Lorsqu'un rôle de chef de file lui est confié, ce rôle lui permet aussi de valoriser sa politique de partenariat équitable auprès des autres opérateurs français.

En tout état de cause, l'ambassadeur et le conseiller de coopération et d'action culturelle, avec l'appui des attachés de coopération scientifique, sont redevables de la cohérence de notre action de diplomatie scientifique et de son sens. À cet égard, le représentant de l'IRD dans chaque pays, comme ceux des autres organismes de recherche au Sud, est aujourd'hui bien identifié par les chefs de postes et participe bien à la dynamique de l'équipe France sur le terrain, ce qui n'était pas toujours le cas il y a dix ans. Cette évolution très positive permet de renforcer la coordination et la cohérence de l'action française.

Recommandation n°3 : Élaborer une stratégie immobilière de rationalisation des implantations, avec, en métropole, une plus grande concentration sur le site de Montpellier, propice à de fortes synergies avec les autres acteurs de la recherche partenariale.

Les implantations de l'IRD doivent s'inscrire en cohérence avec une stratégie d'ensemble de structuration de nos pôles de recherche et de développement en France. Le site de Montpellier est positionné sur certains champs du développement et de la science de l'environnement, notamment à travers le siège du CGIAR (partenariat mondial de recherche agronomique pour le développement), dans le domaine agricole. Il n'est cependant pas le seul en France à bénéficier d'une convergence d'acteurs : on pourrait citer le pôle de Clermont-Ferrand autour de l'économie du développement, celui de Brest autour des sciences marines et océanographiques, ou encore le pôle pluridisciplinaire parisien autour de la Cité du développement durable. Les implantations de l'IRD à travers la France, auprès des universités et des autres organismes de recherche, répondent à cette grande variété des approches du développement et à une répartition de l'excellence scientifique dans ce domaine sur l'ensemble du territoire métropolitain.

L'intérêt pour le rayonnement de la France à l'étranger d'une concentration des forces de recherche sur le développement ou des sièges des opérateurs concernés dans une seule ville ne semble ainsi pas avéré et les économies d'échelle induites ne semblent pas être suffisamment assurées ou substantielles pour pallier les inconvénients précités.

Recommandation n°4 : Engager un processus de rapprochement organique et fonctionnel avec le CNRS, assorti de garanties sur l'existence et les moyens d'une recherche partenariale au service du développement.

Du point de vue du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, et du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, les synergies entre l'IRD et les autres organismes de recherche, notamment le CIRAD et le CNRS, mais aussi l'INSERM, l'Institut Pasteur, le MNHN ou l'IFREMER, sont à encourager afin

d'éviter des effets de doublon ou de concurrence néfaste dans tel champ scientifique ou dans tel pays d'implantation. À cet égard, la consolidation de consortiums de recherche thématiques, tel Reacting, dorénavant fusionné avec l'ANRS dans la nouvelle agence consacrée aux maladies infectieuses, constitue un modèle intéressant à développer dans d'autres champs, car elle permet de fédérer les forces scientifiques françaises en réponse à une problématique identifiée, notamment en cas de situation de crise, qu'elle soit sanitaire, économique ou environnementale.

En ce sens, toutes les actions visant à mieux faire travailler l'IRD avec ces organismes, en particulier à travers des accords-cadres bilatéraux, sur le modèle de ceux que l'IRD a récemment signés avec l'AFD ou le CNRS, constituent des avancées positives. Un accord-cadre avec le CIRAD serait, à cet égard, une très bonne chose que nous encourageons.

Au-delà de ces actions, une réflexion sur un rapprochement entre l'IRD et le CNRS peut être conduite en prenant bien en compte les importantes différences dans l'objet et le mode d'intervention qui séparent ces organismes.

Le CNRS, opérateur sous seule tutelle du ministère chargé de la recherche, est peu familier des enjeux d'une recherche pour et avec les pays du Sud. À l'heure où l'IRD ambitionne de devenir un acteur de premier plan à l'international dans le domaine des sciences de la durabilité, envisager un rapprochement de l'IRD et du CNRS devrait également être évalué au regard notamment des modalités qui permettraient d'articuler l'IRD, organisme de taille moyenne, avec un organisme de grande taille fortement structuré en disciplines comme l'est le CNRS. Un travail conjoint sur la stratégie en Afrique du CNRS, en cours d'élaboration, pourrait permettre d'identifier et d'amplifier les synergies entre les deux organismes et de concilier objectifs d'excellence scientifique et problématiques d'influence ou d'aide au développement pour les pays les moins avancés.

Une réflexion ouverte sur un rapprochement entre ces structures peut néanmoins être engagée, dans l'objectif de mesurer concrètement avec les organismes concernés les plus-values éventuelles d'une telle restructuration au bénéfice de la diplomatie scientifique de la France.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DU CENTRE NATIONAL
DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE (CNRS)**

Le CNRS a pris connaissance avec beaucoup d'intérêt du chapitre « L'institut de recherche pour le développement : des choix stratégiques indispensables » du rapport de la Cour des Comptes. Il tient à remercier la Cour pour la qualité de son travail et le fait de poser très clairement la problématique.

Dans ses « conclusion et recommandations », la Cour formule quatre recommandations. Nous ne commenterons ici que les deux qui concernent le CNRS.

La Cour recommande de « mettre en place une stratégie volontariste de mutualisation à l'étranger des fonctions support des organismes français de recherche, en recherchant systématiquement la mise en place de représentations communes ou partagées (IRD, CIRAD, CNRS, Inserm, MESRI, MEAE) ».

Le CNRS considère que la mise en place de représentations communes ou partagées constitue en effet un objectif à la fois réaliste et pertinent. Elle permettrait non seulement de mutualiser des fonctions support mais aussi et surtout d'augmenter le nombre des bureaux partagés ce qui améliorerait l'accompagnement de la recherche française dans les pays des Sud. Aujourd'hui, le CNRS partage déjà avec l'IRD un bureau de représentation en Afrique du Sud et une mutualisation du même type est en cours d'étude en Inde.

La Cour recommande également « d'engager un processus de rapprochement organique et fonctionnel avec le CNRS, assorti de garanties sur l'existence et les moyens d'une recherche partenariale au service du développement (IRD, CNRS, MESRI, MEAE) ».

Dans le corps du rapport, il est précisé par la Cour « Désormais, le scénario qui s'impose avec le plus de pertinence pour l'IRD est celui d'un rapprochement avec le CNRS, pouvant aller jusqu'à l'intégration. ».

Nous souhaitons tout d'abord rappeler que près des 2/3 des unités de l'IRD ont déjà le CNRS pour cotutelle et sont donc de facto rattachées à un institut du CNRS. Une intégration plus formelle de l'IRD au sein du CNRS, qui n'est demandeur de rien en la matière, n'a pas jusqu'à aujourd'hui été envisagée. Si une telle demande devait émaner de nos tutelles, nous nous emploierions à rendre possible et mettre en œuvre cette intégration. Et puisque son hypothèse est posée par la Cour, il nous semble utile d'en présenter rapidement ce qui nous apparaît, de prime abord et avant une éventuelle analyse plus poussée, les premiers avantages, inconvénients et difficultés.

Sur la base de la production scientifique des unités, le CNRS considère qu'il n'existe plus aujourd'hui, pour autant qu'il en ait existé un jour, une « science pour le développement » qui se démarquerait d'une science faisant de l'aide au développement une de ses priorités. C'est ainsi, comme le note la Cour dans son rapport que « Le CNRS a déjà entrepris de structurer ses efforts pour les adapter aux objectifs de développement durable (ODD) ».

Une intégration plus formelle de l'IRD au sein du CNRS permettrait d'abord d'augmenter la mise en cohérence de la recherche française dans les pays en voie de développement et une meilleure visibilité de sa stratégie internationale. Cela offrirait également une assise thématique de coopérations élargie, plus en phase avec les attentes de nos partenaires, et avec des moyens mutualisés plus importants. Le dynamisme des réseaux scientifiques français à l'étranger en serait renforcé. Cela participerait également à une clarification et à un renforcement de l'engagement de la recherche française dans les ODD.

Cela permettrait, enfin, une plus grande ouverture à la partie non-francophone de l'Afrique ainsi que de l'Asie et de l'Amérique du sud, et aussi des outre-mers, où l'IRD est très présent, renforçant ainsi le développement souhaité par l'État « de plateformes ESR ».

À l'inverse, une intégration plus formelle de l'IRD dans le CNRS pourrait diminuer transitoirement l'efficacité de la présence de la recherche française dans les pays du Sud. Institutionnellement, la disparition de la « marque » IRD pourrait aboutir à une perte de confiance des interlocuteurs du Sud qui sont par ailleurs soumis à des pressions croissantes de pays ayant une politique très volontariste comme la Chine. Des mécanismes efficaces et innovants joués par l'IRD en tant qu'agence comme les « jeunes équipes » pourraient également être fragilisés. Enfin, il ne faut pas sous-estimer les difficultés que présenterait un processus d'intégration de deux systèmes assez foncièrement différents, à commencer par l'évaluation des chercheurs qui est au cœur de la dynamique de tout établissement de recherche.

Au sein du CNRS, l'intégration de l'IRD devrait être l'occasion de développer plus de synergies au service de la recherche internationale, notamment en mobilisant plus de moyens par effet d'entraînements interne et externe. Les enjeux seraient donc, d'une part, la diversification et la coordination des actions de recherche « aux Suds », et, d'autre part, le développement d'une culture entraînant plus de chercheurs et ingénieurs à travailler pour ces missions de développement.

Au regard de ces objectifs, il n'apparaît pas scientifiquement pertinent de faire un 11^{ème} institut au sein du CNRS qui regrouperait ces recherches. Cela ne ferait qu'isoler ces missions de développement alors que le but de l'intégration serait, au contraire, la mise en place de synergies. Il serait ainsi plus judicieux d'intégrer les personnels et les unités de l'IRD dans les instituts existants, quitte à en revoir à la marge leur périmètre. Rappelons d'ailleurs que 2/3 des unités de l'IRD ont déjà le CNRS pour cotutelle et sont donc de facto rattachées à un institut du CNRS. Une grande majorité des autres unités IRD pourraient trouver leur place au sein de l'InSHS, de l'INSU, de l'INSB ou de l'INEE.

Il serait toutefois important de rendre visible la dimension d'aide au développement par une entité clairement identifiée au sein de ce « nouveau » CNRS. Cette entité reprendrait une partie des missions du département « Mobilisation de la recherche et de l'innovation pour le développement » du pôle « Développement, enjeux globaux et partenariats » de l'IRD, lesquelles sont essentiellement : les processus de développement et de renforcement des compétences, les Jeunes équipes associées et/ou la création d'autres outils de coopération adaptés et, enfin, la mobilisation de fonds pour le développement. Que cela soit au sein de la DERCI (direction en charge au CNRS des relations internationales) ou à ses côtés, il serait nécessaire qu'une direction fonctionnelle soit explicitement en charge de la mise en place de la politique de l'établissement dans ce domaine.

Pour conclure ces premières considérations liminaires, le CNRS, si telle était la volonté exprimée par les deux tutelles de l'IRD, s'engagerait dans une intégration plus formelle de cet établissement. Il la considérerait comme une opportunité pour augmenter la cohérence de son offre de recherche au sud et comme une ouverture et un enrichissement de l'ensemble de ses activités. Un tel processus d'intégration ne pourrait s'envisager qu'en respectant et en amplifiant la dimension d'aide au développement portée actuellement par l'IRD auprès de ses partenaires du Sud.

Un cadrage clair des tutelles pourrait permettre d'entamer un dialogue soutenu avec l'IRD, et ses personnels de l'IRD. Un tel dialogue nécessitera beaucoup d'énergie et de temps, et ne devra pas entacher la présence scientifique de la France dans les pays en développement.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE-DIRECTRICE GÉNÉRALE DE L'INSTITUT DE RECHERCHE POUR LE DÉVELOPPEMENT (L'IRD)

L'IRD a été soumis à l'examen de la Cour des Comptes et entend prendre en compte une série de recommandations formulées dans son rapport.

L'avenir de l'IRD au sein de la recherche française est un enjeu majeur pour la recherche française et notre diplomatie scientifique.

Il s'agit de mettre la science au service des objectifs du développement durable (ODD), en œuvrant à l'excellence scientifique chez nos partenaires, en travaillant à restaurer et à préserver les équilibres mondiaux atteints par les crises actuelles et à venir.

En qualité de Présidente-directrice générale de l'IRD depuis le 12 février 2020, dans un contexte de pandémie mondiale aux répercussions incalculables, j'ai donc souhaité mettre en ordre de marche cet Institut avec l'ensemble de ses équipes, sans délai. Ces deux volets : répondre à la crise sanitaire et organiser le travail de l'Institut dans toutes ses composantes dans cette période exceptionnelle ont guidé mon action.

Ce sont précisément les fondements de cette institution, son engagement pour un partenariat équitable et éthique au Sud, son organisation en réseau et ses méthodes de travail inclusives et participatives, au plus près des territoires, en lien constant avec les tutelles, qui m'ont permis avec les équipes de l'Institut de mener une mission unique. Aussi ces derniers mois notre engagement à répondre à la crise sanitaire par une mobilisation exceptionnelle de nos personnels au travers de nos partenariats s'appuyant sur nos réseaux et dispositifs tout en renforçant les liens entre recherche, expertise et appui aux politiques publiques contribue à la visibilité nationale et internationale de la recherche française.

La visibilité et l'efficacité doivent être jugées à l'aune des objectifs fixés par nos autorités, à celle des attentes de nos partenaires, aussi bien qu'au regard des moyens engagés.

Ces objectifs ne se résument pas à l'allocation géographique des personnels et des moyens. Ils se comprennent dans le cadre des nouveaux paradigmes sur le développement durable, où l'interaction entre disciplines, entre acteurs de la recherche, et entre ceux-ci et les acteurs de la société civile sortent largement du cadre national. L'implantation de nos représentations sur les différents continents répondent de plus en plus à des logiques interdisciplinaires et pluri(multi)acteurs qui permettent d'enrichir les objets et questions de recherche et de valider des modèles et actions d'opérationnalisation de la recherche au bénéfice des partenaires, notamment prioritaires.

Notre déploiement à l'étranger, souvent de longue date, est primordial pour continuer à accompagner ces mutations. Il est aussi essentiel pour notre diplomatie scientifique : l'expérience montre qu'un seul chercheur placé dans une équipe locale soutenue par un organisme national ou régional de référence est bien le vecteur de la présence française.

Les attentes de ces derniers ont également évolué. Ils s'inscrivent tous dans des dynamiques régionales et mondiales. Le fait même que l'IRD soit partie prenante de nombreux réseaux de recherche et d'innovation est un attrait supplémentaire, recherché par les institutions de recherche et d'enseignement supérieur des pays du Sud. La relation bilatérale est importante, mais n'est plus le seul socle et vecteur d'une coopération scientifique efficace.

Les moyens de l'IRD reflètent la confiance accordée par les tutelles dans notre institution. Pour accroître nos capacités, nous avons recours à des financements extérieurs. De ce fait, nous entrons en relation avec des bailleurs de fond influents.

D'une manière générale, les actions de l'IRD prennent par ailleurs totalement en compte les priorités fixées par le CICID :

- Inscription dans le cadre des ODD,
- Inscription dans le cadre de l'Accord de Paris sur le climat de 2015,
- Attention particulière à l'Afrique,
- Priorisation de nos recherches sur les cinq priorités fixées par le CICID : la stabilité internationale (avec notamment de nombreuses recherches sur les Migrations, partenariat dans le cadre de l'Institut Convergence Migrations), le climat (PSIP Climat), l'éducation (bourses ARTS, PSF Sud, dispositifs de formation par la recherche JEAI, LMI), l'égalité entre les femmes et les hommes, la santé (PSIP, mobilisation COVID).

Tout ceci concoure de manière croissante à notre visibilité, dans une autre perspective que celle de la comparaison mécanique avec d'autres organismes de l'ESR.

En parallèle à notre déploiement à l'étranger et l'outre-mer, sur les sites métropolitains (iDEX, iSITE), la participation croissante de l'IRD et de ses chercheurs aux grands événements internationaux, n'a cessé d'augmenter notre visibilité sur la scène internationale de la recherche pour le développement durable.

Quant à l'apparente dispersion des moyens et des équipes de l'IRD au Sud, il faut garder en tête la diversité et l'hétérogénéité des ESR des pays partenaires mais aussi des choix scientifiques qui président au déploiement des forces et outils de l'Institut dans ces pays. Une partie des implantations à l'étranger découle des unités mixtes de recherche (UMR), en fonction de leurs programmes de recherche, également issus

des orientations des tutelles composantes autres que l'IRD. Ce « partenariat scientifique équitable » contribue au soutien et au renforcement des capacités des équipes scientifiques du Sud via nos dispositifs de recherche en partenariat innovants et adaptés au contexte Sud, en particulier la politique d'accueil des étudiants et chercheurs du Sud.

La répartition des moyens dans de nombreux pays est également justifiée d'un point de vue scientifique, par l'approche globale indispensable pour appréhender les grands problèmes et enjeux de la planète (changement global, risques environnementaux, ...), par exemple la compréhension du phénomène El Niño dans le Pacifique est indispensable pour comprendre la mousson africaine et ses fluctuations.

Pour autant, la gouvernance de l'Institut a tout à fait conscience de la nécessité de rationaliser ses dispositifs partout où cela est nécessaire et souhaité et d'exploiter toutes les synergies possibles en faisant bénéficier de notre expertise et savoir-faire dans la co-construction et co-réalisation de projets de recherche et formation structurants favorisant les dynamiques de recherche et d'innovation locales et régionales. Cette rationalisation passe par des efforts accrus de mutualisation avec les autres partenaires de l'ESR français dans les pays concernés (en particulier avec le CNRS sur les UMIFRE et le Cirad avec le réseau des dP5). Sa plus forte inscription dans les politiques de site en métropole : soulignons la création des délégations régionales en 2016, l'implication dans les instances des universités et des Idex et iSite, le développement des accords-cadres conclus avec les partenaires de l'ESR (CNRS, MNHN, ENS, INRAE, ... et en perspective l'IFREMER, le CIRAD, le BRGM).

Par ailleurs, l'organisation du travail en UMR a appris de longue date à l'IRD à s'appuyer sur les complémentarités avec ces partenaires (COPILs, conventions de partenariat...). L'ensemble des sujets de recherche émanant des UMR et déployés à l'étranger par les agents sont le plus souvent discutés par les organismes au cours de comité et dialogue inter tutelles mais doivent certainement mieux représenter une stratégie de recherche partenariale commune.

Au-delà de ces mesures particulières, c'est en renforçant, la conduite stratégique des activités de recherche, autour de la science de la durabilité, avec la nomination d'un directeur délégué à la Science (D2S) et un directeur adjoint spécifiquement en charge de la Science de la durabilité que j'entends aussi répondre à ces craintes de dispersion. La création et la consolidation des 5 départements scientifiques autour de 8 grandes priorités scientifiques interdisciplinaires aident considérablement à structurer cette approche stratégique. Aussi, les nouvelles conditions de la recherche française engendrées par la loi de programmation de la recherche 2021 - 2030 sont favorables à cette approche plus intégrée et doivent nous permettre d'accroître notre participation aux programmes européens et internationaux de la recherche et participer ainsi de la visibilité de la recherche française.

*Pour donner poids à la représentation France, à la diplomatie scientifique, à la visibilité de la recherche française (l'équipe France), la gouvernance de l'IRD est favorable, en lien avec les tutelles MESRI/MEAE, à l'identification d'un **organisme chef de file au moins pour certains pays**. L'IRD peut prétendre à cette position dans différents pays de la zone intertropicale. En effet, par son histoire, ses géographies et sa mission de recherche pour le développement placée sous une double tutelle MESRI-MEAE, l'IRD a depuis toujours réalisé des travaux résolument tournés vers les besoins des populations locales. Une recherche « centrée sur les problèmes », en partenariat avec le tissu académique local, qui donne à l'IRD une véritable légitimité, un temps d'avance sur bon nombre d'institutions de recherches nationales et internationales pour développer une approche Science de la durabilité.*

Les conclusions de la Cour recommandant dans sa synthèse d'engager un processus de rapprochement fonctionnel avec le CNRS anticipent certaines réflexions et actions déjà mises en œuvre depuis ma prise de fonction. L'IRD a depuis longue date la pratique de la recherche pour le développement, activités co-construites et co-conduites en partenariat avec les institutions des pays concernés. Les cultures, les modalités de construction des projets, de pilotage et pratiques de déploiement de nos deux établissements à l'étranger et outre-mer sont sensiblement différentes. L'IRD exprime le besoin d'une meilleure concertation et coordination notamment dans le déploiement opérationnel de nos dispositifs respectifs. Cette démarche est déjà engagée entre nos deux établissements (au travers d'un accord-cadre signé en décembre 2016 et en cours de renouvellement, COPIL, DOR, représentation commune à l'étranger, participation au Conseil scientifique des UMIFRE) et nécessite aussi un lien et concertation plus étroite avec les institutions du Sud avec lesquelles nous travaillons. La Cour avance, tout en la nuancant, une recommandation lourde de conséquences pour la recherche française, en plaidant pour un rapprochement organique avec le CNRS. Les complémentarités entre nos deux institutions existent et doivent être renforcées, le rapprochement de nos dispositifs respectifs de coopération, de nos représentations à l'étranger peuvent y répondre sans pour autant opérer un rapprochement institutionnel. Rapprochement qui impliquerait non seulement la dilution des actions de l'IRD dans le renforcement des capacités pour une recherche équitable et durable pour le développement des pays moins avancés et consécutivement un risque de disparition de l'IRD.

