

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2022

Les acteurs publics face à la crise :
une réactivité certaine, des fragilités
structurelles accentuées

Février 2022

Sommaire

Délibéré	5
Formations et rapporteurs	7
Introduction générale	13
La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2022)	29
Réponse.....	59
Première partie Les mesures prises pour satisfaire les besoins vitaux de la population et venir en aide à des publics vulnérables ou fragilisés par la crise	67
1 <i>Les personnes âgées hébergées dans les Ehpad</i>	69
Réponses.....	95
2 <i>Le soutien de l'État à la vie étudiante</i>	101
Réponses.....	123
3 <i>Le plan #IjeuneI solution en faveur de l'emploi des jeunes</i>	135
Réponses.....	157
4 <i>L'utilisation des moyens mis à disposition par l'Union européenne pour soutenir l'emploi</i>	169
Réponse.....	189
5 <i>La sécurité des approvisionnements en produits de santé</i>	193
Réponses.....	211
6 <i>La sécurité des approvisionnements alimentaires</i>	219
Réponses.....	241
Deuxième partie L'adaptation à la crise de certaines administrations et entreprises publiques pourvoyeuses de services essentiels	249
1 <i>L'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse</i>	251
Réponse.....	271
2 <i>Les administrations fiscales et douanières</i>	275
Réponse.....	297

3	<i>Les délégations de service public dans les Hauts-de-France</i>	301
	Réponses	319
4	<i>L'approvisionnement en électricité</i>	335
	Réponses	361
5	<i>Les grands aéroports français</i>	371
	Réponses	395
6	<i>Les transports collectifs en Île-de-France</i>	407
	Réponses	433
7	<i>L'entreprise de transports collectifs Transdev</i>	459
	Réponses	477
	Troisième partie Le soutien apporté à l'activité économique ...	483
1	<i>Les interventions économiques des collectivités territoriales</i>	
	<i>d'Occitanie</i>	485
	Réponses	511
2	<i>Le soutien apporté aux stations de moyenne montagne</i>	
	<i>des Pyrénées-Atlantiques</i>	541
	Réponses	557
3	<i>Le déploiement des prêts garantis par l'État</i>	575
	Réponses	599
4	<i>Les mesures fiscales de soutien aux entreprises</i>	605
	Réponse	625
5	<i>Les aides de l'État en faveur du sport</i>	631
	Réponses	653
6	<i>Les réserves des caisses de retraite</i>	663
	Réponses	687

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire a adopté le présent *Rapport public annuel 2022*.

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. Moscovici, Premier président, MM. Morin, Andréani, Mme Podeur, M. Charpy, Mmes Camby, Démier, M. Bertucci, présidents de chambre, Mme Moati, M. Terrien, présidents de chambre maintenus, MM. Courtois, Lefebvre, Lair, Mme Trupin, MM. Le Mer, Glimet, Albertini, Guillot, Mmes Périn, Casas, Bouzanne des Mazery, MM. Appia, Strassel, Mmes Hamayon, Mondoloni, M. Allain, Mme Riou-Canals, MM. Sitbon, Mairal, Bonnaud, Hervio, Turenne, conseillers maîtres, M. Bouvier, Mme Prost, MM. Baert, Brottes, conseillers maîtres en service extraordinaire, MM. Diringer, Serre, Mmes Daussin-Charpantier, Renet, présidents de chambre régionale des comptes.

Ont été entendus :

- en leur rapport, Mme Camby, rapporteure générale, assistée, selon les textes examinés, de MM. Laboureux, Feltesse, Mmes Hamayon, Julien-Hiebel, MM. Rousselot, Oseredzuk, Mme Legrand, MM. Montarnal, de La Guéronnière, Perrot, Mme Casas, MM. Courtois, Advielle, Albertini, Le Mer, Guérout, Martin, Soubeyran, Serre, Mmes Lignot-Leloup, Mercereau, Riou-Canals, conseillers maîtres, MM. Guéné, Schenberg, Guégano conseillers maîtres en service extraordinaire, Mme Gaspari, conseillère référendaire, présidente de chambre régionale des comptes, M. Vazeille, Mme Lefèvre, M. Gallée, Mme Daam, MM. Tronco, Vazeille, Mme Turpin, MM. Demaret, Richard, Mmes Vincent, Aeberhardt, conseillers référendaires, MM. Borgy, Moslonka-Lefebvre, Samyn, Mmes Le Roux, Serra, Herbet, Clarens, Merlus, Alexis, MM. Djebbari, Guglielmino, Le Mercier, Mme Chambellan-Le-Levier, M. Chevrier, conseillers référendaires en service extraordinaire, MM. Le Gall, Cecchi, Barbaste, présidents de section de chambre régionale des comptes, MM. Dezitter, Georges, Roquier, Mme Catta, M. Moutard, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, Mme Fésüs, conseillère de la Cour des comptes européenne, Mmes Parenteau, Girard, Harmand, Deladerrière, Débordes, vérificatrices ;

- en ses observations orales, Mme Hirsch, Procureure générale, accompagnée de M. Barichard, Premier avocat général.