Le maintien de l'IRD, outil original dans le paysage des établissements de l'ESR, fer de lance de la science de la durabilité et instrument de diplomatie scientifique, constitue un atout majeur pour notre pays, pour la diplomatie française et européenne.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DU CENTRE
DE COOPÉRATION INTERNATIONALE EN RECHERCHE AGRONOMIQUE
POUR LE DÉVELOPPEMENT (CIRAD)**

En préambule, le CIRAD souhaite remercier la cour des comptes pour la qualité des échanges qui ont eu lieu, tant à l'écrit qu'à l'oral, à l'occasion de la production de son rapport sur « l'IRD, des choix stratégiques indispensables ». Le CIRAD se félicite de l'écoute et de la richesse des discussions qu'il a trouvées auprès de la cour, notamment entre la production de son rapport de constatation provisoire et la finalisation du contenu de son rapport final.

Pour la partie du rapport qui lui a été transmise, le CIRAD partage globalement les constats et les recommandations formulées par la cour, avec les orientations stratégiques à promouvoir le concernant ainsi que leurs conséquences sur ses relations avec l'IRD. Le CIRAD s'attache activement depuis plusieurs années à mettre en œuvre les objectifs stratégiques du CICID du 18 mai 2005, confirmés par la lettre du premier ministre du 24 septembre 2018 à la mission d'inspection « sur la rationalisation de notre dispositif de recherche au service du développement », à savoir un rapprochement scientifique actif avec INRAE, rapprochement qui doit tirer pleinement partie des complémentarités de positionnement et de statut juridique des deux établissements. Le rapport de la cour confirme que les deux établissements se sont bien appropriés cette décision. Fort de satisfecit, le CIRAD et INRAE vont poursuivre leur action dans cette voie, en déployant dès l'année 2021 leur plan d'action sur la coopération avec le continent africain qu'ils ont élaboré en commun. L'objectif réaffirmé est bien de projeter vers ce continent prioritaire pour la politique de coopération française, toute sa recherche agronomique, en l'ouvrant aux autres acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche, au premier rang desquels se trouvent l'IRD et l'université de Montpellier.

Parallèlement, le CIRAD va aussi poursuivre sa politique de mutualisation de moyens et d'implantation à l'étranger avec l'IRD, notamment pour ses deux directions régionales présentes en Afrique pour lesquelles ce n'est pas encore le cas, à savoir Madagascar et le Sénégal. Nous poursuivrons aussi la politique de croisement des représentations institutionnelles dans certains pays, en fonction des besoins et des opportunités. Cela a été le cas en 2020 en Colombie, où le CIRAD assure la représentation de l'IRD. La prochaine étape en 2021 concerne Haïti, l'IRD devant faire de même pour le CIRAD. Au plan de la science, la politique de mutualisation au niveau des unités mixtes de recherche (UMR) sur le site de Montpellier se poursuit activement en 2021, à la suite des évaluations réalisées en 2020 par le HCERES, avec notamment la création d'une grande unité de recherche sur la santé des plantes entre le CIRAD, INRAE et l'IRD, par la fusion de trois unités

préexistantes. Au niveau institutionnel, les PDG des trois établissements ont aussi produit en juillet 2020 une déclaration commune pour aller vers la création d'une alliance internationale sur la question des maladies émergentes d'origine animale et la gestion des crises épidémiques, qui vient connaître un lancement officiel au moment du « One Planet Summit » organisé par la France le 11 janvier de cette année via l'Initiative « PREventing ZOonotic Diseases Emergence » (PREZODE). Cette initiative est bien le fruit du travail en collaboration des trois instituts en lien avec nos partenaires européens. Ainsi, chaque fois que cela est utile et nécessaire, au bon niveau d'action, le CIRAD et l'IRD vont continuer à prendre, avec d'autres si besoin, les initiatives permettant de promouvoir une offre commune de la recherche française en coopération avec les pays en développement.

Les relations entre le ministère du travail et les acteurs associatifs : un pilotage à renforcer

PRÉSENTATION

Souvent créées à l'initiative des partenaires sociaux ou grâce au financement des collectivités territoriales, les associations, acteurs importants du champ de l'emploi et de la formation professionnelle, constituent un rouage essentiel pour la mise en œuvre des politiques publiques, tant au niveau national que local. Peu connus du grand public, plusieurs milliers d'organismes associatifs, de tailles et de natures très diverses, assument des missions de service public à fort enjeu. Ils s'adressent directement aux employeurs, aux personnes en recherche d'emploi et aux salariés pour accompagner des publics éloignés de l'emploi, financer les projets de formation des entreprises, des salariés et de certains demandeurs d'emploi, gérer le régime d'assurance chômage, contribuer au financement de l'activité partielle, etc.

Ces associations mobilisent des ressources publiques variées (contributions sociales obligatoires, subventions sur fonds publics, exonérations de cotisations sociales, crédits européens), qui représentent des enjeux financiers élevés, de près de 47 Md€ en 2019. Les mesures prises par l'État depuis le printemps 2020 pour lutter contre les conséquences socio-économiques de la crise sanitaire ont conforté leur rôle de relais de l'action publique et augmenté l'ampleur des enjeux financiers.

Si la Cour examine à intervalles réguliers la gestion des associations les plus importantes ainsi que l'efficacité et l'efficience des dispositifs auxquels elles participent, aucune enquête transversale n'avait été conduite jusqu'à présent sur les relations qu'entretiennent l'État et les associations dans le champ de l'emploi et de la formation professionnelle.

Au terme d'une enquête menée auprès d'une vingtaine d'acteurs très divers, la Cour constate que l'État est à l'origine d'un processus accéléré de transformation des associations, aux résultats contrastés (I) ; son rôle dans leur financement et, parfois, leur contrôle, se renforce (II), sans toutefois que leur pilotage ait été porté au niveau des enjeux actuels, marqués par les conséquences de la crise sanitaire (III). Ces constats sont notamment illustrés au travers de deux exemples d'associations agissant dans les domaines de la formation professionnelle et de l'insertion professionnelle et sociale des jeunes : les opérateurs de compétences et les missions locales.

I - Un paysage associatif d'une grande diversité, objet d'un processus de transformation à l'initiative de l'État depuis 2018

La mise en œuvre des politiques publiques de l'emploi et de la formation professionnelle s'appuie sur un grand nombre d'associations, dont la taille, la gouvernance, le fonctionnement et le financement sont très divers selon leurs domaines d'intervention (A). Sous l'impulsion de l'État, plusieurs changements sont intervenus depuis 2018 pour tenter d'en rationaliser le nombre et le fonctionnement (B). Si la transformation a été profonde et rapide dans le champ de la formation professionnelle, le processus s'est heurté à des résistances dans le champ de l'insertion dans l'emploi.

A - Un même statut juridique qui recouvre des disparités importantes dans la gestion des structures et leur relation à l'État

Les nombreuses associations, qui interviennent dans la mise en œuvre des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle, ont peu de points communs, à l'exception de leur statut juridique régi par la loi de 1901. Cette forte hétérogénéité est le résultat de leur histoire et s'explique par les spécificités de leurs champs d'intervention :

- assurance chômage avec l'Unédic²²¹, à gestion paritaire, qui finance les allocations chômage grâce aux cotisations patronales et à une fraction du produit de la contribution sociale généralisée ;
- accompagnement de publics spécifiques en recherche d'emploi par des structures déployées sur le territoire, qui bénéficient de subventions de la part de l'État, de collectivités territoriales et de l'Union européenne : missions locales et écoles de la deuxième chance pour les jeunes, Cap emploi pour les personnes en situation de handicap, majorité des structures d'insertion par l'activité économique pour les chômeurs en difficulté d'insertion ;
- appui technique aux branches professionnelles et financement d'actions de formation en entreprise par les opérateurs de compétences (Opco) à gestion paritaire, qui sont financés par des contributions versées par les entreprises et, pour l'essentiel, réparties par France compétences²²².

Autre différence, les enjeux financiers varient considérablement d'un type de structure à l'autre. Le budget de l'Unédic s'élevait à 39 Md€ en 2019, représentant 80 % de l'ensemble des concours financiers publics perçus par ces acteurs associatifs. Certains Opco gèrent désormais plus d'un milliard d'euros (en incluant le financement de l'apprentissage depuis 2020), tandis que les associations les plus petites, qui interviennent dans le champ de l'accompagnement des personnes en recherche d'emploi, reçoivent chacune quelques dizaines ou centaines de milliers d'euros. Le financement des associations d'insertion professionnelle, tous réseaux confondus, par le ministère du travail représentait environ 1,1 Md€ en 2019.

Les associations les plus anciennes dans le champ de l'emploi et de la formation professionnelle sont celles créées et gérées par les partenaires sociaux : l'Unédic en 1958, à l'invitation du Gouvernement, l'Association pour l'emploi des cadres (Apec) en 1966 et les premiers organismes de mutualisation des fonds de la formation professionnelle à la suite de la loi Delors de 1971 qui a mis à la charge des employeurs une obligation de formation de leurs salariés.

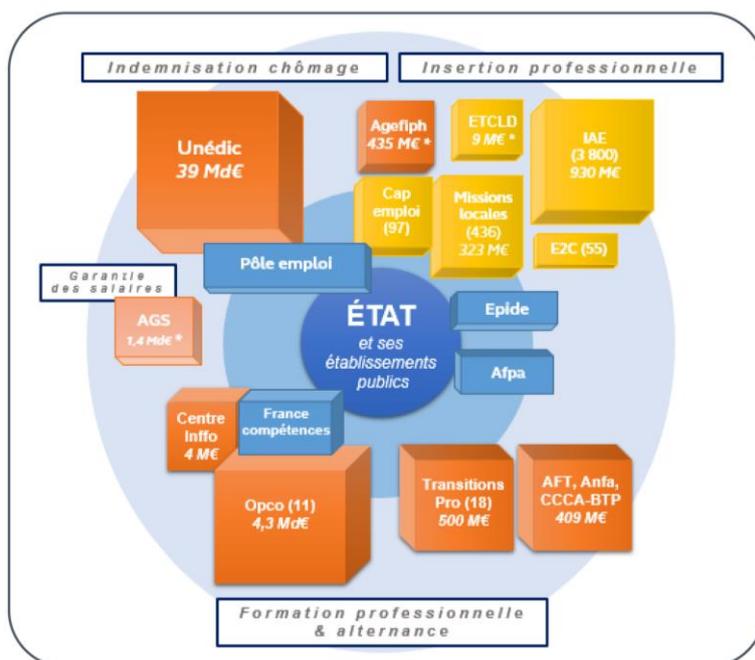
Dans le champ de l'insertion professionnelle, les acteurs associatifs organisés en réseau, fortement implantés au niveau local et cofinancés par les collectivités territoriales, ont pris leur essor à partir des années 1970 avec les structures d'insertion par l'activité économique, les missions locales à compter de 1982, les écoles de la deuxième chance depuis 1997 et l'association qui pilote l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée » depuis 2016.

²²¹ Cf. le chapitre du présent rapport consacré à l'assurance chômage face à la crise sanitaire.

²²² Créée le 1^{er} janvier 2019, France compétences est la nouvelle institution nationale publique chargée de la régulation et du financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

Selon les cas, le recours à des associations répond pour l'État à des motivations variées : consacrer une initiative territoriale en faveur de l'intérêt général, associer les partenaires sociaux à une politique publique, rechercher une plus grande agilité de mise en œuvre en dehors des circuits administratifs traditionnels, mobiliser des ressources humaines non soumises au plafond d'emplois voté chaque année en loi de finances, préserver un lien de proximité avec les usagers alors que les effectifs des agents publics en services déconcentrés tendent à se contracter, entretenir des lieux de discussion avec des partenaires de la société civile.

Schéma n° 1 : principaux acteurs associatifs impliqués dans la mise en œuvre des politiques publiques de l'emploi et de la formation professionnelle



Source : Cour des comptes

* Chiffres 2018.

Légende : en bleu : opérateurs de l'État ; en orange : associations à gestion paritaire ; en rose : association à gestion patronale ; en jaune : associations fonctionnant en réseau, financées à la fois par l'État et les collectivités territoriales.
Sigles et acronymes : Aftpa (Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes), AFT (Association pour le développement de la formation professionnelle Transports et Logistique), Agefiph (Association nationale pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées), AGS (Association de gestion du régime de garantie des créances des salariés), Anfa (Association nationale pour la formation automobile), CCCA-BTP (Comité de concertation et de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics), Epide (Établissement pour l'insertion dans l'emploi), ETCLD (Association de gestion du fonds d'expérimentation territoriale de lutte contre le chômage de longue durée), E2C (écoles de la deuxième chance), IAE (insertion par l'activité économique), Opco (opérateurs de compétences).

B - Un processus de transformation différencié selon les domaines d'intervention

Depuis 2018, l'État a engagé une rationalisation des structures associatives, prenant des formes différentes selon les réseaux, pour rendre leur gestion plus efficiente : réduction du nombre d'organismes mutualisant les fonds de la formation professionnelle, fusion entre missions locales à défaut de fusion avec Pôle emploi, rapprochement entre les Cap emploi et Pôle emploi, projet de fusion, finalement abandonné, entre Centre Inffo et France compétences. Dans le même temps, il s'est assuré d'une meilleure prise en compte de ses priorités en matière de formation professionnelle grâce à un encadrement réglementaire et un contrôle plus étroit sur les nouveaux opérateurs de compétences (Opco).

1 - Un changement profond des organismes de mutualisation des fonds de la formation professionnelle

a) La forte évolution du périmètre et des missions des organismes

La réforme de la formation professionnelle décidée en 2009 avait déjà procédé à une réduction du nombre d'organismes paritaires chargés de la gestion des fonds de la formation professionnelle, tout en laissant libres les partenaires sociaux des choix de regroupement dès lors que le seuil minimum de collecte des contributions des entreprises était atteint. La dernière réforme de la formation professionnelle n'a pas conservé cette souplesse : la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a donné au ministre du travail la possibilité, à travers la procédure d'agrément, de contraindre le choix de rattachement des branches professionnelles aux nouveaux opérateurs de compétences (Opco) chargés de financer l'alternance et certains dispositifs de formation professionnelle²²³. Elle vise à la fois à diminuer le nombre de structures et à constituer un champ d'intervention économiquement cohérent pour chaque Opco.

Sur la base d'un schéma-cible préalablement défini²²⁴, l'État a pleinement usé de ses prérogatives pour faire disparaître les deux organismes collecteurs interprofessionnels et modifier les propositions de regroupement présentées par les branches professionnelles.

²²³ 11 opérateurs de compétences (Opco) ont succédé aux 20 organismes paritaires collecteurs agréés (Opca) à compter du 1^{er} avril 2019.

²²⁴ Jean-Marie Marx et René Bagorski, Les opérateurs de compétences : transformer la formation professionnelle pour répondre aux enjeux de compétences, rapport remis au ministre du travail, août 2018.

La recomposition du paysage institutionnel de la formation professionnelle et de l'alternance demeure toutefois incomplète : trois associations continuent de bénéficier de taxes affectées²²⁵, bien que leurs missions recoupent désormais en grande partie celles confiées aux Opco : promotion des métiers, ingénierie de certification, travaux de prospective.

La loi du 5 septembre 2018 précitée a également profondément modifié les missions des associations à gestion paritaire dans le champ de la formation professionnelle.

Le cœur de métier de ces organismes a été réorienté de la collecte des contributions et du financement d'actions de formation à destination des entreprises de moins de 300 salariés vers le financement de l'alternance²²⁶, l'appui technique aux branches professionnelles et l'accompagnement de proximité des entreprises de moins de 50 salariés. Le financement du compte personnel de formation, qui leur incombait depuis 2014, a été transféré à la Caisse des dépôts et consignations et le montant des moyens consacrés au financement des plans de développement des compétences a été réduit. Enfin, la collecte des contributions finançant la formation professionnelle et l'alternance sera transférée aux Urssaf et à la Mutualité sociale agricole à compter du 1^{er} janvier 2022.

Malgré l'ampleur de ces changements et le délai très court prévu pour la mise en œuvre de la réforme, les anciens organismes ont fusionné au 1^{er} avril 2019 pour donner naissance aux 11 nouveaux Opco, qui assument l'ensemble de leurs nouvelles missions depuis le 1^{er} janvier 2020. Les dernières conventions d'objectifs et de moyens ont été signées avec le ministère du travail au plus tard à l'été 2020, malgré le contexte de crise sanitaire.

Dans le même temps, les Fonds paritaires de gestion du congé individuel de formation (Fongecif), organismes paritaires, interprofessionnels et régionaux chargés de conseiller, d'orienter et d'accompagner les salariés dans leurs projets professionnels de formation et de financer les congés individuels de formation, ont été remplacés par dix-huit commissions paritaires interprofessionnelles régionales, qui s'appuient désormais sur des associations dénommées « Transitions Pro ». Ces nouvelles entités financent le compte personnel de formation dans le cadre des projets de transition professionnelle. Elles n'assurent plus qu'un

²²⁵ AFT (Association pour le développement de la formation professionnelle Transports et Logistique), Anfa (Association nationale pour la formation automobile) et CCCA-BTP (Comité de concertation et de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics).

²²⁶ Jusqu'à fin 2019, le financement des contrats d'apprentissage relevait à titre principal de la compétence des régions.

suivi de la mise en œuvre du conseil en évolution professionnelle au bénéfice des salariés, dont la délivrance a été transférée depuis le 1^{er} janvier 2020 à des opérateurs régionaux désignés, par voie d'appel d'offres, par France compétences.

Enfin, le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), association nationale à gestion paritaire, a été supprimé le 1^{er} janvier 2019 et une partie de ses missions a été reprise par France compétences, établissement public à caractère administratif.

b) Un contrôle plus étroit par l'État

Depuis 2019, le contrôle de l'activité et du fonctionnement des Opco est plus strict que celui existant antérieurement vis-à-vis des anciens organismes collecteurs paritaires agréés (Opca). Non seulement l'État agrée les organismes, signe des conventions d'objectifs et de moyens avec eux et peut diligenter des contrôles, mais il est également désormais représenté au sein de leurs conseils d'administration par un commissaire du Gouvernement et un contrôleur d'État. En cas de dysfonctionnements répétés ou de défaillance, le ministre du travail peut nommer un administrateur provisoire, après mise en demeure, dans les conditions fixées par le décret n° 2018-1209 du 21 décembre 2018. Cet administrateur provisoire gère et représente l'Opco par substitution au conseil d'administration et à la direction générale.

La nomination d'une administratrice provisoire à la tête de l'opérateur de compétences de la construction (Constructys)

Si le champ couvert par le nouvel Opco (construction, bâtiment et travaux publics) a fait consensus, son fonctionnement interne a été perturbé par un conflit entre les partenaires sociaux. Toutes les instances paritaires de l'opérateur ont été suspendues à la suite de l'annulation des statuts de l'Opco par le tribunal judiciaire de Paris en février 2020. Par un arrêté du 27 février 2020, le ministère du travail a nommé une administratrice provisoire pour une durée initiale de six mois, renouvelée jusqu'au 20 septembre 2021. Malgré les difficultés de gouvernance, l'Opco Constructys a été en mesure de poursuivre ses activités et d'adopter un plan de relance en juillet 2020 pour soutenir les entreprises dans le contexte de crise sanitaire.

2 - L'échec du projet de rapprochement entre les missions locales et Pôle emploi

L'État a souhaité rationaliser les réseaux associatifs des missions locales et des Cap emploi, qui accompagnent les personnes en recherche d'emploi, en les rapprochant des agences de Pôle emploi.