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

- M. Brottes, conseiller maître en service extraordinaire, pour le chapitre intitulé *L'approvisionnement en électricité* ;
- M. Courtois, conseiller maître, pour le chapitre intitulé *Les transports collectifs en Île-de-France*.

M. Jean-Michel Thornary, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 25 janvier 2022.

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 sept chambres de la Cour des comptes, présidées par MM. Morin, Andréani, Mme Podeur, MM. Charpy, Gautier, Mme Démier, M. Bertucci, présidents de chambre ;
- les chambres régionales des comptes :
 - Hauts-de-France, présidée par M. Advielle ;
 - Nouvelle-Aquitaine, présidée par M. Serre;
 - Occitanie, présidée par Mme Gaspari.
- Une formation interjuridictions (commune à la Cour et à une chambre régionale des comptes), présidée par M. Martin, président de la chambre régionale des comptes Île-de-France.

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, MM. Morin, Andréani, Mme Podeur, MM. Charpy, Gautier, Mme Camby, rapporteure générale du comité, Mme Démier et M. Bertucci, présidents de chambre, MM. Martin, Meddah, Lejeune et Advielle, Mmes Bergogne et Renet, présidents de chambre régionale des comptes et Mme Hirsch, Procureure générale, entendue en ses avis.

Les magistrats¹ et personnels de contrôle de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes, dont les noms suivent, ont contribué, en qualité de rapporteurs², au présent rapport :

La situation des finances publiques	
La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2021)	Rapporteurs : Stéphane Guéné, conseiller maître en service extraordinaire, Olivier Vazeille, conseiller référendaire, Vladimir Borgy, conseiller référendaire en service extraordinaire Contre-rapporteur : Jean-Pierre Laboureix, conseiller maître, président de section
PREMIÈRE PARTIE : Les mesures prises pour satisfaire les besoins vitaux de la population et venir en aide à des publics vulnérables ou fragilisés par la crise	
1. Les personnes âgées hébergées dans les Ehpad	Rapporteur : Vincent Feltesse, conseiller maître Contre-rapporteuse : Véronique Hamayon conseillère maître, présidente 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 et référendaires en service extraordinaire* rejoignent la Cour pour une période de respectivement cinq ans non renouvelable et trois ans renouvelable une fois.

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*, les *présidents et vice-présidents de chambre régionale*. Statutairement, les présidents et vice-présidents appartiennent au corps des magistrats de la Cour des comptes.

² 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 au présent rapport, qui synthétisent les résultats de ces travaux. Les contre-rapporteurs sont chargés notamment de veiller à la qualité des travaux.

2. Le soutien de l'État à la vie étudiante	Rapporteurs : Catherine Julien-Hiebel, conseillère référendaire, Mathieu Moslonka-Lefebvre, conseiller référendaire en service extraordinaire, Amélie Parenteau, vérificatrice Contre-rapporteur : Philippe Rousselot, conseiller maître, président de section
3. Le plan #1jeune1solution en faveur de l'emploi des jeunes	Rapporteurs : Arnaud Oseredczuk, Florence Legrand, conseillers maîtres, Emese Fésüs, auditrice européenne Contre-rapporteur : Joël Montarnal, conseiller maître
4. L'utilisation des moyens mis à disposition par l'Union européenne pour soutenir l'emploi	Rapporteuses : Amélie Lefèvre, conseillère référendaire, Emese Fésüs, auditrice européenne Contre-rapporteur : Joël Montarnal, conseiller maître
5. La sécurité des approvisionnements en produits de santé	Rapporteurs : Sébastien Gallée, conseiller référendaire, Erwan Samyn, conseiller référendaire en service extraordinaire, Alexandre Picard, vérificateur Contre-rapporteur : François de la Guéronnière, conseiller maître, président de section
6. La sécurité des approvisionnements alimentaires	Rapporteuses : Armelle Daam, conseillère référendaire, Valérie Girard, vérificatrice. Contre-rapporteur : Jean-Yves Perrot, conseiller maître
DEUXIÈME PARTIE : L'adaptation à la crise de certaines administrations et entreprises publiques pourvoyeuses de services essentiels	
1. L'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse	Rapporteurs : Jean-Luc Tronco, conseiller référendaire, Marie-Christine Harmand, vérificatrice Contre-rapporteuse : Nathalie Casas, conseillère maître
2. Les administrations fiscales et douanières	Rapporteurs : Lionel Vareille, conseiller référendaire, Karine Turpin, conseillère référendaire Contre-rapporteur : Daniel-Georges Courtois, conseiller maître

3. Les délégations de service public dans les Hauts-de-France	Président : Frédéric Advielle, conseiller maître, président de chambre régionale des comptes Rapporteurs : Jean Marc Le Gall, président de section de chambre régionale des comptes, Arnaud Dezitter, Laurent Georges, Denis Roquier, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, Mélanie Deladerriere, Marie-Valentine Débordes, vérificatrices
4. L’approvisionnement en électricité	Rapporteurs: François Demaret, Vincent Richard, conseillers référendaires, Isabelle Vincent, conseillère référendaire Contre-rapporteur : Jean-Paul Albertini, conseiller maître, président de section
5. Les grands aéroports français	Rapporteuses: Armelle Le Roux, Anne Serra, conseillères référendaires en service extraordinaire Contre-rapporteur : Antoine Guérout, conseiller maître
6. Les transports collectifs en Île-de-France	Président : Christian Martin, conseiller maître, président de chambre régionale des comptes Rapporteurs : Rémi Schenberg, conseiller maître en service extraordinaire, Sophie Catta, première conseillère de chambre régionale des comptes, Corinne Herbet, conseillère référendaire en service extraordinaire, Bruno Ory-Lavollée, contre-rapporteur
7. L’entreprise de transports collectifs Transdev	Rapporteuses : Sophie Clarens, Clotilde Merlus conseillères référendaires en service extraordinaire Contre-rapporteur : Denis Soubeyran, conseiller maître
TROISIÈME PARTIE : Le soutien apporté à l’activité économique	
1. Les interventions économiques des collectivités territoriales d’Occitanie	Présidente : Marie-Aimée Gaspari, conseillère référendaire, présidente de chambre régionale des comptes Rapporteur : Sébastien Cecchi, président de section de chambre régionale des comptes

2. Le soutien apporté aux stations de moyenne montagne des Pyrénées-Atlantiques	Président : Paul Serre, conseiller maître, président de chambre régionale des comptes Rapporteur : Thierry Moutard, premier conseiller de chambre régionale des comptes
3. Le déploiement des prêts garantis par l'État	Rapporteuses : Mathilde Lignot-Leloup conseillère maître, Lorraine Aeberhardt, conseillère référendaire Contre-rapporteuse : Inès-Claire Mercereau, conseillère maître
4. Les mesures fiscales de soutien aux entreprises	Rapporteurs : Caroline Alexis, Mehdi Djebbari, conseillers référendaires en service extraordinaire Contre-rapporteur : Jean-Pierre Laboureux, conseiller maître, président de section
5. Les aides de l'État en faveur du sport	Rapporteurs : Axel Guglielmino, Laurent Le Mercier, conseillers référendaires en service extraordinaire Contre-rapporteuse : Mireille Riou-Canals, conseillère maître, présidente de section
6. Les réserves des caisses de retraite	Rapporteurs : Chantal Chambellan-Le-Levier, Vincent Chevrier, conseillers référendaires en service extraordinaire Contre-rapporteur : Yves Guégano, conseiller maître en service extraordinaire

Introduction générale

Depuis qu'il a été rendu public en 1832, le rapport annuel constitue la publication phare de la Cour des comptes.

De toutes ses productions, c'est en effet celle qui retient le plus l'attention des pouvoirs publics et de nos concitoyens, auxquels elle s'adresse prioritairement. Le rapport public annuel (RPA) constitue ainsi le principal vecteur de la mission constitutionnellement dévolue à la Cour des comptes de contribuer à l'information des citoyens sur le bon emploi de l'argent public.

Ce succès jamais démenti est le fruit d'une constante adaptation du RPA aux évolutions du contexte dans lequel la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes exercent leurs missions (juger, contrôler, évaluer, certifier) et, corrélativement, aux besoins et aux attentes des pouvoirs publics et des citoyens.

Les quatre missions de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC)

- **Juger** : les juridictions financières jugent actuellement les comptes produits chaque année par les comptables publics. Ce dispositif est en cours de réforme et les juridictions financières pourraient prochainement se voir attribuer une compétence plus large, celle de sanctionner les infractions graves, ayant causé un préjudice financier significatif, commises par tout gestionnaire de fonds publics, à l'exception des élus locaux et des membres du Gouvernement.
- **Contrôler** : partout où de l'argent public est engagé, la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes veillent à la régularité, à l'efficacité et à l'efficacités de la gestion.
- **Évaluer** : la Cour assiste le Parlement et le Gouvernement dans l'évaluation des politiques publiques. Les CRTC participent à l'exercice de cette mission lorsque, comme c'est fréquent, la politique évaluée est partagée entre l'État et les collectivités territoriales. Le législateur envisage actuellement de leur confier en propre une compétence d'évaluation (projet de loi 3DS).
- **Certifier** : chaque année, la Cour certifie les comptes de l'État et du régime général de la sécurité sociale. Les CRTC contribuent, aux côtés de la Cour, à l'expérimentation de la certification des comptes locaux.