Missions locales et Cap emploi : des réseaux spécialisés d'accompagnement vers l'emploi

Les « missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes » ont été créées en 1982 pour fournir un accompagnement global aux jeunes âgés de 16 à 25 ans qui rencontrent des difficultés pour accéder à l'autonomie ou à l'emploi, en recherchant les solutions appropriées en matière de santé, logement, maîtrise des savoirs de base, qualification professionnelle, etc. L'essentiel des 13 500 salariés de ces 436 associations accueillent les jeunes dans plus de 6 800 lieux pour les informer, les orienter et les accompagner dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur projet d'emploi ou de formation. Pour conduire leur action, les missions locales ont bénéficié de l'aide financière de l'État à hauteur de 396 M€ en 2019, ainsi que de subventions des collectivités territoriales et du Fonds social européen.

Autres exemples d'associations spécialisées dans l'accompagnement de publics particuliers, les Cap emploi aident les personnes en situation de handicap à chercher un travail et à se maintenir en emploi. Présents dans presque chaque département, les 97 Cap emploi emploient plus de 2 200 salariés, pour un budget total de 149 M€ en 2020.

En 2018, la tentative de fusion du réseau des missions locales avec celui de Pôle emploi, qui est le plus important établissement public de l'État, a dû être abandonnée face au refus exprimé par les élus locaux, qui cofinancent et président ces structures. À défaut, le ministère du travail a encouragé la fusion des associations situées dans les zones géographiques les plus densément couvertes.

En revanche, le processus de rapprochement géographique des agences de Pôle emploi et des Cap emploi, est en meilleure voie. À ce jour, 19 sites pilotes testent des lieux uniques d'accompagnement, à travers la présence d'équipes de conseillers des Cap emploi au sein des agences de Pôle emploi. La première phase d'extension, prévue initialement pour janvier 2021, a été reportée en raison de la crise sanitaire.

II - Le rôle croissant de l'État dans le financement des associations

Une part de plus en plus importante des ressources publiques reçues par les associations dépend directement ou indirectement de l'État. Cela peut conduire à une perte d'autonomie des acteurs associatifs (A) et à une évolution de la position de l'État comme garant financier en cas de difficulté, particulièrement en période de crise (B).

A - Une perte d'autonomie de gestion en raison de schémas de financement de plus en plus liés à l'État

1 - Une vraie réduction des marges de manœuvre financières des opérateurs de compétences

Si la loi du 5 septembre 2018 précitée a confié aux Opco la mission nouvelle de financement des contrats d'apprentissage, les modalités retenues ne leur laissent pas de marge de manœuvre : le niveau de prise en charge par contrat est validé par France compétences, sur proposition des branches professionnelles.

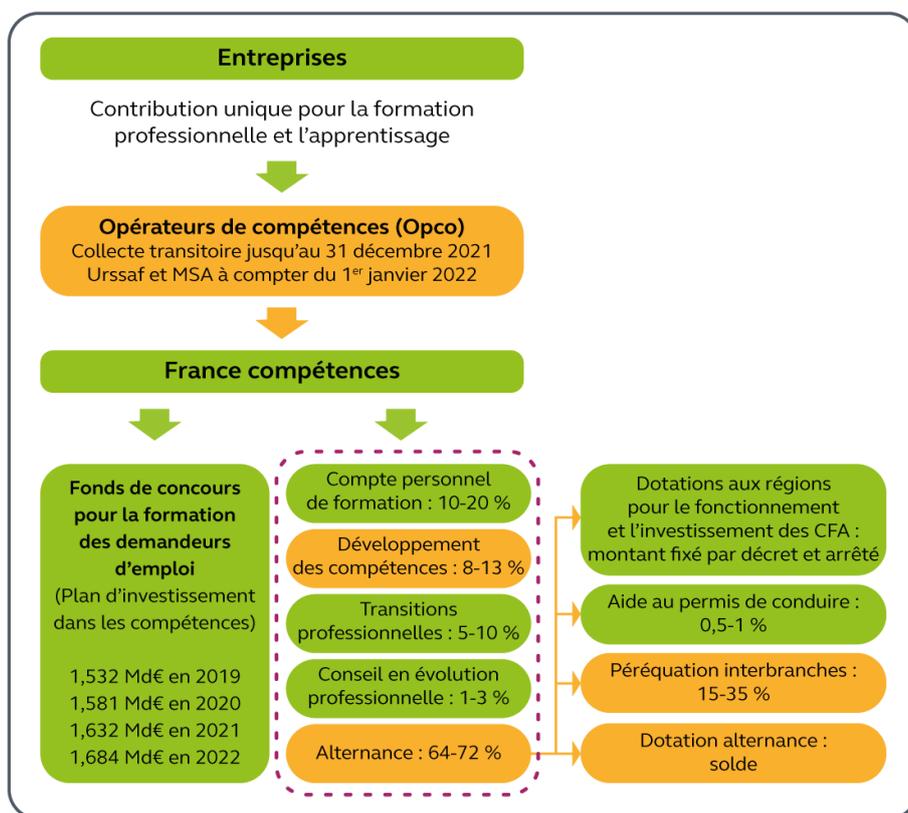
S'agissant de la formation professionnelle des salariés hors alternance, la même loi a réduit les moyens alloués aux Opco et leur capacité à développer une ingénierie financière pour combiner les financements.

D'une part, la masse des financements alloués aux Opco en ce domaine a diminué du fait de la dotation versée chaque année par France compétences au budget de l'État (1,6 Md€ en 2020), pour contribuer au financement de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi. D'autre part, le compte personnel de formation n'est plus financé par les Opco et l'enveloppe consacrée au financement des plans de développement des compétences, dont le bénéfice n'est plus ouvert aux entreprises de 50 salariés et plus, a été réduite par France compétences, dans le cadre des fourchettes fixées par voie réglementaire pour répartir les fonds de la formation professionnelle (et rappelées dans le schéma ci-après).

Enfin, les Opco ne conservent plus les contributions versées par leurs entreprises adhérentes, mais reçoivent des dotations calculées par France compétences en fonction de la taille de leurs entreprises adhérentes et du nombre de salariés couverts.

Du fait de l'évolution de leur périmètre d'intervention et de ces nouvelles règles de répartition de la ressource, certains Opco ont connu une diminution très sensible des moyens financiers qu'ils peuvent mobiliser sur les contributions légales pour accompagner les entreprises dans leurs projets de formation des salariés. C'est pourquoi l'État a incité les Opco, dans les conventions d'objectifs et de moyens signées avec eux, à rechercher des cofinancements externes en provenance des branches professionnelles, des entreprises et du Fonds social européen (FSE).

Schéma n° 2 : parts de la contribution unique des entreprises pour la formation professionnelle et l'alternance gérées par les Opco



Note de lecture : les enveloppes financières en jaune correspondent aux financements gérés par les Opco. Les fourchettes exprimées en points de pourcentage reflètent les marges de manœuvre réglementaires laissées au conseil d'administration de France compétences pour répartir le produit de la contribution unique au financement de l'alternance et de la formation professionnelle une fois déduit le financement consacré à la formation des demandeurs d'emploi.

Source : Cour des comptes

2 - Des financements publics de plus en plus morcelés qui complexifient la gestion des associations

Les associations peuvent bénéficier de subventions versées par l'État et les collectivités territoriales, mais aussi de fonds attribués par voie d'appels à projets au niveau national et au niveau régional, qu'il s'agisse de crédits de l'Union européenne (via principalement le FSE) ou, depuis 2018, de financements du plan d'investissement dans les compétences.

Amplifiée depuis 2018, la multiplication des sources de financement permet de diversifier les ressources disponibles et de soutenir certaines innovations. Toutefois, elle rend plus complexe et plus coûteuse la gestion de ces associations. En outre, lorsqu'elle risque de se substituer à des financements pérennes, la multiplication des cofinancements sur projets fragilise les structures les plus petites.

En raison du coût d'ingénierie, parfois dissuasif, nécessaire pour accompagner la montée en charge des financements spécifiques en lieu et place des subventions de fonctionnement, la réponse aux appels à projets et le suivi de leur mise en œuvre nécessitent la mobilisation de ressources complémentaires (humaines, financières, matérielles).

L'importance des financements spécifiques : l'exemple des budgets des missions locales de Paris et de Marseille

Lors du contrôle des missions locales de Paris et de Marseille, la Cour a constaté le poids croissant des financements spécifiques dans le budget de ces associations et la multiplication des lignes de financement nécessitant un financement distinct.

Alors que ces financements spécifiques représentaient une part marginale des ressources par rapport aux subventions d'exploitation, ils contribuent désormais respectivement à 32 % et 36 % des ressources totales des deux associations. Pour la seule mission locale de Marseille, 22 lignes de subventions différentes ont été recensées, environ les trois quarts provenant de l'État et de Pôle emploi, le reste correspondant à des financements de collectivités territoriales. La mission locale de Paris a, quant à elle, enregistré jusqu'à 35 lignes de financement.

La variété et la complexité des flux financiers, en raison des décalages dans les cycles de vie des différents projets, peuvent aussi conduire à de fortes variations du niveau moyen de trésorerie et imposer de mobiliser des lignes de crédits auprès d'établissements bancaires. L'absence de visibilité sur la pérennité des financements constitue également un frein à des recrutements en contrat à durée indéterminée de professionnels et à l'adaptation des locaux à l'activité.

Enfin, le recours au FSE expose les associations à des risques de contentieux en cas d'inéligibilité des dépenses déclarées ou d'insuffisances dans la production de pièces justificatives. Certains organismes renoncent à solliciter des financements européens en raison de la complexité et de la lourdeur du formalisme administratif, ainsi que des tensions financières que les flux de recettes engendrent sur la trésorerie des structures.

B - L'État, garant financier ultime des associations en période de crise

1 - Un soutien financier ponctuel en cas de défaillance isolée

Selon les circonstances, l'État peut apporter son concours financier pour soutenir une association en difficulté en attendant que les mesures de redressement et l'amélioration de la conjoncture économique permettent de combler ces déficits.

Hormis le cas particulier de l'Unédic, les risques financiers attachés aux associations sont de plusieurs natures : baisse des ressources provenant de contributions sociales obligatoires, désengagement d'autres contributeurs ou encore mauvaise gestion.

Le dialogue de gestion entre les services déconcentrés du ministère du travail (Direccte) et les acteurs associatifs implantés sur l'ensemble du territoire est régulier et solide, mais le ministère du travail ne dispose pas au niveau national d'une bonne visibilité sur leur situation financière. En région, la mise en place de « conférences des financeurs », pourtant prévue par les instructions nationales (notamment pour les missions locales), n'est pas partout effective. Pourtant, l'intérêt d'un dialogue approfondi entre l'État et les autres financeurs est majeur pour s'assurer de la cohérence des financements apportés et des méthodes d'évaluation des résultats, mais aussi pour prévenir le désengagement de certains cofinanceurs ou faire face à une situation financière dégradée. Dans ces deux dernières hypothèses, l'État examine un ensemble de critères (marges financières de la structure, capacité à trouver un autre cofinancier, abandon ou refonte de certaines actions, etc.) avant de statuer sur un éventuel complément de financement.

2 - Une protection exceptionnelle et d'ampleur pendant la crise sanitaire de 2020

Dès le déclenchement de l'épidémie de covid 19, au premier trimestre 2020, l'État a soutenu financièrement les acteurs associatifs ancrés dans les territoires pour qu'ils assurent la continuité du service public et jouent leur rôle face aux conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire.

Ainsi, en complément des mesures générales de soutien aux entreprises prises par le Gouvernement, le ministère du travail a maintenu, en dépit de la baisse d'activité enregistrée pendant le confinement, le niveau des subventions versées aux missions locales, aux écoles de la deuxième chance et aux Cap emploi. Il s'agissait de préserver la capacité des acteurs du service public de l'emploi à accompagner les publics particulièrement vulnérables au chômage. Les structures d'insertion par l'activité économique²²⁷ ont également bénéficié du redéploiement des crédits non consommés, au titre des subventions qui leur sont habituellement octroyées. En effet, une partie de ces subventions n'avait pas lieu d'être versée, compte tenu de la baisse d'activité enregistrée pendant le premier confinement. Les crédits non consommés ont été employés au second semestre 2020 à financer des mesures de soutien et d'aide au développement de ces structures.

3 - Un poids de l'État dans le financement des acteurs associatifs qui va croître avec la mise en œuvre du plan de relance

La part des financements de l'État dans les ressources des acteurs associatifs va augmenter en raison de la place donnée à ceux-ci dans la mise en œuvre du plan de relance.

Plus de 5 Md€ sur les 16,4 Md€ de crédits prévus au titre du volet emploi sur 2020-2021 sont financés ou gérés par des acteurs associatifs liés à l'État, pour préserver les emplois grâce à l'activité partielle, accompagner vers l'emploi davantage de jeunes, financer l'accélération de l'apprentissage, ainsi que la formation des salariés placés en activité partielle²²⁸ ou en reconversion professionnelle. Le financement d'acteurs associatifs par le plan de relance dans le champ de l'emploi (hors Unédic) et de la formation professionnelle devrait représenter environ 3 Md€.

²²⁷ Cour des comptes, *L'insertion des chômeurs par l'activité économique*, rapport public thématique, La Documentation française, janvier 2019.

²²⁸ Dès le printemps 2020, les Direccte ont délégué aux Opco l'instruction et le financement de l'essentiel des dossiers de formation des salariés placés en activité partielle.

**Tableau n° 1 : mesures du plan de relance 2020-2021 financées
ou gérées par des acteurs associatifs dans le champ de l'emploi
et de la formation professionnelle**

Mesures	Associations gestionnaires	Montant
PRESERVATION DES EMPLOIS		
Activité partielle	Unédic (prise en charge de 33 % du coût du dispositif)	2,2 Md€
ACCOMPAGNEMENT VERS L'EMPLOI		
Accompagnement renforcé des jeunes	Missions locales, structures d'insertion par l'activité économique	1,3 Md€
FORMATION		
FNE-Formation (financement des formations des salariés placés en situation d'activité partielle ou en reconversion professionnelle)	Opérateurs de compétences et associations Transition professionnelle	1,0 Md€
FINANCEMENT DE L'ALTERNANCE		
Subvention exceptionnelle à France compétences pour financer les contrats d'apprentissage (en complément de l'emprunt souscrit par France compétences à hauteur de 1,5 Md€ pour soutenir le financement de l'alternance et de la formation professionnelle).	Dotation complémentaire versée aux opérateurs de compétences par France compétences	0,75 Md€
Total		5,25 Md€

Source : Cour des comptes à partir du plan de relance annoncé par le Gouvernement le 3 septembre 2020

III - Malgré les moyens exceptionnels mobilisés face à la crise, des difficultés financières persistantes et un pilotage qui reste à renforcer

Si la principale difficulté, antérieure à la crise et amplifiée depuis le printemps 2020, est, pour les associations, de nature financière (A), la crise révèle aussi des limites dans la gouvernance partagée entre l'État et les acteurs associatifs (B).

A - Des tensions sur le financement amplifiées par les conséquences de la crise

1 - Des points d'alerte antérieurs à la crise

Certains organismes associatifs présentaient déjà avant la crise des signes de fragilité financière. Ainsi, les structures associatives de l'insertion par l'activité économique, peu rentables, ne sont pas en mesure de constituer des réserves de financement et doivent mobiliser des lignes de trésorerie et d'emprunt afin de faire face à leurs besoins de financement.

Les missions locales, mises sous tension par le déploiement de la Garantie jeunes et le versement parfois tardif des subventions, n'ont pas non plus de marges de manœuvre pour absorber des pertes de recettes, financer des dépenses exceptionnelles ou dégager une capacité d'investissement.

2 - La baisse des ressources des organismes financés par des contributions sociales en 2020

La crise sanitaire place les organismes percevant des contributions sociales (comme l'Unédic, l'AGS ou les Cap emploi via l'Agefiph) dans une situation délicate. D'un côté, leurs recettes diminuent, en raison de la chute de l'activité et des disparitions d'entreprises, de l'importance du nombre des salariés placés en activité partielle²²⁹ et en arrêt maladie et des reports et annulations de charges sociales. De l'autre, leurs dépenses augmentent en raison des besoins d'accompagnement des personnes touchées par la crise (indemnités d'activité partielle, prise en charge des créances salariales lorsque l'entreprise est placée en procédure collective, allocations chômage, etc.).

Les Opco subissent également les conséquences de la baisse des recettes finançant l'alternance et la formation professionnelle. France compétences leur a ainsi notifié, en juillet 2020, une diminution du montant de l'enveloppe consacrée au financement des plans de développement des compétences.

²²⁹ L'indemnité d'activité partielle n'est soumise qu'à la CSG sur les revenus de remplacement et à la CRDS.

3 - La crise, révélateur des fragilités structurelles de financement de la formation professionnelle

Si le rapport sur les conséquences financières de la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle remis par l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale des affaires sociales en mars 2020 mettait déjà en évidence la nécessité d'ajuster le financement et la régulation du système issus de la loi du 5 septembre 2018 précitée, la crise sanitaire a nettement accru les besoins de financement non couverts.

L'impasse financière structurelle réside dans le décalage entre, d'un côté, des dépenses particulièrement rigides (fonds de concours à verser au budget de l'État pour financer la formation des demandeurs d'emploi) ou potentiellement très dynamiques (alternance et compte personnel de formation) et, de l'autre, des recettes plus incertaines qui dépendent de l'évolution de la masse salariale (- 6,9 % selon le projet de loi de finances pour 2021). Ainsi, la baisse de la masse salariale résultant de la crise et l'absence de levier de régulation du système à court terme ont provoqué des difficultés très importantes de financement du système dès 2020.

Deux mesures financières ont été annoncées à ce jour pour permettre à France compétences de continuer à financer les Opco et les autres acteurs de la formation professionnelle et de l'alternance : le conseil d'administration de l'opérateur a voté une autorisation d'emprunt à hauteur de 1,5 Md€ en juin 2020 et l'État a prévu le versement d'une subvention exceptionnelle de 750 M€ en 2021, dans le cadre du plan de relance. Un décret devrait doter le conseil d'administration de France compétences de marges de manœuvre pour ajuster les fourchettes de répartition des ressources collectées entre les différents dispositifs de formation et assurer, en priorité, le financement des contrats d'apprentissage.

Les Opco bénéficient aussi depuis le printemps 2020 de fonds supplémentaires directement attribués par l'État dans le cadre du plan de relance pour financer la formation des salariés placés en activité partielle. Ils contribueront également à mettre en œuvre le nouveau dispositif de transitions professionnelles collectives annoncé par le Gouvernement fin octobre 2020, qui reposera principalement sur les associations Transition pro. Ces deux dispositifs sont financés par le FNE- Formation, sur le budget de la mission *Travail et emploi*.

B - Un enjeu de performance et de sécurisation financière

1 - Prendre en compte les réalités de la gestion associative dans la démarche de maîtrise des risques

Les risques opérationnels et financiers que prend l'État en recourant à des structures associatives pour mettre en œuvre des dispositifs en matière d'emploi et de formation professionnelle ne sont pas bien pris en compte dans la démarche de contrôle interne du ministère du travail.

Le sujet de la maîtrise des risques est généralement absent des conventions pluriannuelles d'objectifs signées entre l'État et les associations.

Malgré la situation critique de certains organismes et la détection de plusieurs cas de fraudes, très peu d'associations ont déployé une démarche de contrôle interne structurée (avec une note d'organisation interne, une carte des processus, une carte des risques, un plan d'action et des contrôles de supervision) par manque de ressources et d'intérêt, leur priorité étant de mettre en œuvre les missions de service public qui leur ont été confiées.

De son côté, l'État dispose de peu de ressources, ne s'étant pas doté de ligne de crédits spécifiques, ni de moyens humains pour réaliser régulièrement des audits flash sur les organismes associatifs.

Une démarche de maîtrise des risques en cours de construction par les opérateurs de compétences

Alors que les Opca avaient peu investi ce sujet, les Opco se sont engagés dans la construction d'une démarche de contrôle interne. À ce jour, si le recours à un commissaire aux comptes est systématiquement prévu, la réalité des moyens mobilisés et des outils et procédures mis en place en matière de contrôle interne reste toutefois très hétérogène d'une structure à l'autre. Seul un Opco a mis en place et systématisé une déclaration d'intérêts pour l'ensemble de ses administrateurs.

Compte tenu des volumes financiers en jeu et des risques de fraude dans le domaine de la formation professionnelle, un échange de bonnes pratiques entre les Opco serait bienvenu.

2 - Adapter les systèmes d'information au pilotage des politiques publiques

Déjà limités avant la crise sanitaire de 2020, les outils de pilotage des associations par l'État ne sont pas à la hauteur des volumes financiers exceptionnels mobilisés au cours des derniers mois.

Les systèmes d'information utilisés doivent satisfaire plusieurs objectifs : être facile d'utilisation par les personnels des associations, traiter les informations de façon homogène, avoir la capacité à mettre en œuvre de nouveaux dispositifs, respecter les règles de gestion des dispositifs et être en capacité de permettre le partage d'informations de qualité entre les associations et l'État. Or, les systèmes de gestion sont laissés à l'initiative des acteurs associatifs dans la plupart des cas, l'État s'investissant dans les systèmes d'information attachés à l'allocation des moyens et à la remontée des données de suivi.

À ce jour, le système d'information du réseau des missions locales, outil *ad hoc* intégré, fait exception. Il présente toutefois de nombreuses limites d'emploi.

I-Milo : une application métier partagée, qui nécessite encore des améliorations

Ayant succédé à d'autres applications développées dans les années 1990, I-Milo est un outil mis à disposition des missions locales par l'État depuis 2015 afin d'aider les structures dans la gestion de leur activité et de données utiles au pilotage.

I-Milo présente l'originalité d'être un système d'information dont le développement et la maintenance sont assurés dans le cadre d'une délégation de service public, en cours de renouvellement, dont le financement est conjointement assuré par l'État et les missions locales, l'État prenant à sa charge les évolutions de l'outil induites par des changements de réglementation.

Le recours à la délégation de service public, décision atypique, n'a pas donné lieu à un fonctionnement pleinement satisfaisant du point de vue des missions locales, leurs besoins d'évolution de l'outil n'étant pas suffisamment pris en compte par le délégataire selon elles. L'Union nationale des missions locales souhaiterait être davantage associée au pilotage de la délégation de service public pour y remédier.

Pour les autres associations organisées en réseau (Cap emploi, écoles de la deuxième chance, structures d'insertion par l'activité économique), l'État déploie des outils *ad hoc* qui pourraient également être améliorés. À titre d'exemple, le site extranet développé par l'Agence de services et de paiement pour le financement et le pilotage des structures de l'insertion par l'activité économique oblige les services de l'État à un travail chronophage de saisie d'informations.

Compte tenu des volumes financiers en jeu, la priorité devrait être donnée à la création de systèmes de remontée automatique de données issues des systèmes de gestion des opérateurs de compétences (près de 10 Md€ gérés) et des structures d'insertion par l'activité économique (1,5 Md€).

3 - Déployer une démarche d'évaluation à la hauteur des enjeux financiers

L'évaluation de la performance des dispositifs en matière d'emploi et de formation professionnelle est fragilisée par trois facteurs : la capacité inégale de production d'études et d'évaluation par les acteurs associatifs, le temps moyen de production des études et l'approche par dispositif, en fonction du statut des publics bénéficiaires (demandeurs d'emploi, jeunes, salariés, etc.), qui ne permet pas de suivre le parcours vers l'emploi des personnes ayant bénéficié d'une action de formation ou d'un accompagnement particulier. Cette analyse des trajectoires est pourtant nécessaire pour évaluer la rapidité, la pérennité et la qualité du retour à l'emploi.

Des progrès méthodologiques sont intervenus au cours des dernières années, par exemple avec la constitution de groupes homogènes permettant de comparer la performance des missions locales avec celles de structures placées dans une situation similaire. La démarche d'évaluation des missions locales pourrait à ce titre servir d'inspiration pour les autres organismes structurés en réseau.

Les missions locales : des progrès dans la démarche d'évaluation à conforter

Le renouvellement des conventions d'objectifs et de moyens (COM) en 2019 a été l'occasion de redéfinir la démarche d'évaluation de la performance des missions locales. L'allocation des moyens est davantage conditionnée au niveau de performance des entités (avec une part variable représentant 10 % des ressources).

Les données permettent à chaque mission locale de comparer ses résultats avec la moyenne nationale, la moyenne régionale et celle des structures de son groupe de référence, sur la base de 10 indicateurs clés nationaux – parcours du jeune accompagné, offres de service à destination des entreprises, efficacité de la structure, etc.

À ce jour, la démarche présente néanmoins plusieurs limites : manque de fiabilité de certains indicateurs, absence de valorisation du travail d'accompagnement social des jeunes, sorties positives limitées à l'obtention d'un emploi ou d'un contrat en alternance, absence de suivi de cohorte de jeunes pour mesurer à moyen-long terme l'apport de l'accompagnement par les missions locales, etc.

Pour autant, une telle démarche n'est utile que si elle permet d'exploiter des données produites de manière régulière et fiable sur les résultats obtenus, pour piloter les dispositifs et orienter l'allocation des moyens vers les dispositifs et les structures les plus efficaces. Elle permettrait de conforter la modulation des ressources à la performance qui a été introduite pour les missions locales, comme pour les écoles de la deuxième chance ou les structures d'insertion par l'activité économique.

Les données de la déclaration sociale nominative (DSN)²³⁰, couplées aux données produites par les gestionnaires des dispositifs, offrent une opportunité pour faire évoluer à moyen terme les modalités de production des indicateurs de résultats. Elles devraient également permettre de réaliser des évaluations reposant sur des études de cohortes, même si la DSN ne couvre pas toutes les situations d'emploi et si les données restent à fiabiliser afin de s'assurer que tous les changements de situation sont bien pris en compte.

²³⁰ Généralisée depuis le 1^{er} janvier 2019, la DSN remplace la vingtaine de déclarations périodiques ou événementielles adressées jusqu'alors par les employeurs aux organismes sociaux chargés de collecter des cotisations. Les données sont transmises mensuellement et de manière dématérialisée par l'intermédiaire des logiciels de paie.

Comme en matière de maîtrise des risques, il revient à l'État d'impulser la conception des outils et la mise en commun des travaux pour éclairer les décisions d'allocation des moyens vers les dispositifs et les structures les plus efficaces.

S'agissant des Opco, l'enjeu consiste pour l'État, en se détachant du système en vigueur à l'époque des Opca, à obtenir que les organismes soient réellement intéressés au respect des objectifs fixés par les conventions d'objectifs et de moyens, qu'il s'agisse des plafonds de frais de gestion comme des objectifs concernant l'activité des opérateurs. Il importe donc qu'un avenant aux conventions signées avec l'État intervienne rapidement en 2021 pour tirer les conséquences de la crise sanitaire et qu'une attention soit portée à la formulation des indicateurs.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les associations, acteurs essentiels des politiques publiques de l'emploi et de la formation professionnelle, se sont adaptées aux différentes réformes engagées par l'État depuis 2018. Les transformations, profondes dans le champ de la formation professionnelle, n'ont – sauf exception – pas remis en cause leur statut, qui permet réactivité, ouverture à des partenaires d'horizons divers et ancrage territorial.

De l'examen des relations entre l'État et les associations et même si des spécificités importantes caractérisent les différentes catégories d'acteurs, il ressort qu'une attention insuffisante est portée à l'intérêt d'approches transversales concernant la détection des risques financiers, la professionnalisation des ressources humaines, l'adaptation des systèmes d'information, la maîtrise des risques ou encore l'évaluation de la performance. Les conséquences de la crise sanitaire rendent ces préoccupations pourtant essentielles pour assurer la qualité et la bonne maîtrise des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle, dans un contexte qui requiert le déploiement de moyens en forte augmentation.

La Cour formule quatre recommandations pour améliorer le pilotage de ces structures et des politiques publiques qu'elles gèrent :

- 1. construire des indicateurs partagés reflétant la santé financière des structures associatives et prenant en compte l'ensemble des financements (ministère chargé de l'emploi et acteurs associatifs) ;*
- 2. intégrer dans la démarche de contrôle interne du ministère chargé de l'emploi les risques de gestion liés au recours aux acteurs associatifs (ministère chargé de l'emploi) ;*
- 3. porter une attention plus marquée dans les conventions d'objectifs et de moyens à la qualité des moyens (ressources humaines, systèmes d'information) et à la maîtrise des risques (ministère chargé de l'emploi) ;*
- 4. améliorer la mesure et l'analyse des résultats des structures (ministère chargé de l'emploi) :*
 - en élaborant, pour les entités organisées en réseau, des groupes homogènes de comparaison des résultats obtenus sur des indicateurs nationaux ;*
 - en définissant une feuille de route en vue d'exploiter les données de la déclaration sociale nominative (DSN).*

Réponses

Réponse du Premier ministre	351
Réponse du président de l'Union nationale des missions locales.....	354
Réponse de l'administratrice provisoire de l'opérateur de compétence de la construction Constructys.....	356

Destinataires n'ayant pas d'observation

Président de l'opérateur de compétences AFDAS
Président de l'opérateur de compétences ATLAS
Président de l'opérateur de compétences Ocapiat
Président de l'opérateur de compétences OPCO Santé
Président de l'opérateur de compétences Uniformation

Destinataires n'ayant pas répondu

Président de l'opérateur de compétences Opco 2i
Président de l'opérateur de compétences AKTO
Présidente de l'opérateur de compétences Opcommerce
Présidente de l'opérateur de compétences Entreprises de Proximité
Président de l'opérateur de compétences OPCO Mobilités

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Vous avez bien voulu m'adresser, pour observations, le chapitre du rapport public annuel « le Ministère du travail et les acteurs associatifs – un pilotage à renforcer ».

Il appelle de ma part les remarques suivantes.

En premier lieu, la Cour fait état de l'échec du projet de rapprochement entre les missions locales et Pôle emploi.

Afin d'apporter le meilleur service aux personnes en recherche d'emploi, particulièrement celles qui sont le plus en difficulté, mon prédécesseur a en effet annoncé en 2018 la volonté du Gouvernement de renforcer la coordination entre les différents acteurs du service public de l'emploi (SPE). L'objectif est d'améliorer le fonctionnement de celui-ci ainsi que l'offre de service en direction des personnes en recherche d'emploi et des entreprises, en proposant des parcours efficaces d'inclusion dans l'emploi.

Il s'agit notamment de favoriser de nouvelles synergies entre les acteurs du service public de l'emploi (Pôle emploi, missions locales, Cap emploi), et de renforcer l'action de ces acteurs grâce à une meilleure articulation et une coordination renforcée.

Je tiens à préciser que cet enjeu du renforcement de la coordination des acteurs du SPE et de l'articulation de leur offre de services est pleinement intégré dans le déploiement du plan « #1jeune1solution », construit sur la base du dialogue et de la concertation avec l'ensemble des partenaires sociaux en réponse à la crise sanitaire et économique que nous traversons.

Concernant plus particulièrement le service public de l'emploi, chacun des acteurs est mobilisé par l'État :

- autour des nouveaux objectifs quantitatifs d'accompagnement et de formation des jeunes,
- pour appréhender et diffuser les nouveaux dispositifs (par exemple : information des chargés d'entreprises des missions locales à propos de l'aide à l'embauche des jeunes).

Cette mobilisation a donné lieu à une note commune Pôle Emploi/Union nationale des missions locales/Chéops le 17 novembre 2020 pour le déploiement du plan qui pose les enjeux de renforcement des collaborations existantes autour de la fluidification et la sécurisation des parcours de jeunes bénéficiaires, de la mise en place d'actions coordonnées en faveur de l'accès à la formation et à l'engagement et des actions concertées en direction des entreprises qui peuvent être mises en œuvre pour favoriser le retour à l'emploi des jeunes.

La coordination des opérateurs s'effectue aussi bien au niveau national qu'au niveau territorial.

Enfin, la mise en place, depuis le 18 janvier 2021, de l'aide financière exceptionnelle pour les jeunes de moins de 26 ans en recherche d'emploi, engagés dans des accompagnements intensifs délivrés par Pôle emploi (dans le cadre de l'accompagnement intensif jeunes) ou par l'Association pour l'emploi des cadres (APEC) implique des coopérations renforcées entre Pôle emploi, les missions locales et l'APEC. En effet, d'une part, afin de déterminer le montant de l'aide, Pôle emploi et l'APEC peuvent solliciter les missions locales pour que celles-ci réalisent un diagnostic social et financier de la situation du jeune et préconisent le montant pertinent de l'aide et sa durée ; d'autre part si le jeune est identifié, à l'occasion de ce diagnostic, comme nécessitant un besoin d'accompagnement social au-delà du besoin financier ponctuel, un co-accompagnement peut lui être proposé avec la mise en place, en complément du volet professionnel réalisé par Pôle emploi ou l'APEC, d'un accompagnement social et financier réalisé par la mission locale dans le cadre d'un parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA).

Par ailleurs, l'accord-cadre de partenariat renforcé entre Pôle Emploi et le réseau des missions locales a été prolongé pour un an. Les travaux de révision seront lancés en 2021 dans la continuité et en cohérence avec les actions précitées.

Concernant le financement des missions locales, plusieurs remarques peuvent être faites.

Les marges de manœuvre financières sont très variables d'une mission locale à l'autre. Les missions disposent d'une autonomie de gestion et ne font donc pas toutes les mêmes choix d'allocation de leurs ressources.

Ainsi, toutes n'ont pas fait le même usage de la subvention exceptionnelle de 62 M€ versée en 2019, en supplément de la subvention annuelle, afin d'accompagner l'annualisation du financement de la Garantie jeunes : certaines l'ont affectée à leurs fonds propres quand d'autres l'ont dépensée en charges courantes.

Par ailleurs, si le schéma n° 1 indique correctement le montant de la subvention de l'État en 2018, le chiffre à retenir pour les missions locales n'est pas 190 M€ mais 323 M€. Par ailleurs le nombre de missions locales est aujourd'hui de 436.

S'agissant de la démarche de performance des missions locales, je souhaite apporter les précisions suivantes.

Concernant le manque de fiabilité des indicateurs, l'union nationale des missions locales (UNML) a été associée à la mise en place de la démarche de performance et à la construction de l'outil d'analyse de l'activité des missions locales lors de l'élaboration de l'instruction du 16 mai 2019 relative à la stratégie pluriannuelle de performance des missions locales 2019-2022. Au niveau territorial, au cours du moment privilégié d'échanges que constitue le dialogue de gestion, la fixation des objectifs est l'occasion de faire le point sur les forces et les faiblesses de la mission locale en analysant ses résultats de l'année précédente puis, sur cette base, de définir concrètement son ambition de progression au regard notamment des caractéristiques du public accompagné. À cet égard, les indicateurs ont fait l'objet d'échanges avec l'UNML et les DIRECCTE, afin d'améliorer la saisie par les missions locales des données sous-jacentes dans i-milo et le portail ICARE. Une notice des tableaux de bord CPO 2019-2022 a ainsi été diffusée auprès du réseau des DI(R)ECCTE et des missions locales. De même, une charte de saisie i-milo, validée par l'UNML, a également été élaborée pour le réseau des missions locales afin d'éviter les biais de saisie. Une évolution éventuelle des indicateurs d'efficacité serait conditionnée à la mise en place d'une comptabilité analytique dans l'ensemble des missions locales.

Je partage le point de vue de la Cour quant à la nécessité d'améliorer l'évaluation des difficultés d'insertion sociale rencontrées par les jeunes et le suivi de leur progression au cours de leurs parcours. Cela nécessite d'engager des travaux avec le réseau des missions locales afin de compléter les données existantes sur les actions de logement, de santé ou d'accès aux droits mises en œuvre dans le cadre d'un parcours en Garantie jeunes et ainsi d'élaborer une grille d'évaluation homogène et partagée sur l'autonomie acquise par le jeune pendant son parcours d'accompagnement vers l'emploi ou la formation.

Enfin, concernant les développements sur le rapprochement entre Centre Inffo et France compétences, il est exact que celui-ci, qui s'inscrivait dans la feuille de route de simplification des structures administratives, n'est effectivement plus d'actualité, compte tenu de l'effort de redressement budgétaire et du renforcement de la régulation financière qui sont attendus de France compétences. Il apparaît également, au vu des conclusions d'un rapport d'inspection, que les synergies entre les deux opérateurs sont faibles. France Compétences et Centre Inffo poursuivront donc leurs trajectoires respectives.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNION NATIONALE DES MISSIONS LOCALES

Je vous remercie vivement pour la communication du chapitre du rapport public annuel 2021 de la Cours des comptes cité en objet. Comme vous nous y invitez, vous trouverez ci-dessous la réponse de l'Union nationale des missions locales sur plusieurs points du chapitre.

1-Concernant l'abandon du projet de fusion entre les missions locales et Pôle emploi.

Le rapport précise qu'« en 2018, la tentative de fusion du réseau des missions locales avec celui de Pôle emploi, qui est le plus important établissement public de l'État, a dû être abandonné face au refus exprimé par les élus locaux, qui cofinancent et président ces structures ». Les élus des collectivités qui président les Missions Locales considèrent qu'une logique de partenariat est plus efficace qu'une fusion, partant du constat que les missions et les offres de service développées par chacun des réseaux sont très complémentaires. Le rôle des Missions locales ne peut se réduire à un accompagnement vers l'emploi : celles-ci réalisent en effet un travail important d'accompagnement vers l'autonomie, qui se traduit par une approche globale des besoins du jeune en terme d'accès au logement, aux soins, d'accompagnement à la citoyenneté, à la mobilité, à la sécurisation financière, d'accès aux droits (sport, culture, ...). Afin de renforcer la coordination, Pole Emploi est largement associé aux stratégies des Missions Locales puisqu'il dispose d'un siège de droit dans leur conseil d'administration. Dans le cadre de la mise en œuvre du plan #1jeune1solution, la complémentarité des interventions prend tout son sens et permet de renforcer l'orientation respective des jeunes vers la structure (Agence Pôle emploi ou Mission Locale) la plus à même de répondre aux besoins de chaque jeune, ce qui peut d'ailleurs conduire à un co- accompagnement, au bénéfice du parcours d'insertion sociale et professionnelle du jeune.

2-Concernant la démarche d'évaluation (recommandation n° 1 en conclusion du chapitre)

Le rapport précise que « la démarche d'évaluation des missions locales pourrait [...] servir d'inspiration pour les autres organismes structurés en réseau. »

L'UNML considère que le système d'évaluation de la performance des missions locales est essentiel. Par rapport à la précédente génération de COM, le nouveau système d'évaluation de la performance pour la période 2019-2022 a permis de limiter le nombre d'indicateurs mis à disposition des services de l'État et ainsi de définir un cadre d'évaluation commun à tous ces services.

Cependant, comme le souligne le rapport, « la démarche présente plusieurs limites : manque de fiabilité de certains indicateurs, absence de valorisation du travail d'accompagnement social des jeunes ».

Ainsi, en écho à la recommandation n° 1 formulée par la Cour dans la conclusion du chapitre, l'UNML se tient à la disposition des pouvoirs publics pour construire le prochain système d'évaluation de la performance pouvant combiner les exigences d'atteinte des objectifs de la politique publique et la réalité de l'activité des missions locales. L'UNML conduit actuellement avec les Missions Locales et l'ARML de Normandie, le projet intitulé ML21, qui porte notamment sur la mise en place d'un outil d'évaluation de la progression des parcours d'accès à l'autonomie et à l'emploi des jeunes, dans toutes ses dimensions (logement, santé, citoyenneté, mobilité, emploi, formation, ressources financières). Ce projet est amené à être mis à disposition de tout le réseau des Missions Locales après sa phase d'ingénierie assurée par les Missions Locales normandes au premier semestre 2021.

3-Concernant la visibilité sur les financements et le besoin de porter une attention plus marquée dans les conventions d'objectifs et de moyens à la question des moyens (recommandation n° 3 en conclusion du chapitre)

Le rapport souligne que « l'absence de visibilité sur la pérennité des financements constitue également frein au recrutement en CDI de professionnels et à l'adaptation des locaux à l'activité ». La visibilité des financements est en effet une des conditions permettant de garantir la bonne gestion financière et des ressources humaines des structures, comme pour toutes les structures associatives dont l'exploitation repose majoritairement sur des subventions. Les financements par appels à projet et les financements spécifiques se substituent progressivement aux subventions d'exploitation et contribuent également à fragiliser les capacités de projection à moyen ou long terme pour les structures, en particulier sur leur politique de recrutement.

La Cour recommande en conclusion de « porter une attention plus marquée dans les conventions d'objectifs et de moyens à la qualité des moyens (ressources humaines, systèmes d'information) » (recommandation n°3).

L'UNML, en tant que syndical employeur représentatif de la branche des Missions Locales, conduit pour le compte de la branche une enquête annuelle sur les caractéristiques des salariés de la branche, qui permet d'observer que les effectifs y sont très majoritairement employés en CDI (87,3 %). Les partenaires sociaux sont attachés à ce que cet indicateur sur la qualité des emplois ne se dégrade pas dans les années à venir.

Concernant le système d'information, l'UNML demande depuis de nombreuses années à « être davantage associée au pilotage de la délégation de service public » du système d'information des Missions Locales, dont il finance la maintenance et le développement aux côtés de la DGEFP. La participation au pilotage permettrait de s'appuyer sur l'expertise du réseau pour faire évoluer le SI et mieux prendre en compte les besoins des jeunes, leur évolution et les effets de l'accompagnement sur leurs parcours d'insertion sociale et professionnelle.

Plus généralement, la prise en compte de l'expertise des acteurs associatifs, parties prenantes de la mise en œuvre d'une politique publique, dans la conception des systèmes d'information et d'évaluation dès la phase d'élaboration (ou d'évolution) de la politique publique favoriserait une plus grande lisibilité de l'impact de cette politique et une capacité à la faire évoluer de façon plus réactive au regard des besoins des publics ciblés par la politique.

RÉPONSE DE L'ADMINISTRATRICE PROVISOIRE DE L'OPÉRATEUR DE COMPÉTENCE DE LA CONSTRUCTION CONSTRUCTYS

Dans la réflexion sur la performance des structures associatives, il apparaît essentiel de rappeler l'engagement des acteurs qui prennent part à leur gouvernance : l'enjeu de la mission de la structure doit rester prédominant à tout autre enjeu et **la responsabilité des acteurs tant sur les aspects financiers liés au fonctionnement de la structure qu'à ceux liés à son activité mérite d'être rappelée.**

La présence du contrôleur d'état et du commissaire du gouvernement dans les instances de gouvernance est pertinente à cet effet, leur rôle pourrait être renforcé.

Il apparaît aussi que **la gouvernance des structures pourrait être adaptée à leur taille** (nombre d'administrateurs versus fonds engagés et/ou versus nombre de salariés) afin de gagner en responsabilité, souplesse et efficacité.

La réduction du nombre de structures, la clarification des missions de chaque structure ont été clarifiées ; **il reste cependant quelques zones à clarifier comme mentionné dans le rapport : « 3 associations (...) bien que leurs missions recoupent désormais en grande partie celles confiées aux OPCO »**

- **Construire des indicateurs partagés reflétant la santé financière des structures associatives et prenant en compte l'ensemble des financements (ministère chargé de l'emploi et acteurs associatifs).**

Au-delà des objectifs de la COM, **un contrôle de gestion du fonctionnement de la structure et un contrôle de gestion de son activité permettant de suivre des indicateurs sur la santé financière** est garant de l'anticipation des risques. C'est de la responsabilité de la structure et de sa gouvernance de mettre en place des indicateurs de suivi et de faire remonter, à son organisme de tutelle (état, territoires) les difficultés et de proposer des solutions. **Des indicateurs communs pourraient être mis en place à partir de l'existant.**

Concernant les financements, il est utile d'identifier :

- leur origine, (répartition par origine %)
- les facteurs de risque : lié à l'activité économique (exemple des collectes qui dépendent de l'activité économique), lié à des choix politiques (état, territoires, partenaires sociaux,). Comme mentionné dans le rapport, il apparait que les financements liés à l'activité économique (collecte) peuvent être en contradiction avec les enjeux des structures et de ce fait ont besoin d'être contrebalancé par des choix politiques allouant des ressources supplémentaires en cas de crise mais apportant de la complexité de gestion (cofinancements..).
- leur traçabilité et leur contrôle
- intégrer dans la démarche de contrôle interne du ministère chargé de l'emploi les risques de gestion liés au recours aux acteurs associatifs (ministère chargé de l'emploi).

La complexité de l'écosystème et des paramètres intervenant dans la vie des structures ne peut que renforcer le besoin d'anticipation des risques et le pilotage d'actions correctives à intervalle plus court que par le passé.

- porter une attention plus marquée dans les conventions d'objectifs et de moyens à la qualité des moyens (ressources humaines, systèmes d'information) et à la maîtrise des risques (ministère chargé de l'emploi).

La mise en place des moyens pour atteindre les objectifs de la COM et le suivi est la responsabilité de la structure. Certes, la gouvernance n'interfère pas dans « l'opérationnel » de la structure mais elle peut vérifier que les moyens alloués sont pertinents au regard des priorités. À cet effet, une attention plus marquée prévue dans la COM pour que la structure rende compte de ses plans d'actions y compris ceux sur la maîtrise des risques et des moyens alloués en cohérence paraît justifiée.

- améliorer la mesure et l'analyse des résultats des structures (ministère chargé de l'emploi) :

- en élaborant, pour les entités organisées en réseau, des groupes homogènes de comparaison des résultats obtenus sur des indicateurs nationaux ;
- en définissant une feuille de route en vue d'exploiter les données de la déclaration sociale nominative (DSN).

Toute mesure et comparaison est source d'émulation et de progrès. Des principes pour ces mesures, gages de leur utilité et de leur acceptation : du sens : être source de progrès : les acteurs peuvent s'en emparer pour agir ; la simplicité : pas d'usine à gaz – se servir des éléments qui existent déjà ; la transparence : des mesures faciles à expliquer, des résultats faciles à interpréter et à communiquer : la fiabilité.

Les ordres des professions de santé et la sécurité des patients

PRÉSENTATION

Les ordres professionnels sont des organismes privés chargés d'une mission de service public. L'ordre des médecins, celui des chirurgiens-dentistes et celui des pharmaciens ont été créés en 1945, l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes et celui des infirmiers en 2006, avec la même organisation et les mêmes missions. L'inscription à l'ordre est obligatoire, ainsi que le paiement de la cotisation.

Les professions de santé étant réglementées, les ordres sont chargés de s'assurer de la régularité de l'entrée dans la profession, en tenant un tableau, auquel les praticiens ont l'obligation d'être inscrits pour exercer, et de vérifier leurs capacités professionnelles.

Ils sont surtout chargés de contrôler le respect, par les professionnels, des règles de déontologie qui leur sont applicables. Pour cela, ils disposent d'un pouvoir juridictionnel exercé via les chambres disciplinaires placées auprès d'eux, qui jugent et sanctionnent les manquements au code de déontologie. Ils contribuent enfin à promouvoir la santé publique et la qualité des soins²³¹.

²³¹ Ainsi, le dossier pharmaceutique a été mis en place avec succès par l'ordre des pharmaciens (cf. Cour des comptes, « Le dossier pharmaceutique : un outil au service de la santé publique », in *Le rapport public annuel 2020*, La Documentation française, février 2020).

Entre 2016 et 2020, la Cour des comptes a contrôlé un par un cinq des sept²³² ordres professionnels du secteur de la santé²³³ : l'ordre des chirurgiens-dentistes, l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes, l'ordre des infirmiers, l'ordre des médecins et l'ordre des pharmaciens. Pour les trois premiers, il s'agissait d'un premier contrôle²³⁴. Les travaux de la Cour ont mis au jour de nombreuses carences dans l'exercice, par certains ordres, de leurs missions, voire des faits graves attestant d'une insuffisante prise en compte de l'intérêt et de la santé des patients. Ils ont donné lieu à la publication d'un chapitre du rapport public annuel consacré à l'ordre des chirurgiens-dentistes en 2017, d'un rapport public thématique consacré à l'ordre des médecins en 2019 ainsi qu'à un arrêt de la Cour de discipline budgétaire et financière relatif à l'ordre des chirurgiens-dentistes en 2018²³⁵ et à un référé sur l'ordre des infirmiers en 2021.

Les désordres de gestion ayant été amplement décrits dans ces précédents documents, la Cour a choisi de se concentrer ici sur les compétences des ordres ayant trait à la sécurité des patients, en actualisant les données jusqu'en 2019. Par conséquent, le rôle des ordres dans le contexte de la pandémie de covid 19, en particulier de ceux des médecins et des pharmaciens, particulièrement sollicités par les pouvoirs publics, n'a pas été examiné.

Dans ce chapitre, la Cour met donc en perspective leurs résultats et examine si des progrès ont été accomplis depuis les observations qu'elle avait formulées²³⁶. En effet, même si les ordres se trouvent chacun dans une situation singulière, plusieurs lignes de force communes peuvent être dégagées, qui conduisent à formuler ici des recommandations communes à tous les ordres contrôlés.

²³² La Cour n'a pas contrôlé l'ordre des sages-femmes ni celui des pédicures-podologues.

²³³ Pour chaque ordre, le contrôle a porté sur le Conseil national et sur des conseils régionaux ou interrégionaux et départementaux ou interdépartementaux, ainsi que, pour l'ordre des pharmaciens, sur des conseils centraux.

²³⁴ La compétence de la Cour sur les ordres professionnels est tirée de l'article 11 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000.

²³⁵ Arrêt n° 224-880 du 29 novembre 2018, publié au JO n° 0279 du 02/12/2018.

²³⁶ À la suite du contrôle par la Cour de l'ordre des chirurgiens-dentistes, deux ordonnances de 2017 puis plusieurs décrets ont introduit de profondes modifications visant à moderniser le fonctionnement des ordres des professions de santé. Ces textes ont notamment permis un renouvellement de la gouvernance des ordres, l'introduction de règles d'achat inspirées de celles de la commande publique, une modernisation de la présentation de leurs comptes et une amélioration de leur procédure juridictionnelle.

Il en ressort que, malgré un rééquilibrage progressif de leur gouvernance, les ordres assurent de manière inégale leurs missions administratives visant au contrôle du respect, par les professionnels, des règles déontologiques ou à l'évaluation de leurs capacités professionnelles, parfois au détriment de l'intérêt des patients (I).

Le bilan de la justice disciplinaire, dont l'indépendance a pourtant été récemment renforcée, est ambivalent, notamment du fait de disparités dans le traitement des plaintes et de la relative clémence des sanctions, et invite à achever le processus de professionnalisation en cours (II).

I - Des missions administratives inégalement exercées, malgré une gouvernance rééquilibrée

A - Un tableau généralement exhaustif malgré des outils informatiques peu performants

La première des compétences administratives des ordres réside dans le contrôle, avec l'inscription au tableau, de l'accès à la profession. L'ordre vérifie si les conditions de diplôme et de nationalité sont réunies et si le postulant offre les garanties suffisantes de moralité, d'indépendance et de compétence, ainsi que de maîtrise de la langue française pour les praticiens à diplôme étranger.

1 - Une inscription au tableau obligatoire pour exercer

Un défaut d'inscription à l'ordre peut être lourd de conséquences pour la sécurité des patients : praticiens jamais sanctionnés malgré des fautes professionnelles, exerçant malgré une suspension ou une interdiction les frappant, changeant de région, d'employeur ou de mode d'exercice selon les cas.

L'inscription à l'ordre étant obligatoire, sauf pour quelques cas limitativement énumérés par le code de la santé publique²³⁷, la personne qui prétendrait exercer sans être inscrite au tableau s'expose à des poursuites pour exercice illégal de sa profession.

²³⁷ Notamment les praticiens appartenant au service de santé des armées ou les praticiens fonctionnaires n'exerçant pas leur art dans le cadre de leurs fonctions.

L'inscription à l'ordre génère l'attribution d'un numéro au répertoire partagé des professions de santé (RPPS), qui lui-même conditionne la délivrance d'une carte de professionnel de santé (CPS) et le remboursement des actes par l'assurance-maladie. Pour les praticiens libéraux, elle est indispensable à l'exercice de la profession. La tenue du tableau est donc une mission fondamentale, dont la Cour a pu vérifier qu'elle était, en majorité, correctement exercée.

C'est l'ordre des infirmiers qui rencontre en la matière le plus de difficultés. Il ne comptait, en 2019, que 48 % des infirmiers en exercice²³⁸, pour les raisons exposées dans l'encadré ci-après.

Les vicissitudes des inscriptions au tableau de l'ordre des infirmiers

L'ordre des infirmiers a été créé en 2006 malgré la vive opposition d'une partie de la profession. Son existence a ensuite été remise en cause de manière récurrente par les organisations syndicales de salariés, ce qui a durablement handicapé son fonctionnement et fortement obéré le taux d'inscription. Les ministres de la santé qui se sont succédé en 2011 et 2012 ont eux-mêmes contribué à cette instabilité, en suggérant de rendre optionnelle pour les salariés, l'un, la cotisation, l'autre, l'adhésion à l'ordre.

En conséquence, en 2020, le tableau de l'ordre est toujours loin d'être exhaustif, ce qui constitue un frein au basculement du fichier des infirmiers du répertoire ADELI²³⁹, aujourd'hui obsolète, vers le répertoire partagé des professions de santé (RPPS) et prive l'ordre de la possibilité de suivre et sanctionner des infirmiers dont la pratique présente un risque pour les patients. Si 96 % des infirmiers d'exercice libéral ou mixte sont inscrits à l'ordre, le taux d'inscription des infirmiers salariés, quant à lui, dépasse à peine un tiers. Un décret du 10 juillet 2018²⁴⁰ a donc imposé aux établissements employeurs d'infirmiers de transmettre à l'ordre, sur une base trimestrielle, la liste de leurs infirmiers salariés. L'application de ce décret s'est cependant heurtée à de nombreuses difficultés²⁴¹, en raison de la mauvaise volonté des établissements, de la piètre qualité des données transmises et du dimensionnement insuffisant des équipes techniques de l'ordre.

²³⁸ Soit 335 354 inscrits sur 700 000 infirmiers, chiffres arrêtés au 30 novembre 2019.

²³⁹ Le répertoire ADELI est le système d'information national portant sur les professionnels de santé qui ne sont pas déjà dans le répertoire partagé des professions de santé (RPPS). Ce répertoire attribue un numéro d'identification aux professionnels, lors de leur enregistrement auprès de leur agence régionale de santé.

²⁴⁰ Décret n° 2018-596 du 10 juillet 2018, relatif à l'établissement des listes nominatives des infirmiers salariés en vue de leur inscription au tableau de l'ordre.

²⁴¹ 20 CHU seulement sur 32 avaient transmis leurs listes au printemps 2019.

2 - Une procédure d'inscription non dématérialisée, avec un contrôle des diplômes peu efficient

Aucun ordre n'a dématérialisé le processus d'inscription au tableau. Les délais d'inscription sont, de ce fait, peu optimisés, même s'ils restent inférieurs au délai légal de trois mois à compter du dépôt de la demande. De plus, le mode de traitement sous forme papier ne permet pas de conserver l'historique des vérifications – notamment la vérification des diplômes – que requiert l'examen d'une demande d'inscription nouvelle. La mise en place de téléprocédures d'inscription est désormais nécessaire. Le Conseil national de l'ordre des médecins a initié la démarche, en rendant possible depuis l'été 2018, pour les internes seulement, l'inscription en ligne. L'ordre des pharmaciens a mis en place en 2020, un portail dématérialisé permettant notamment de stocker des documents numérisés nécessaires à l'inscription au tableau²⁴².

La vérification des diplômes pourrait être facilitée si les relations entre les ordres et les universités ou les écoles de formation étaient plus étroites et les protocoles d'échanges de données mieux respectés.

3 - Des outils informatiques insuffisamment performants

De manière générale, les outils informatiques déployés par les ordres pour la tenue de leur tableau n'ont pas été conçus pour recueillir, sur chaque praticien, les informations professionnelles susceptibles de mieux préserver la sécurité des patients.

Ainsi aucun des ordres contrôlés n'a enrichi son tableau d'informations relatives aux éventuelles sanctions ou interdictions d'exercer prononcées contre les praticiens. Des alertes ont parfois été mises en place, qui indiquent seulement qu'une sanction a été prononcée. Pourtant, la bonne gestion du tableau voudrait que les interdictions d'exercer y soient notées explicitement, d'une part pour permettre une désactivation systématique et immédiate de la carte professionnelle, d'autre part pour éviter qu'un praticien, condamné dans une région, ne s'inscrive dans une autre, non informée de sa condamnation, cas que la Cour a pu constater.

²⁴² L'ordre des masseurs-kinésithérapeutes à un projet analogue, non encore effectif à la date de parution du présent rapport.

B - Un bilan en demi-teinte du contrôle des capacités professionnelles et du respect de la déontologie

1 - Un contrôle peu répandu de l'actualisation des compétences

Tous les professionnels de santé ont l'obligation de se former tout au long de leur vie, afin d'actualiser leurs connaissances et d'améliorer leurs pratiques. L'obligation de développement professionnel continu (DPC), instituée par la loi en 2009²⁴³, s'apprécie, depuis 2017, tous les trois ans.

C'est aux ordres professionnels qu'incombe le contrôle du respect, par les praticiens, de leur obligation de formation. Ce contrôle est essentiel dès lors qu'il vise à garantir la sécurité des patients et à améliorer la pertinence des soins qui leur sont délivrés.

Pourtant, à l'exception notable de l'ordre des pharmaciens, les ordres examinés par la Cour n'ont pas fait de cette mission de contrôle une priorité et ne se sont pas dotés d'outils permettant de recueillir et traiter les données relatives aux formations suivies par les praticiens²⁴⁴. Ils justifient leur attentisme par les difficultés rencontrées par les pouvoirs publics eux-mêmes pour mettre en place et financer le DPC.

En effet, l'Agence nationale du DPC a pris un retard important²⁴⁵ dans l'élaboration du document qu'elle est tenue de mettre à disposition de chaque professionnel de santé, et qui retrace les éléments attestant de sa démarche de formation. Ce « document de traçabilité » est accessible, depuis juillet 2020, sur le site de l'agence. Pour autant, depuis plus de dix ans que cette obligation de contrôle leur échoit, les ordres auraient dû se mobiliser. Aujourd'hui, pour la plupart, ils ne connaissent ni le nombre de praticiens ayant chaque année actualisé leurs connaissances, ni le type de formation suivie, et ne sont donc pas en mesure d'identifier ceux d'entre eux dont l'exercice pourrait représenter un risque pour les patients.

²⁴³ Créée par la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 et modifiée par la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

²⁴⁴ L'ordre des masseurs-kinésithérapeutes a toutefois tenté de mettre à niveau, en 2018, son logiciel de tenue du tableau, afin de pouvoir y conserver la trace des professionnels ayant satisfait à leur obligation et exercer sa mission de contrôle.

²⁴⁵ Cf. Cour des comptes, *L'agence nationale du développement professionnel continu (ANDPC)*, référé, avril 2019.

Les résultats, pour autant que les chiffres recueillis soient fiables, sont d'autant plus préoccupants que ce sont souvent les mêmes praticiens qui se forment d'une année sur l'autre pendant qu'une majorité ne satisfait pas à ses obligations : 13 % des chirurgiens-dentistes justifiaient d'une attestation de DPC en 2016 ; au sein de l'ordre des médecins, 10 % des praticiens en Mayenne et 15 % dans les Alpes Maritimes ont justifié d'une attestation DPC au cours de la période 2014 à 2017 ; chez les infirmiers, les 3 457 déclarations reçues entre 2017 et 2019 attestent d'un taux de formation de 1,23 %, particulièrement faible.

Dans les conditions actuelles, la procédure de certification des professionnels de santé, prévue par la loi du 24 juillet 2019²⁴⁶, dont le DPC sera l'une des composantes, semble un objectif très ambitieux au regard de l'état d'impréparation de la plupart des ordres.

2 - Un suivi de l'incapacité professionnelle difficile à mettre en œuvre

Les ordres peuvent prononcer la suspension temporaire du droit d'exercer, en cas d'infirmité ou d'état pathologique du praticien rendant dangereux l'exercice de sa profession. Depuis 2014²⁴⁷, ils peuvent également prononcer une suspension en cas d'insuffisance professionnelle. Il s'agit ainsi d'évaluer et, le cas échéant, d'empêcher d'exercer ceux des praticiens qui pourraient mettre en danger la santé ou la vie des patients. Par ailleurs, le directeur général de l'Agence régionale de santé (ARS) peut prononcer la suspension immédiate du droit d'exercer d'un professionnel de santé qui exposerait ses patients à un danger grave. Il ne le fait que rarement.

La mise en œuvre de ces mesures se heurte toutefois, dans les cinq ordres contrôlés, à plusieurs difficultés, tenant à la brièveté du délai de deux mois imposé par les textes pour statuer sur la demande de suspension, au nombre insuffisant d'experts pouvant être chargés du rapport sur la foi duquel est prise la décision de suspension, ou encore à l'absence de statut pour les praticiens suspendus pour insuffisance professionnelle pendant le temps de leur remise à niveau.

²⁴⁶ L'article 5 de la loi du 24 juillet 2019 crée une procédure de certification « permettant, à échéances régulières au cours de la vie professionnelle, de garantir le maintien des compétences, la qualité des pratiques professionnelles, l'actualisation et le niveau des connaissances ».

²⁴⁷ Le décret n° 2014-545 du 26 mai 2014 est entré en vigueur le 29 mai 2014 pour tous les ordres, sauf pour les infirmiers, pour lesquels la date d'entrée en vigueur a été fixée au 1^{er} janvier 2015.

Un dernier problème provient de l'impossibilité, pour un ordre, en l'état actuel des textes, de prononcer une incapacité partielle d'exercer à l'encontre d'un praticien dont l'état pathologique ou l'infirmité rend dangereux l'exercice de sa profession²⁴⁸. Dans ce cas, la suspension est totale ou n'est pas. La plupart des ordres hésitent donc à prononcer une sanction aussi absolue et des professionnels continuent d'exercer, alors qu'une restriction du champ de leur activité serait nécessaire pour la sécurité des patients.

Le nombre de suspensions prononcées chaque année est faible²⁴⁹. Nonobstant, la sécurité des patients pourrait être davantage prise en compte avec l'adoption de mesures assurant un meilleur accompagnement des praticiens suspendus, comme l'obligation de recueillir, avant toute reprise d'activité, l'aval de la formation ordinaire ayant prononcé la suspension, ou la création d'un statut spécifique pour les praticiens suspendus qui, dans le cadre de leur remise à niveau, sont conduits à exécuter des actes qui, même sous la responsabilité d'un confrère, leur sont *de jure* interdits.

3 - Une régulation insuffisante des professionnels au regard des règles de déontologie

Les professionnels de santé affiliés à un ordre sont tous soumis à un code de déontologie. Chaque profession a son propre code, qui revêt la forme d'un décret, mais les grands principes sont communs à toutes : moralité, probité, non-discrimination mais aussi préservation de l'indépendance professionnelle ou interdiction de l'exercice illégal. Les ordres, chargés de veiller au respect de ces principes, se sont souvent montré défaillants.

a) Des contrôles peu fréquents des relations avec l'industrie pharmaceutique

L'indépendance des praticiens suppose que les relations qu'ils entretiennent avec l'industrie pharmaceutique, encadrées par la loi²⁵⁰, fassent l'objet d'un contrôle rigoureux par les ordres. À partir du 1^{er} octobre 2020, les conventions relatives à des avantages consentis par ces industries sont soumises à simple déclaration à l'ordre si les avantages sont inférieurs à un seuil déterminé par arrêté ministériel et soumises à autorisation de l'ordre dans le cas contraire. Jusqu'à cette date, l'avis de l'ordre était requis dans tous les cas. Il supposait un contrôle *a priori*, qui était exercé *a minima*.

²⁴⁸ Le décret n° 2014-545 du 26 mai 2014 du code de la santé publique n'autorise la suspension partielle qu'en cas d'insuffisance professionnelle.

²⁴⁹ Six pour l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes en 2016, trois pour l'ordre des pharmaciens en 2018 et 37 pour le Conseil national de l'ordre des médecins en 2018.

²⁵⁰ Loi n° 93-121 du 27 janvier 1993 portant diverses mesures d'ordre social, dite « loi anti-cadeaux », loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011 créant le site « Transparence Santé » et ordonnance n° 2017-49 du 19 janvier 2017, qui a élargi le champ d'application de la loi anti-cadeaux de 1993.

En premier lieu, les ordres ne sont pas destinataires de la totalité des conventions conclues, soit parce que les industriels omettent de les transmettre, soit, comme pour les infirmiers, parce qu'une bonne partie des professionnels concernés par ces conventions ne sont pas inscrits à l'ordre.

En second lieu, les ordres ne se sont pas donné les moyens de contrôler la conformité des conventions ni le cumul, par praticien, des conventions conclues avec les fournisseurs de médicaments ou dispositifs médicaux. Le montant cumulé, par praticien, des avantages et rémunérations reçus chaque année est pourtant une indication précieuse sur l'existence d'un risque d'atteinte à l'indépendance du praticien, qu'aucun ordre n'a cherché à retracer de manière systématique.

La Cour a par exemple identifié, à partir de la base Transparence Santé du ministère de la santé, consultable par tout citoyen, quelques pharmaciens bénéficiaires de nombreuses et lucratives conventions conclues avec l'industrie, qui auraient dû faire l'objet d'un contrôle renforcé. Ainsi, sur la période 2012-2019, trois pharmaciens ont conclu entre 194 et 254 conventions chacun et 25 autres en ont conclu plus de 100. L'un d'eux a perçu sur la période, au titre de prestations de recherche, d'expertise ou de conseil, une rémunération atteignant 169 000 €.

En dernier lieu, le retard de publication des décrets et arrêtés permettant la mise en œuvre de l'ordonnance « anti-cadeaux » du 19 janvier 2017, textes dont la publication aurait dû intervenir avant le 1^{er} juillet 2018²⁵¹, n'a pas incité les ordres à s'investir plus avant dans leur mission de contrôle. La publication de ces textes réglementaires doit être l'occasion de ne pas reconduire les erreurs passées et, par conséquent, de faire figurer le cumul par praticien dans la base de données des avantages reçus.

La plateforme commune des bases Transparence Santé et « anti-cadeaux », attendue du ministère, est également une condition essentielle à la mise en œuvre d'une politique de prévention solide des conflits d'intérêts.

b) Les défaillances des ordres dans le repérage de l'exercice illégal de la profession

Dès lors qu'un infirmier, un médecin, un chirurgien-dentiste, un masseur-kinésithérapeute ou un pharmacien exerce sans être inscrit au tableau de son ordre, ou s'il s'y est inscrit sur la foi d'un faux diplôme, ou encore s'il en a été suspendu ou radié suite à une faute disciplinaire, il se trouve en situation d'exercice illégal de sa profession. Les cas sont peu nombreux – à l'exception des infirmiers – mais leurs conséquences parfois graves.

²⁵¹ Ont été publiés deux décrets : le décret n° 2019-1530 du 30 décembre 2019 et le décret n° 2020-730 du 15 juin 2020, qui précise le contenu des conventions conclues entre l'entreprise et le bénéficiaire des avantages ; ainsi qu'un arrêté du 24 septembre 2020 portant création d'une téléprocédure visant à faciliter la transmission des conventions stipulant l'octroi des avantages, applicable à tous les ordres des professions de santé sauf aux médecins.

En effet, un praticien non inscrit à l'ordre qui commet une faute ne peut être traduit devant la juridiction ordinaire et l'ordre est donc dans l'impossibilité de donner suite aux plaintes déposées contre lui. Seul le juge pénal peut alors être saisi. Le directeur général de l'ARS peut, quant à lui, suspendre immédiatement un praticien qui expose ses patients à un danger grave²⁵². Encore faut-il qu'il ait connaissance des faits. S'agissant des infirmiers salariés, c'est rarement le cas : en effet, l'obligation qu'ont les employeurs d'informer l'ARS lorsqu'ils prononcent une sanction disciplinaire contre un de leurs salariés n'est que rarement respectée.

Ce défaut d'information par les employeurs a pu permettre à plusieurs infirmiers démissionnaires ou radiés de la fonction publique hospitalière, en raison de manquements ou d'erreurs professionnelles, de trouver un emploi dans d'autres structures et de réitérer leurs errements, mettant, pour certains, des patients en danger de mort.

Concernant les pharmaciens, 22 jugements judiciaires ont été prononcés pour exercice illégal, entre 2013 et 2018, dont 20 à l'encontre de non-pharmaciens et deux à l'encontre de pharmaciens interdits d'exercice ou non inscrits, avec le cas notable d'une pharmacienne titulaire d'officine, inscrite à l'ordre et ayant exercé pendant 15 ans sur la foi d'un faux diplôme de la faculté de Paris Descartes. L'exercice illégal de la pharmacie concerne souvent des proches du pharmacien (conjoint, enfants, ascendants) qui réalisent des actes réservés aux pharmaciens titulaires, avec des conséquences potentiellement graves pour les patients, en cas d'erreur de dispensation ; il concerne aussi des pharmaciens adjoints, « presque » diplômés, ayant suivi la totalité de leur cursus universitaire, sans avoir soutenu leur thèse, et exerçant de fait²⁵³.

L'exercice illégal est souvent le fait, dans les cinq professions examinées par la Cour, de praticiens qui, en dépit d'une suspension, continuent d'exercer. Cela est rendu possible par l'absence de contrôle du respect de la sanction, notamment de la part des ordres. Seules les agences régionales de santé tentent parfois de s'assurer du respect des sanctions prononcées contre les pharmaciens d'officine²⁵⁴.

²⁵² Article L. 4113-14 du code de la santé publique.

²⁵³ Le code de la santé publique autorise un étudiant ayant validé sa 5^{ème} année et son stage officinal à remplacer le titulaire pendant la préparation de sa thèse. Pour cela, il doit obtenir de l'ordre une autorisation temporaire d'exercice, valable un an et renouvelable une fois. En dehors de cette exception, l'exercice de la profession de pharmacien adjoint en l'absence du titre de pharmacien est illégal.

²⁵⁴ Le contrôle du respect d'une sanction d'interdiction d'exercer n'est pas spécifiquement prévu par le code de la santé publique. Cela fait partie des missions générales des ordres, au titre du contrôle du respect du code de déontologie, et de celles des ARS, au titre de leur mission d'inspection-contrôle.

C - Une impartialité insuffisamment assurée

Les ordres sont chargés de missions de service public. Leur exercice requiert donc une parfaite impartialité. Celle-ci n'est pas toujours garantie, notamment en raison d'une confusion récurrente entre rôle ordinal et rôle syndical et d'une insuffisante prévention des conflits d'intérêts auxquels sont exposés leurs membres. Du fait de modifications des textes applicables d'une part, d'une prise de conscience consécutive aux contrôles de la Cour d'autre part, une amélioration se dessine. Une ouverture des instances dirigeantes des ordres serait toutefois bienvenue.

L'organisation des ordres

L'organisation des ordres est déterminée par la loi. L'ordre des chirurgiens-dentistes, celui des infirmiers, celui des masseurs kinésithérapeutes et celui des médecins, comportent chacun trois échelons territoriaux :

- un Conseil national, chargé notamment de veiller à l'observation, par tous les membres de l'ordre, de leurs devoirs professionnels et des règles du code de déontologie, de promouvoir la santé publique et la qualité des soins, d'étudier les questions qui lui sont soumises par le ministre de la santé, de gérer les biens de l'ordre et contrôler la gestion des conseils locaux ;
- des conseils départementaux ou interdépartementaux, dont les missions principales consistent à tenir à jour le tableau auquel les praticiens ont l'obligation d'être inscrits pour exercer, à organiser des conciliations en cas de dépôt de plainte et à rendre un avis sur les contrats conclus par les praticiens ;
- des conseils régionaux ou interrégionaux, interlocuteurs privilégiés des agences régionales de santé, chargés, notamment, de prononcer la suspension temporaire d'un praticien en cas d'infirmité, d'état pathologique ou d'insuffisance professionnelle rendant dangereux l'exercice de sa profession et d'assurer la gestion administrative des chambres disciplinaires de première instance.

L'ordre des pharmaciens a une organisation spécifique, qui comprend, outre le Conseil national, sept conseils centraux, l'un dévolu à l'outre-mer, les six autres dévolus chacun à un métier pharmaceutique, et des conseils régionaux – uniquement pour les pharmaciens d'officine.

1 - Une confusion fréquente entre rôle ordinal et rôle syndical

En créant les ordres des professions médicales en 1945, le législateur poursuivait, entre autres objectifs, celui de mettre fin à la « *fâcheuse confusion*²⁵⁵ », héritée de l'interdiction des syndicats par le régime de Vichy, entre l'organisme chargé de « *défendre les intérêts professionnels* » et celui chargé « *d'assurer la discipline de la profession* ».

Les ordres sont chargés de veiller au maintien des principes de moralité, de probité, de compétence et de dévouement indispensables à l'exercice professionnel, de faire respecter les règles déontologiques et de défendre l'honneur et l'indépendance de la profession²⁵⁶. Ils ne sont pas chargés de défendre les intérêts de la profession. Trop souvent pourtant, certains ordres sortent de leur champ de compétence pour défendre des intérêts catégoriels. Ce faisant, ils consacrent des moyens à des missions non conformes à leur objet.

Ainsi que l'a rappelé la Cour de discipline budgétaire et financière dans un arrêt du 29 novembre 2018 relatif à l'ordre des chirurgiens-dentistes, la mission de « *défense de l'honneur et de l'indépendance de la profession* » qui incombe à l'ordre n'implique pas qu'il mette ses ressources à la disposition de revendications catégorielles.

La limite entre les missions ordinales et les missions syndicales est certes parfois difficile à tracer avec netteté, d'autant plus que les pouvoirs publics eux-mêmes sollicitent de plus en plus fréquemment les ordres sur des questions très éloignées de leurs missions, contribuant ainsi à entretenir la confusion.

Mais, en tout état de cause, il n'appartient pas aux ordres de prendre parti sur des sujets de nature politique ni d'entraver la concurrence entre acteurs de santé. Ainsi, quand l'ordre des chirurgiens-dentistes apporte un soutien financier important à un syndicat dentaire pour l'organisation d'une manifestation à Paris, en 2014, ou met en œuvre des mesures de boycott des réseaux de soins dentaires²⁵⁷, il outrepassa son rôle.

²⁵⁵ Exposé des motifs de l'ordonnance du 24 septembre 1945 créant l'ordre des médecins, celui des chirurgiens-dentistes et celui des sages-femmes.

²⁵⁶ Article L. 4121-2 du code de la santé publique.

²⁵⁷ Le Conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes s'est vu infliger, pour ces faits, par l'Autorité de la concurrence, en novembre 2020, une sanction pécuniaire de 3 M€.

2 - L'insuffisante prise en compte des risques de conflit d'intérêts

Aucun texte législatif ou réglementaire n'impose aux conseillers ordinaires d'établir une déclaration d'intérêts ni *a fortiori* de la rendre publique. Aucun texte n'impose non plus aux ordres de disposer d'un déontologue. Les précautions prises par les ordres pour se prémunir contre les risques de conflits d'intérêts encourus par leurs représentants sont donc de nature et d'intensité variables.

L'ordre des masseurs kinésithérapeutes a, de sa propre initiative, imposé en 2013 à tous ses conseillers ordinaires l'établissement d'une déclaration publique d'intérêts et a publié celles des conseillers nationaux.

L'ordre des médecins a également imposé aux conseillers nationaux, depuis 2016, de remplir une déclaration d'intérêts. Ces déclarations sont publiées depuis octobre 2020.

L'ordre des chirurgiens-dentistes a opté pour un dispositif consistant à faire signer à chaque élu, lors de sa prise de fonction, une « charte de l'élu ordinal » et, depuis mai 2019, une déclaration publique d'intérêts.

L'ordre des pharmaciens n'a publié que la déclaration publique d'intérêts (DPI) de sa présidente. Les déclarations de ceux des conseillers ordinaires soumis par ailleurs à une obligation de DPI, au titre de leurs fonctions au sein de diverses autorités de santé, n'avaient pas toutes été établies ni publiées lors du contrôle de la Cour. C'est désormais chose faite.

Jusqu'au contrôle de la Cour, l'ordre des infirmiers n'avait pas demandé à ses élus d'établir de déclaration d'intérêts. Pourtant, le président du conseil départemental de l'ordre de Paris se trouve depuis plusieurs années en situation de cumul de fonctions incompatibles. Il est en effet également président d'un important syndicat d'infirmiers de l'AP-HP et contrevient de ce fait aux dispositions du code de la santé publique qui interdisent, par principe, tout cumul entre des responsabilités ordinaires et syndicales dès lors qu'elles concernent les fonctions de président, vice-président, secrétaire général et trésorier. L'ordre a prévu d'imposer à ses conseillers une déclaration d'intérêts, indiquant notamment les éventuelles fonctions syndicales, à compter de novembre 2020²⁵⁸.

²⁵⁸ Ainsi que la direction générale de l'offre de soins (DGOS) a été amenée à le préciser à la Cour, « la notion de « syndicat professionnel » [...] regroupe aussi les organisations syndicales généralistes (CGT/CFDT/ FO...). Un syndicat professionnel est une organisation professionnelle ou catégorielle à caractère privé qui a pour but d'« assurer la défense des intérêts matériels et moraux de ses membres ». Il est régi par un cadre qui précise son statut, les modalités, les garanties et les limites de son exercice ». Ce type d'organisation peut regrouper des salariés (syndicat de salariés) ou des professionnels libéraux. Les syndicats régionaux/locaux également sont bien concernés par l'incompatibilité ».

Par ailleurs, il appartient aux ordres de dresser des garde-fous pour prévenir les conflits d'intérêts quand un conseiller ordinal est mis en cause. Aucun ordre n'avait pourtant considéré comme un impératif déontologique le fait, en cas de plainte contre un élu ordinal, de délocaliser la conciliation dans un autre conseil territorial que celui auprès duquel est inscrit le conseiller incriminé. C'est, depuis une ordonnance du 16 février 2017, une obligation légale. De surcroît, il est impératif que chaque ordre se dote de règles spécifiques de déport ou délocalisation pour éviter qu'un élu ordinal ne bénéficie d'un traitement plus favorable qu'un non élu lors de l'examen par l'ordre de ses contrats ou des avantages qui lui ont été consentis par une entreprise.

Une mise à niveau s'impose donc aux ordres en matière de suivi des conflits d'intérêts, volet majeur du devoir déontologique d'indépendance des praticiens.

3 - Des ordres trop fermés sur eux-mêmes

D'une manière générale, la surreprésentation des inactifs²⁵⁹, la sous-représentation des femmes²⁶⁰, la longévité des dirigeants nationaux à leur poste et le fréquent cumul de mandats à différents échelons territoriaux, n'ont pas favorisé le renouvellement des instances dirigeantes.

L'introduction, en 2015, de la parité dans les instances de gouvernance des ordres des professions de santé, puis l'interdiction de cumul de mandats ordinaires simultanés, ainsi que la fixation à 71 ans de l'âge limite pour se présenter à une élection ordinale, posées par l'ordonnance du 27 avril 2017, devraient entraîner un rééquilibrage important de certains conseils.

Le défaut de renouvellement et l'insuffisante représentativité des instances dirigeantes que la Cour a constatés ont constitué un terrain favorable à un exercice insuffisamment soucieux d'impartialité de certaines missions. L'introduction de non-professionnels dans la gouvernance des ordres, notamment des représentants d'associations de patients, permettrait à la fois de limiter les risques d'une confraternité mal interprétée et de mieux prendre en compte l'intérêt des patients. Ce type de gouvernance mixte, dont la France pourrait s'inspirer, existe déjà, par exemple au sein de l'ordre des médecins du Royaume-Uni ou encore celui du Québec, qui ont fait de la sécurité des patients leur objectif premier.

²⁵⁹ Sauf au sein de l'ordre des pharmaciens, dont les mandats ordinaires ne peuvent être exercés que par des pharmaciens en activité et au sein de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes, qui ne compte que 7 % de retraités.

²⁶⁰ Sauf au sein de l'ordre des pharmaciens, où les femmes étaient même majoritaires, avant que la loi n'impose la parité.

II - Une justice disciplinaire récemment rénovée mais qui peine à s'imposer

Pour juger et sanctionner les manquements des praticiens aux règles posées par leur code de déontologie, les ordres sont dotés d'un pouvoir disciplinaire qu'ils exercent *via* des juridictions *ad hoc* placées auprès d'eux : les chambres disciplinaires et les sections des assurances sociales²⁶¹ sont des juridictions de l'ordre administratif, soumises à ce titre au contrôle du Conseil d'État.

Contrairement aux libéraux, les praticiens hospitaliers ne peuvent être traduits devant les chambres disciplinaires en cas de plainte d'un patient ou d'un confrère²⁶². Ils relèvent alors, le cas échéant, du conseil de discipline²⁶³.

Le principe de la justice ordinaire est de faire juger les professionnels par leurs pairs. Cette particularité explique en partie les difficultés des chambres disciplinaires à asseoir leur indépendance, difficultés que les dispositions introduites par les ordonnances du 16 février et du 27 avril 2017 devraient contribuer à aplanir.

A - Un bilan ambivalent des conciliations, des sanctions peu dissuasives

Tout patient peut porter plainte contre un praticien devant le conseil de l'ordre dont il relève. La plainte doit d'abord faire l'objet d'une tentative de conciliation, organisée dans un délai d'un mois après son enregistrement, par le conseil départemental de l'ordre dont relève le praticien visé. Si la conciliation échoue, la plainte doit être transmise à la chambre disciplinaire territorialement compétente, qui statue dans un délai de six mois maximum suivant le dépôt de la plainte²⁶⁴.

²⁶¹ Les sections des assurances sociales ne traitent que des contentieux entre les praticiens et l'assurance maladie.

²⁶² L'article L. 4124-2 du code de la santé publique dispose que seuls peuvent intenter, contre un médecin hospitalier, une action disciplinaire devant la juridiction ordinaire, le ministre chargé de la santé, le préfet de département, le directeur général de l'ARS, le procureur de la République, le Conseil national de l'ordre ou le conseil départemental de l'ordre au tableau duquel le praticien est inscrit.

²⁶³ Le conseil de discipline dépend du centre national de gestion des praticiens hospitaliers et des personnels de direction de la fonction publique hospitalière.

²⁶⁴ Aucun délai n'est toutefois imparti aux chambres disciplinaires de l'ordre des pharmaciens pour statuer.

1 - Une distinction infondée entre plaintes et doléances

Alors que le code de la santé publique ne connaît que les plaintes, les ordres contrôlés par la Cour effectuent une distinction entre « plaintes » et « doléances », dépourvue de fondement juridique, qui aboutit à ne pas donner suite à une bonne partie des signalements, considérés, parfois abusivement, comme de simples doléances.

Envisagée initialement comme un levier pour désengorger les juridictions ordinaires, cette distinction entre doléances et plaintes aboutit en réalité à un détournement de procédure : en effet, il n'appartient pas aux conseils territoriaux de l'ordre, en l'état actuel des textes, de procéder à un tri des plaintes en préjugant de leur recevabilité, de la qualification et de la gravité des faits allégués, de surcroît sur des fondements non prévus par le législateur, éminemment subjectifs et différents d'un conseil à l'autre.

Seules les chambres disciplinaires ont qualité pour juger de la recevabilité d'une plainte. Les conseils qui s'arrogent ce droit outrepassent leurs missions.

Conséquence de cette distinction, une partie seulement des courriers de patients signalant le comportement potentiellement fautif d'un professionnel de santé sont qualifiés de plaintes et traités comme telles : ainsi en 2017, 22 % seulement des courriers de patients signalant un problème avec leur médecin ont été traités comme des plaintes²⁶⁵ ; un tiers des 24 signalements reçus par le conseil régional de l'ordre des pharmaciens d'Occitanie entre 2016 et 2018 sont restés sans suite, c'est-à-dire que l'ordre n'a pas convoqué le pharmacien mis en cause, ni organisé de conciliation, alors même que l'un des cas était explicitement qualifié de plainte ; en 2016, l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes du Nord n'a pas jugé utile de traiter comme plaintes plusieurs signalements de patients, relayés pourtant par la CPAM, relatifs à des dérives sectaires d'un masseur-kinésithérapeute.

Face à ces difficultés, certains conseils de l'ordre²⁶⁶ ont pris l'initiative, en cas de doute sur la qualification de plainte, de saisir pour avis le président de la juridiction ordinaire. L'intention est louable mais, compte tenu de la fréquence des abus ou des négligences ayant conduit à ne pas donner suite à un signalement de patient, seule une modification du code de la santé apparaît aujourd'hui de nature à préserver les droits des patients. Elle pourrait consister à clarifier les notions de plainte et de doléance et le mode de traitement qui leur serait respectivement applicable, ou bien à étendre aux doléances les dispositions applicables aux plaintes, comme cela est déjà le cas, par exemple, pour l'ordre des avocats.

²⁶⁵ Chiffre 2017 établi à partir des données du conseil national de l'ordre des médecins, rapportant les 1 781 conciliations réalisées entre particuliers et médecins aux 7 747 plaintes et doléances reçues.

²⁶⁶ C'est le cas de plusieurs conseils régionaux de la section A au sein de l'ordre des pharmaciens.

2 - Des sanctions relativement clémentes, non connues des patients

Une même affaire peut, sans porter atteinte au principe du « *non bis in idem* », être introduite à la fois devant une juridiction disciplinaire et devant une juridiction pénale²⁶⁷. Lorsque les mêmes faits font l'objet de poursuites devant les deux types de juridiction, la Cour a constaté, dans les dossiers qu'elle a examinés, que, en matière de suspension ou d'interdiction d'exercer, les décisions des juridictions ordinaires sont souvent moins lourdes que celles prononcées par les juridictions pénales.

Plusieurs cas ont été relevés, auprès de l'ordre des chirurgiens-dentistes ou celui des médecins, de praticiens, condamnés par le juge pénal à de lourdes peines de prison et à une interdiction définitive d'exercer, mais peu ou pas sanctionnés par la chambre disciplinaire.

Parfois, alors même qu'une action pénale est enclenchée à l'encontre de praticiens pour des faits graves, incompatibles avec leur code de déontologie, certains ordres s'abstiennent de saisir la justice disciplinaire. Ainsi, dans une affaire de fraude fiscale massive mettant en cause des pharmaciens d'officine, un conseiller ordinal d'Occitanie, ancien trésorier national de l'ordre des pharmaciens, condamné à quatre mois de prison avec sursis et 10 000 € d'amende par le tribunal correctionnel, n'a pas été poursuivi par la justice ordinaire.

La procédure disciplinaire, telle qu'elle fonctionne aujourd'hui, ne semble donc pas toujours en mesure de prémunir suffisamment ses justiciables contre un risque de traitement inéquitable.

De plus, en dépit de leur caractère public, les décisions des chambres disciplinaires ne sont pas connues des patients. En effet, elles sont affichées dans les locaux des conseils de l'ordre, où le public ne se rend pas. Par ailleurs, les ordres publient, pour la plupart, sur leur site internet, au titre de la jurisprudence, tout ou partie des décisions, mais anonymisées.

Ainsi, alors qu'une sanction de suspension d'exercice ou de radiation n'est pas sans conséquence pour les patients, ceux-ci n'ont pas la possibilité de s'assurer que le professionnel de santé qu'ils consultent n'est pas sous le coup d'une interdiction d'exercer. Les contrôles étant extrêmement rares – sauf pour les pharmaciens –, il arrive que des praticiens continuent d'exercer en dépit d'une suspension prononcée par la justice ordinaire.

Pour une meilleure sécurité des patients, il importe donc de rendre obligatoire la publication des mesures nominatives de radiation ou de suspension d'exercer, permettant aux patients d'identifier si le praticien consulté est concerné par l'une de ces mesures. C'est ce qui a été mis en place pour les médecins au Royaume-Uni et au Québec.

²⁶⁷ Cons. const. 17 janv. 2013 : n° 2012.289 QPC.

3 - Un droit de saisine de la justice ordinaire à étendre

La liste des personnes habilitées à saisir la justice ordinaire est aujourd'hui définie par le code de la santé publique²⁶⁸. Elle est cependant variable d'un ordre à l'autre et, pour tous, restrictive.

Ainsi les sociétés d'exercice libéral de médecins peuvent former un recours devant la juridiction disciplinaire dont elles relèvent mais celles de pharmaciens ne le peuvent pas, alors même qu'elles ont, elles aussi, l'obligation de s'inscrire au tableau et d'acquiescer leur cotisation ordinaire. C'est ce qu'a jugé la chambre disciplinaire nationale de l'ordre des pharmaciens en 2018²⁶⁹.

De même, les associations de défense des droits des patients peuvent saisir les juridictions disciplinaires de tous les ordres des professions de santé, à l'exception de celle de l'ordre des pharmaciens. Pourtant, les particuliers sont souvent démunis dans les litiges qui les opposent à des pharmaciens et feraient plus sûrement valoir leurs droits si des associations pouvaient se joindre à leur plainte.

Enfin, aucune juridiction ordinaire ne peut, en l'état actuel des textes, être saisie directement ni par le défenseur des droits, malgré la récurrence des signalements de refus de soins, ni par les services fiscaux ou encore ceux de la concurrence et de la répression des fraudes, malgré la relative fréquence des sujets de fraudes et de trafics dans les affaires traitées par les juridictions de l'ordre des pharmaciens.

Pour un égal accès à la justice ordinaire des personnes inscrites à l'ordre, quel que soit leur statut, pour une meilleure garantie des droits des patients et pour une réponse plus rapide apportée aux fraudes et trafics, il apparaît nécessaire d'élargir la liste des personnes habilitées à introduire une action disciplinaire devant les chambres disciplinaires ordinaires.

²⁶⁸ Président du Conseil national ou d'un conseil départemental de l'ordre (Conseil national, central ou régional s'agissant des pharmaciens), autorités publiques (ministre chargé de la santé, préfet, directeur général de l'ARS, Procureur de la République), patients, syndicats et associations de praticiens, professionnels inscrits au tableau de l'ordre.

²⁶⁹ Chambre disciplinaire nationale, 2 octobre 2018, n° AD 3651.

B - Des conditions d'indépendance de la justice ordinaire renforcées en 2017 mais encore insuffisantes

1 - Un durcissement du régime des incompatibilités des assesseurs

Les assesseurs des juridictions ordinaires sont avant tout des professionnels de santé amenés à instruire et juger des plaintes déposées contre leurs pairs pour manquement à la déontologie. Leur indépendance est essentielle au bon fonctionnement de la justice ordinaire.

C'est la raison pour laquelle les incompatibilités de fonction concernant les assesseurs des chambres disciplinaires ont été renforcées, en 2017, par deux ordonnances²⁷⁰, essentiellement afin d'empêcher qu'une même personne puisse être, comme la Cour l'avait constaté lors de ses contrôles, à la fois juge et partie dans une instance.

Désormais, les fonctions de président et de secrétaire général d'un conseil de l'ordre sont incompatibles avec la fonction d'assesseur auprès d'une chambre disciplinaire de première instance ou de la chambre de discipline nationale (CDN), qui est l'instance d'appel²⁷¹ ; par ailleurs, une même personne ne peut être désignée comme assesseur en première instance et à la chambre de discipline nationale ; enfin, aucun membre d'un conseil ayant déposé ou transmis une plainte auprès d'une chambre disciplinaire territorialement compétente ne peut plus siéger en tant qu'assesseur dans la formation jugeant cette plainte. Si la majorité des assesseurs s'impliquent dans leurs fonctions avec la conscience de la responsabilité qui leur incombe, d'autres font preuve d'un comportement critiquable. La Cour a ainsi identifié, au sein d'un ordre, des cas d'assesseurs rapportant sur les dossiers de praticiens qu'ils connaissaient personnellement, d'assesseurs condamnés pénalement mais continuant à juger leurs pairs ou d'assesseurs ayant eux-mêmes violé les règles de déontologie.

Le respect scrupuleux des règles de déontologie devrait constituer un impératif absolu pour ceux qui sont chargés de juger leurs pairs. Les ordres sont invités à vérifier systématiquement les antécédents judiciaires et disciplinaires des assesseurs, avant leur entrée en fonction.

²⁷⁰ Ordonnances n° 2017-192 du 16 février 2017 et n° 2017-644 du 27 avril 2017.

²⁷¹ Pour les pharmaciens, l'incompatibilité entre la fonction de président d'un conseil et celle d'assesseur ne vaut que pour les conseils régionaux (article L. 4234-3 du code de la santé publique), mais ni pour les conseils centraux ni pour le Conseil national.

2 - Une clarification bienvenue des conditions d'exercice des présidents de juridiction

Avant l'ordonnance du 27 avril 2017, le cumul des fonctions de membre du Conseil national d'un ordre et de président de la chambre de discipline nationale du même ordre, dévolues chacune à un conseiller d'État, n'était pas prohibé. De ce fait, le risque existait que la décision de faire appel d'un jugement de chambre disciplinaire soit prise par celui-là même qui était chargé ensuite de juger l'affaire. La situation est aujourd'hui clarifiée et la stricte séparation des fonctions administratives et juridictionnelles des ordres mieux garantie. Certains ordres n'ont d'ailleurs pas attendu 2017 pour séparer les fonctions, dans un souci de bonne gouvernance.

S'agissant de la rémunération des président et vice-président de la chambre disciplinaire nationale de chaque ordre, l'ordonnance du 27 avril 2017 a permis de clarifier une situation jusqu'alors équivoque. En effet, aucun texte ne fixait auparavant les modalités précises de rémunération de ces présidents et ce vide juridique avait conduit à des abus au sein d'un ordre, la rémunération servie au président de la chambre de discipline nationale en 2013 ayant dépassé 50 000 €.

Depuis un arrêté du 3 mai 2018, suite aux recommandations formulées par la Cour en 2016, le montant des rémunérations servies aux présidents des juridictions ordinaires des professions de santé est fixé par un arrêté conjoint des ministres chargés de la santé et du budget²⁷² et son paiement est à la charge de l'ordre.

²⁷² Indemnités fixées à 400 € par audience au 1^{er} janvier 2019 pour les présidents de CDPI et 800 € par audience pour les présidents de CDN.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'exercice de leurs missions par les ordres des professions de santé est, sous certains aspects, en voie d'amélioration, mais celle-ci reste insuffisante pour ce qui concerne le contrôle du respect de la déontologie des praticiens et les poursuites disciplinaires de praticiens mis en cause.

Alors qu'ils sont souvent enclins à jouer un rôle de défense des intérêts professionnels de leurs membres, qui les conduit parfois sur un terrain politique qui n'est pas le leur, ils doivent mettre au centre de leurs priorités la protection des droits des patients, qui découle directement de la qualité du contrôle des professionnels de santé en matière de formation continue, de prévention des conflits d'intérêts, d'accès aux soins, d'insuffisance professionnelle.

Pour y parvenir, des évolutions structurelles sont nécessaires, pour améliorer la gouvernance des ordres, en les ouvrant à des personnalités extérieures au monde de la santé, pour mieux prévenir les conflits d'intérêts auxquels sont exposés les professionnels de santé, enfin pour rendre plus transparent et plus équitable le fonctionnement des juridictions disciplinaires. Il en va de la confiance des citoyens dans notre système de santé et ses praticiens.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. ouvrir la gouvernance des ordres en faisant entrer, au Conseil national de chaque ordre, des non-professionnels (personnalités qualifiées, magistrats, représentants d'association de patients, universitaires notamment) désignés par une instance indépendante de l'ordre (Ministère de la santé) ;*
- 2. soumettre tous les conseillers ordinaires à l'obligation d'établir une déclaration publique d'intérêts (Ordres) ;*
- 3. mettre en place un dispositif national de suivi et de relance des déclarations de développement professionnel continu permettant de s'assurer du respect par les professionnels de leurs obligations légales de maintien et d'actualisation de leurs connaissances et de leur pratique professionnelle (réitérée) (Ordres et Ministère de la santé) ;*
- 4. clarifier, dans le code de la santé publique, les notions de plainte et de doléance ainsi que la procédure applicable à chacune et homogénéiser, tout en les élargissant notamment aux associations de patients, les possibilités de saisine des juridictions ordinaires de tous les ordres des professions de santé (Ministère de la santé) ;*
- 5. rendre publiques, de manière qu'elles soient connues de tous les patients, les mesures de suspension et de radiation prononcées à l'encontre d'un praticien (Ordres et Ministère de la santé).*

Réponses

Réponse du président du conseil national de l'ordre des médecins	383
Réponse du président du conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes	385
Réponse de la présidente du conseil national de l'ordre des pharmaciens.....	388
Réponse du président de l'ordre national des infirmiers	392
Réponse du président du conseil départemental de l'ordre des infirmiers de Paris.....	393

Destinataire n'ayant pas d'observation

Présidente du conseil national de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes
--

Destinataire n'ayant pas répondu

Ministre des solidarités et de la santé

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES MÉDECINS

Le Conseil national de l'Ordre des médecins ne peut que réitérer les observations qu'il a faites le 4 septembre 2020 sur la méthode consistant à regrouper dans un unique chapitre les critiques formulées à l'encontre de cinq des Ordres des professions de santé rendant ainsi la compréhension difficile pour le lecteur et bâtissant un rapport à charge ne prenant pas en compte certaines propositions d'amélioration déjà mises en œuvre par l'Ordre des médecins.

I - Des missions administratives inégalement exercées, en dépit d'une gouvernance rééquilibrée

B – Un bilan en demi-teinte du contrôle des capacités professionnelles et du respect de la déontologie

1-Un contrôle peu répandu de l'actualisation des compétences

L'Ordre des médecins ne peut pas accepter que lui soit imputée la responsabilité du retard à mettre en œuvre le contrôle du respect par les médecins de leur obligation de développement professionnel continu (DPC). À titre d'information, ce n'est que le 11 décembre 2020 que l'ANDPC a ouvert, sur son site, un espace dédié DPC document de traçabilité avec l'activation du compte par le médecin. Le Conseil national a pour sa part mis en place une concertation avec les partenaires concernés : le Collège de médecine générale, la Fédération des spécialités médicales et l'Université.

II - Une justice disciplinaire récemment rénovée mais qui peine à asseoir sa crédibilité

Le Conseil national de l'Ordre des médecins fait siennes les observations de la Présidente de la Chambre disciplinaire nationale.

La juridiction ordinale ne peut que renvoyer à ces précédentes observations faites tant sur le rapport thématique « L'ordre des médecins », publié en décembre 2019, que celles adressées sur la version provisoire du présent document.

Toutefois, elle entend insister sur deux points qui n'ont toujours pas été clarifiés ou amendés malgré les remarques antérieures.

En premier lieu, les juridictions ordinales, contrairement à ce que laisse accroire la Cour, aux termes d'assertions peu explicites pour un lecteur peu averti des procédures disciplinaires, ne sont pas uniquement chargées de juger des praticiens libéraux mais bien tous les praticiens inscrits aux tableaux de leurs Ordres, y compris les praticiens hospitaliers

sous réserve d'une saisine des chambres disciplinaires restreinte à certaines autorités limitativement énumérées par la loi (article L. 4124-2 du code de la santé publique).

De même, la Cour entretient une confusion entre les autorités qui saisissent la juridiction directement, des personnes qui peuvent porter plainte contre un praticien. Ces personnes, comme l'a rappelé à de nombreuses reprises le Conseil d'État ne sont pas limitativement énumérées par le code de la santé publique. Toute personne peut ainsi, dès lors qu'elle justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour agir, saisir d'une plainte le conseil départemental au tableau duquel le praticien est inscrit. Ce conseil départemental devra alors mettre en œuvre une conciliation préalable et en cas d'échec de celle-ci devra saisir la chambre disciplinaire.

En second lieu, la juridiction ordinaire tient une nouvelle fois à rappeler que la Cour, sortant de son rôle et de sa compétence, procède une nouvelle fois par pure affirmation lorsqu'elle avance que les décisions des chambres disciplinaires de l'ordre sont moins lourdes que celles prononcées par les juridictions pénales alors que la démonstration du contraire lui a déjà été faite à plusieurs reprises.

Les recommandations et la conclusion

1. L'Ordre des médecins ne peut que rappeler la forte opposition qu'il a déjà exprimée à la modification de la gouvernance de l'Institution ordinaire.

2. Les déclarations d'intérêts des Conseillers nationaux sont publiées sur le site du Conseil national depuis octobre 2020.

3. Un ensemble de mesures a d'ores et déjà été mis en œuvre au terme d'un dispositif voulu et déclenché par l'Ordre avec la saisine du Premier ministre, le rapport au Conseil d'État et la rédaction des décrets corédigés avec les Conseils d'État et le Gouvernement concernant la communication professionnelle des médecins. L'étape ultime dans le dispositif déontologique qui consiste à apporter l'ensemble des modifications que cela représente dans les commentaires du code de déontologie médicale est en cours de rédaction et sera validé lors de la 357^{ème} session du Conseil national en février 2021.

Enfin, l'Ordre des médecins ne peut que réaffirmer qu'il met en œuvre toutes les évolutions nécessaires pour que les responsabilités qui lui sont données par la loi soient rendues possibles au quotidien et que dans la période que traverse actuellement notre pays tous les acteurs politiques et les usagers soient assurés que la place et le rôle de l'Ordre des médecins ont été essentiels et continueront de se développer.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES CHIRURGIENS-DENTISTES

L'ordre national des chirurgiens-dentistes (ONCD) a fait l'objet en 2016 d'un contrôle spécifique de la Cour des comptes qui avait donné lieu à huit recommandations concernant à la fois son organisation et son fonctionnement. L'ONCD a pris acte de ces recommandations. Elles sont aujourd'hui mises en œuvre et témoignent de l'adaptation de l'ONCD à l'évolution de son environnement : l'Ordre est au service des patients, son organisation tout entière est tournée vers le respect de ses missions, et il n'y a aucun doute quant à la volonté des élus de promouvoir le respect de la déontologie, à travers ses prises de position officielles et ses actions juridictionnelles.

Sur ce point rappelons que le code de déontologie de la profession a été remanié, l'ONCD ayant été le précurseur pour présenter ses propositions.

Il est manifeste qu'il n'y a pas de confusion ni de collusion avec les instances syndicales, représentatives de la profession.

L'ONCD a instauré depuis quatre ans, à la suite du rapport de la Cour, un cycle de réunions formelles avec les services ministériels et certaines ARS sur des questions soit générales soit plus techniques (accès aux soins pour les personnes en situation de dépendance handicap et précarité, protection des personnes âgées en EHPAD, participation et organisation de la permanence des soins, ...).

Il est certain que l'année 2020 a perturbé ces activités, mais cette ligne a été tenue, et le Ministre de la santé l'a formellement reconnu en octobre 2020 au cours d'un entretien avec les élus.

L'ordre national des chirurgiens-dentistes continue dans les limites de ses compétences de moderniser son organisation, son fonctionnement et l'exécution de ses missions de service public.

Après les récents et importants changements relatifs au renouvellement de la gouvernance des ordres, à l'introduction des règles de marché public, à la modernisation de la présentation des comptes et à l'amélioration de la procédure juridictionnelle, la Cour considère que d'autres évolutions doivent être provoquées. La Cour formule cinq recommandations :

La première consiste à ouvrir la gouvernance des ordres en faisant entrer, au conseil national de chaque ordre, des non professionnels (personnalistes qualifiées, magistrats, représentants d'association de patients, universitaires notamment) désignés par une instance indépendante de l'ordre.

Rappelons que l'ordre national des chirurgiens-dentistes a, depuis 2015, pris l'initiative de créer et de réunir un Pôle Patients. Ce pôle rassemble les principales associations de patients et les représentants du conseil national de l'ordre, avec la vocation d'être une interface permanente entre la profession et les patients, en vue d'identifier leurs besoins, lever les freins de l'accès aux soins, en particulier pour les populations aux besoins spécifiques, et lutter contre les refus de soins.

Il est important de rappeler également qu'une Commission d'évaluation des pratiques de refus de soins est placée auprès du conseil national de l'ordre, créée par le décret n° 2016-1009 du 21 juillet 2016. L'ordre des chirurgiens-dentistes travaille également en étroite collaboration avec le Défenseur des droits sur ce sujet du refus de soins notamment.

Par ailleurs, le conseil national de l'ordre est assisté par un membre du Conseil d'État, avec voix délibérative (article L. 4122-1-1 du code de la santé publique), présent à toutes les sessions du conseil et invité à toutes les commissions.

Les actions du conseil national de l'ordre s'effectuent en toute transparence.

La chambre disciplinaire de première instance et la chambre disciplinaire nationale sont présidées par un magistrat. Cet élément exogène à la profession est une garantie d'impartialité à laquelle l'ONCD tient.

La deuxième consiste à soumettre tous les conseillers ordinaires à l'obligation d'établir une déclaration publique d'intérêt. Notre ordre applique déjà cette recommandation.

Depuis 2019, chaque élu devant remplir une telle déclaration, ayant pour but de réduire les risques de conflit d'intérêts à l'occasion de la prise de décisions d'un conseil de l'ordre, dans le respect des principes fondamentaux d'indépendance et d'impartialité s'imposant à toute personne dépositaire de l'autorité publique.

L'assujettissement du conseil national de l'ordre au dispositif des marchés publics a accru notre attention et notre vigilance sur ce sujet.

La troisième consiste à mettre en place un dispositif national de suivi et de relance des déclarations de développement professionnel continu.

Il convient de rappeler que depuis le décret n° 2016-942 du 8 juillet 2016, l'ANDPC aurait dû mettre à disposition le document de traçabilité électronique pour chaque professionnel de santé.

En effet, depuis cette date, ce sont les éléments du document de traçabilité qu'aurait dû communiquer chaque praticien à son ordre départemental afin de justifier de son engagement dans une démarche

de DPC et d'attester du respect de son obligation de formation continue. L'ordre attendait en conséquence que l'ANDPC lui transmette les données concernées via la constitution d'un portail dédié. À ce jour et par défaut il était dans l'incapacité d'assurer sa mission de contrôle.

Ce n'est que depuis juillet 2020 que l'ANDPC permet à l'ensemble des chirurgiens-dentistes, quels que soient leurs modes d'exercice, d'ouvrir un compte appelé « Mon DPC » comprenant leur document de traçabilité.

Depuis, l'ANDPC et le conseil national de l'ordre se sont rapprochés aux fins de transmission des données issues du document de traçabilité de chaque chirurgien-dentiste. La mission de contrôle pourra débiter une fois que la transmission de ces données sera effective.

La quatrième consiste à clarifier, dans le code de la santé, les notions de plainte et de doléance ainsi que la procédure applicable à chacune et homogénéiser, tout en les élargissant notamment aux associations de patients, les possibilités de saisine des juridictions ordinaires de tous les ordres des professions de santé.

Effectivement, clarifier les notions de plainte et de réclamation et homogénéiser les procédures facilitent grandement les procédures de traitement pour les conseils départementaux de l'ordre et favoriseraient ainsi la régularité de la saisine des juridictions.

En revanche, la saisine, indirecte, des juridictions ordinaires par les associations de patients figure dans le code de la santé publique concernant notre ordre (article R. 4126-1 du code de la santé publique).

Rappelons également que le décret n° 2020-1215 du 2 octobre 2020, relatif à la procédure applicable aux refus de soins et aux dépassement d'honoraires abusifs et illégaux, a institué une commission mixte paritaire, risquant d'être rapidement surchargée puisqu'elle peut être saisie, sans aucun filtre, par toute personne qui s'estime victime d'un refus de soins illégitime. Cette saisine vaudra dépôt de plainte : qu'il s'agisse d'un signalement, d'une doléance, d'une plainte, toutes les saisines seront traitées comme s'il s'agissait d'une plainte.

La cinquième recommandation de la Cour consiste à rendre publiques, de manière qu'elles soient connues de tous les patients, les mesures de suspension et de radiation prononcées à l'encontre d'un praticien.

En dépit du caractère public des décisions (affichage dans les locaux des CPAM et des Juridictions) des chambres disciplinaires, le texte ne prévoit une notification de la décision rendue qu'à des personnes prévues limitativement : patient auteur de la plainte, le chirurgien-dentiste poursuivi, l'Ordre, le Défenseur des droits, l'ARS, le ministère ...

Les missions de l'ordre national des chirurgiens-dentistes ont évolué et notre ordre s'est adapté depuis sa création le 24 septembre 1945, dans le cadre de sa mission générale de service public. Assez récemment, la loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 a ajouté une nouvelle mission à l'ordre qui est de contribuer « à promouvoir la santé publique et la qualité des soins » (article L. 4121-2 du code de la santé publique).

C'est au titre de cette mission élargie que l'ONCD est en relation avec les pouvoirs publics, la profession et les associations de patients pour être le garant sur le territoire national de soins bucco-dentaires de qualité auprès des patients.

D'autres questions sont d'actualité : l'ouverture au droit de l'UE, l'installation des praticiens formés à l'étranger, la qualité de la formation (évoquée supra en lien avec l'ANDPC), l'évolution du code de la santé publique sur des sujets plus techniques (sédation en cabinet, remplacement partiel en cas de maladie...). Sur la question des diplômés : les conseils départementaux de l'ordre vérifient la conformité de chaque diplôme, la moralité du praticien, sa probité, ... L'ordre reste donc dans sa mission de sécurité des patients.

L'ordre souhaite également s'intéresser et s'impliquer dans des domaines nouveaux, tels les dispositifs médicaux, développer les actes de télé-médecine et poursuivre la collaboration et des liens de travail avec l'ANSM et l'HAS.

La période de la COVID a montré l'importance des actions du conseil de l'ordre comme interlocuteur de transmission entre le Ministère de la santé, les chirurgiens-dentistes et les patients, notamment par le biais de notre numéro vert assurant la permanence des soins, le suivi et la continuité des soins.

L'ensemble de ces remarques témoignent de la volonté de l'ONCD de favoriser toutes les actions d'amélioration de la qualité et de la sécurité des soins.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES PHARMACIENS

Je vous prie de trouver ci-après les observations de l'Ordre national des pharmaciens (ONP) portant sur le chapitre intitulé : « Les ordres des professions de santé et la sécurité des patients » appelé à être publié dans le prochain rapport annuel de la Cour des comptes.

À titre liminaire, l'ONP déplore vivement le format privilégié par la Cour dans ce chapitre qui globalise fâcheusement tous les sujets abordés, pour en tirer une conclusion unique applicable à l'ensemble des ordres, faisant en cela très peu de distinctions entre les actions éventuellement entreprises par chacun d'entre eux.

Concernant plus spécifiquement l'ONP, un certain nombre de recommandations formulées par la Cour ne le concerne aucunement (confusion entre rôle ordinal et syndical, conflits d'intérêts, absence de dématérialisation de la procédure d'inscription au tableau, etc.), aucune remarque négative n'ayant été formulée sur ces sujets par la Cour lors du contrôle sur la gestion de l'ONP, portant sur les années 2013 à 2018.

Ce chapitre donne ainsi de notre institution une image inexacte et déformée, passant très souvent sous silence les actions menées par l'ONP pour accomplir correctement ses missions légales dans l'intérêt du patient, en dépit pourtant du retard important pris par les Ministères concernés dans leur production textuelle, sur plusieurs sujets d'importance. À ce titre précisément, l'ONP appelle de ses vœux un soutien plus efficace des pouvoirs publics, s'étant retrouvé en difficulté à plusieurs reprises pour l'accomplissement de certaines de ses missions (contrôle du DPC, dispositif anti-cadeaux, procédure disciplinaire...)

L'Ordre prend cependant acte des remarques et recommandations de la Cour qui lui permettront pour la plupart d'entre elles de nourrir utilement les projets déjà initiés par ailleurs.

Concernant tout d'abord l'inscription au Tableau et plus particulièrement la dématérialisation des inscriptions, la Cour souligne globalement l'existence d'outils informatiques peu performants, relevant néanmoins que l'ONP a mis en place en 2020 un portail dématérialisé. En effet, avant même le contrôle opéré par la Cour, il avait déjà initié le démarrage de plusieurs projets ayant pour objectifs de dématérialiser les échanges, afin de renforcer et simplifier la relation avec le pharmacien et la gestion électronique des documents. Ainsi, a été mise en place une solution de gestion de la relation entre l'Ordre et le pharmacien par le biais d'un portail de télé-services de gestion et de suivi des demandes, respectant la réglementation sur la saisine par voie électronique (SVE) et utilisant les modes multicanal (portail, courrier, téléphone, fax, guichet, email, etc.) et multi-terminal (poste fixe, une tablette, un smartphone). De même, la démarche entreprise de numérisation et de gestion électronique des documents sera finalisée en juin 2021.

Ce portail, mis en production début 2020 avec les premières fonctionnalités de consultation des données du tableau, permettant d'effectuer des demandes de duplicata de documents par mise en contact du pharmacien avec sa section d'appartenance et de déclarer des coordonnées numériques, a été enrichi régulièrement de nouvelles fonctionnalités (modifications des données personnelles, attestation de situation, mise à disposition des caducées, paiement de la cotisation en ligne, téléchargement de la synthèse de DPC, etc...).

La Cour souligne également que l'outil de gestion du tableau n'est pas enrichi, à l'égard du pharmacien, d'informations plus larges que la seule inscription. Il s'agit en réalité d'un choix d'entreprise, privilégiant une urbanisation du système d'information par une "architecture orientée services" plutôt qu'une approche "progiciel" (à savoir une application unique tout-en-un regroupant toutes les fonctionnalités clés de l'ordre). Pour autant et c'est finalement ce qui est important, l'information, comme par exemple une interdiction d'exercer, est évidemment disponible.

Enfin, la Cour regrette que le contrôle des diplômes soit peu efficient. Il est rappelé à ce sujet que l'article L. 4221-16-1 du CSP fait obligation aux universités de transmettre à l'ONP des informations certifiées sur les diplômes des pharmaciens. Depuis plusieurs années, l'ONP a réitéré ses interventions auprès des autorités concernées, afin d'organiser précisément cet échange informatique de données certifiées. L'objectif est primordial puisqu'il vise à lutter contre la fraude aux diplômes et à faciliter l'accès à la profession. La situation a évolué favorablement tout récemment, puisque l'ONP travaille actuellement de façon rapprochée avec les facultés de pharmacie, sous l'égide de la Conférence des doyens pour signer des conventions en ce sens. Il restera toutefois indispensable que les Ministères en charge de la santé et de l'enseignement supérieur s'impliquent pleinement.

Concernant le contrôle du DPC, l'ONP prend acte de la recommandation de la Cour qui s'adresse également au Ministère de santé et salue également la prise en compte par celle-ci des actions entreprises par l'ONP en ce domaine. L'ONP partage en tout cas pleinement l'alerte de la Cour sur le caractère ambitieux de la procédure de certification prévue par la loi du 24 juillet 2019, compte tenu des difficultés rencontrées sur le DPC (non encore résolues) mais également du calendrier très serré de la réforme, les discussions ayant tout juste débuté avec les pouvoirs publics.

S'agissant du dispositif anti-cadeaux, la Cour se montre assez critique sur la gestion par les Ordres, considérant qu'ils se sont peu investis sur ce sujet. Peut-être convient-il cependant de rappeler que les textes d'application de l'ordonnance qui a réformé ce dispositif ont été publiés en 2020 avec une entrée en vigueur au 1er octobre 2020, soit quasiment 2 ans après le délai initialement fixé, laissant place à un flou juridique durant cette période intermédiaire (quid des seuils à prendre en considération par exemple). Concernant l'outil de téléprocédure, le Ministère n'a initié les travaux qu'à l'été 2019, les échanges n'ayant été au surplus ni réguliers, ni structurés, ne permettant pas d'avancer de manière satisfaisante sur le projet.

L'ONP a de son côté développé en parallèle un outil interne de gestion s'interconnectant avec l'outil de téléprocédure du Ministère EPS, pour structurer le traitement et le suivi de ces dossiers. Un guide de bonnes pratiques est aussi sur le point d'être finalisé. L'ensemble de ces actions a ainsi permis à l'ONP d'être opérationnel dès l'entrée en vigueur de ce nouveau dispositif, même si des évolutions de l'outil EPS sont encore souhaitables, des discussions étant en cours avec le Ministère à ce sujet. L'Ordre appelle de ses vœux une interconnexion avec la base Transparence pour permettre un contrôle plus rigoureux et précis des avantages perçus. Toutefois, l'État n'a malheureusement fourni aucune visibilité sur le déploiement de cette interconnexion.

Il est également fait grief aux Ordres **des défaillances dans le repérage de l'exercice illégal** de la profession, un focus étant effectué sur les faux diplômes et le non-respect des sanctions d'interdiction d'exercice. L'ONP prend acte de cette remarque (en précisant toutefois contrairement à ce la Cour indique) que le contrôle du respect des sanctions disciplinaires incombe aux ARS et non aux Ordres) mais regrette que le périmètre de l'exercice illégal soit circonscrit à ces cas précis, cette rédaction laissant penser à tort que l'action de l'Ordre se limite à ce périmètre. Or, cette infraction est susceptible d'être caractérisée par des pratiques très variées : vente de faux médicaments, trafics de médicaments, sujets sur lesquels l'ONP consacre des moyens humains et financiers importants (existence d'un pôle dédié et recours à un cabinet d'avocats spécialisés). Il se mobilise lorsqu'il a connaissance de situations illégales et l'a démontré à la Cour en produisant ses statistiques d'intervention par ailleurs reprises en partie dans ce rapport. Enfin, les signalements font l'objet d'une analyse au cas par cas, et dans les hypothèses les plus critiques, à savoir l'atteinte à la santé publique, l'Ordre porte plainte devant les juridictions pénales. En matière de faux diplômes, le CNOP a d'ailleurs été amené à déposer plusieurs plaintes. En tout état de cause, sur ces sujets, les ARS ont pour leur part la possibilité de procéder à des inspections et ont l'obligation, à l'occasion de la constatation d'infractions, de signaler les faits susceptibles de constituer un délit au Procureur de la République. L'ONP de son côté a déjà engagé des réflexions sur sa stratégie contentieuse et sur les actions de prévention à mettre en place afin de lutter contre ce fléau et plus particulièrement sur le sujet des « adjoints » non thèses/non-inscrits exerçant en officine.

Enfin, l'ONP est évidemment très attaché au bon fonctionnement de **ses chambres de discipline** et veille à ce que celles-ci soient pleinement accessibles aux patients, qui peuvent former des plaintes contre l'ensemble des pharmaciens inscrits au tableau. Ainsi, il s'est engagé dans une réflexion sur la mise en œuvre des recommandations de la Cour. Une procédure pour améliorer la prise en compte des signalements est en cours d'élaboration.

L'ONP s'est également rapproché du Ministère de la santé sur le projet de décret relatif à la réforme de la procédure disciplinaire en présentant un ensemble de propositions destinées à mieux sécuriser et optimiser la procédure. À ce titre, une proposition tendant à l'élargissement de la liste des plaignants, et notamment aux associations de patients, est en cours de discussion. En outre, l'ONP a souhaité que la question des formations restreintes soit intégrée à ce projet de texte, afin d'organiser davantage d'audiences, contribuant ainsi à diminuer le délai moyen de jugement d'une plainte. Une réflexion est engagée sur l'utilisation de la téléprocédure pour faciliter l'accès aux juridictions disciplinaires, l'ONP étant par ailleurs favorable à une meilleure information sur les sanctions prononcées par ses juridictions.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ORDRE NATIONAL DES INFIRMERS

Voici un point sur nos travaux :

1. Soumettre tous les conseillers ordinaires à l'obligation d'établir une déclaration publique d'intérêt.

Le règlement intérieur a été voté en novembre et modifié le 22 janvier 2021. Les déclarations d'intérêts sont désormais systématiquement demandées et sont justement en train de nous être remontées. En cas de problème, un courriel du Président National à l'Élu est fait sans délai.

3. Mettre en place un dispositif national de suivi et de relance des déclarations de développement professionnel continu permettant de s'assurer du respect par les professionnels de leurs obligations légales de maintien et d'actualisation de leurs connaissances et de leur pratique professionnelle.

Nous avons relancé plusieurs fois l'ANDPC. Nous avons eu une réponse la semaine dernière. Nous allons finaliser une convention avec cette agence.

4. Clarifier, dans le code de la santé, les notions de plainte et de réclamation ainsi que la procédure applicable à chacune et homogénéiser, tout en les élargissant notamment aux associations de patients, les possibilités de saisine des juridictions ordinaires de tous les ordres des professions de santé.

Une clarification du code pourrait être effectivement nécessaire, toutefois un conseil peut se saisir de toute demande, même d'associations de patients, s'il juge que cette dernière est en rapport avec les missions de service public de l'Ordre.

Sur la publication des sanctions, c'est une possibilité intéressante. Attention toutefois, nous avons été poursuivis au nom du droit à l'oubli. Il sera important que le législateur clarifie cela.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'ORDRE DES INFIRMIERS DE PARIS

Je fais suite à votre courrier du 22 décembre dernier, comportant un extrait du chapitre « Les ordres des professions de santé et la sécurité des patients » dans lequel il est indiqué : « Pourtant, le président du conseil départemental de l'ordre de Paris se trouve depuis plusieurs années en situation de cumul de fonctions incompatibles. Il est en effet également président d'un important syndicat d'infirmiers de l'AP-HP, et contrevient de ce fait aux dispositions du code de la santé publique qui interdisent, par principe, tout cumul entre des responsabilités ordinales et syndicales dès lors qu'elles concernent les fonctions de président, vice-président, secrétaire général et trésorier. »

Il y a visiblement une erreur d'interprétation de l'article L. 4125-2, qui indique précisément « Il y a incompatibilité entre les fonctions de président ou de trésorier d'un conseil départemental, territorial, régional, interrégional ou national de l'ordre et l'une quelconque des fonctions correspondantes d'un syndicat professionnel départemental, territorial, régional, interrégional ou national. »

Je suis effectivement Président de la section syndicale CFE-CGC de l'APHP, hôpitaux de Paris. Cependant, la CFE-CGC n'est pas un syndicat infirmier, mais un syndicat interprofessionnel. La Confédération Française de l'Encadrement - Confédération Générale des Cadres est représentée au niveau de l'entreprise par la section syndicale, conformément à la loi du 27 décembre 1968.

La CFE-CGC de l'APHP est une section syndicale affiliée à la Fédération Santé Social de la CFE-CGC, qui rassemble des salariés de la santé, du social et du médico-social.

Ainsi, lors des élections professionnelles de décembre 2018, la section syndicale CFE-CGC de l'APHP a présenté des listes dans la CAP des infirmières, mais également dans 8 autres CAP (Commission Administratives Paritaires) d'autres métiers :

- *Personnels d'encadrement techniques et ouvriers (TH, TSH)*
- *Personnels médico-techniques (manip-radio, tech de labo, préparateurs en pharmacie)*
- *Personnels administratifs et secrétaires médicales*

- *Personnels techniques et ouvriers*
- *Aides-soignants*
- *Personnels des services ASHQ*
- *Personnels administratifs de catégorie C*
- *Sages-femmes*

Le législateur n'a pas laissé un doute en indiquant simplement « syndicat », dans toutes les versions du texte, années après années, il a toujours clairement stipulé « syndicat professionnel », affirmant ainsi sa volonté.

Le fondement de ce texte est de faire en sorte qu'un professionnel libéral ne soit pas juge et partie dans un dossier dans lequel il pourrait avoir un conflit d'intérêt pour une décision d'installation, de cabinet secondaire, etc. Mais la carrière d'un fonctionnaire hospitalier est cadrée par le statut de la fonction publique, un Conseil de l'Ordre ne peut interférer sur son affectation ou son évolution de carrière.

La section syndicale CFE-CGC de l'APHP n'étant pas un syndicat infirmier, il n'y a donc pas d'incompatibilité.