Pour la première fois en 2020, une partie thématique, consacrée à l'enjeu essentiel pour l'État, les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriales que constitue la numérisation de l'action publique, a été insérée au RPA. L'expérience a été renouvelée en 2021 pour rendre compte des premiers travaux réalisés par les juridictions financières sur les conséquences de la crise sanitaire.

La Cour a décidé de franchir cette année une nouvelle étape, en conférant à son rapport public annuel un caractère thématique encore plus affirmé.

L'attention des juridictions financières s'est à nouveau portée sur la crise sanitaire, qui a fortement perturbé le fonctionnement des administrations publiques et dont les menaces sur la santé des Français et l'impact sur l'activité économique ont suscité des attentes très importantes de la population et des entreprises à l'égard de l'État. Le présent rapport se concentre ainsi sur les enseignements à tirer de cette crise inédite et de ses conséquences budgétaires, financières, économiques et sociales.

Cette évolution s'inscrit dans le projet stratégique de réforme des juridictions financières à l'horizon 2025. La première phase de JF 2025, concernant les métiers de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes, a identifié une quarantaine d'actions visant, notamment, à rendre les travaux des juridictions financières plus diversifiés, plus rapides et plus accessibles. JF 2025 dessine à ce titre une nouvelle stratégie éditoriale, fondée sur un éventail élargi de publications visant à mieux répondre aux attentes des décideurs et gestionnaires publics et de nos concitoyens.

Conformément à cette orientation, le « nouveau » rapport public annuel de la Cour présentera chaque année les observations et recommandations résultant de contrôles, enquêtes et évaluations réalisés par la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes pour traiter d'un grand enjeu de l'action publique, sur lequel les juridictions financières souhaitent appeler l'attention des pouvoirs publics et contribuer à l'information des citoyens.

Dans la même optique, le rapport d'activité de la Cour et le fascicule analysant le suivi des recommandations formulées par la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes, qui étaient jusqu'à présent intégrés dans le rapport public annuel, seront dorénavant publiés selon un calendrier propre.

Une dernière novation concerne la date de publication du rapport, qui a été avancée au 15 février afin de pouvoir en exploiter les résultats lors de la conférence internationale organisée à l'occasion de la présidence française de l'Union européenne.

Elle se tiendra à la Cour les 14 et 15 mars 2022 et portera sur les travaux des institutions supérieures de contrôle (c'est-à-dire des homologues étrangères de la Cour des comptes) pendant la crise sanitaire.

Dans le prolongement des précédents travaux des juridictions financières (I), le rapport public annuel de la Cour offre un premier bilan global de la gestion de la crise sanitaire (II) et esquisse les enseignements qu'il est possible d'en tirer à moyen et long terme (III).

I - Les précédents travaux réalisés par les juridictions financières au fil de la crise sanitaire

Dès le début de la pandémie, à leur initiative ou à la demande du Gouvernement et du Parlement, la Cour et les 17 chambres régionales et territoriales des comptes de métropole et d'outre-mer ont modifié leurs programmes de travail pour y inclure des contrôles et enquêtes portant sur la gestion de la crise par certains acteurs publics. Ces travaux ont débouché sur une première série de publications intervenues au fil de l'année 2021.

La partie thématique du rapport public annuel de mars 2021 a ainsi rendu compte d'enquêtes, réalisées dès le début de la pandémie, relatives à la gestion opérationnelle de la crise et aux premières mesures prises pour en atténuer les effets économiques et sociaux sur la population et les entreprises.

Les investigations correspondantes avaient porté sur l'organisation du rapatriement en France de nos compatriotes retenus à l'étranger, la contribution du service public du numérique éducatif à la continuité scolaire, l'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant le premier confinement, la dispensation des soins de réanimation et des soins critiques dans les services d'urgence et, plus généralement, à la lumière des enseignements de contrôles réalisés en Nouvelle-Aquitaine et Bourgogne-Franche-Comté, la façon dont les hôpitaux avaient fait face aux premières vagues de covid 19. La Cour avait alors également présenté les résultats d'enquêtes ayant porté sur la mise en œuvre du fonds de solidarité à destination des entreprises, les conséquences de la pandémie

sur l'assurance-chômage, les mesures prises par la SNCF pour faire face à la crise et son impact sur le modèle économique de l'entreprise, ainsi que la façon dont une association culturelle (l'Institut Lumière) avait traversé cette épreuve d'une ampleur inédite.

La crise sanitaire a constitué par ailleurs un thème d'analyse prioritaire dans les publications annuelles de la Cour consacrées aux finances publiques.

Ses rapports sur le budget de l'État, publié en avril 2021, la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2021), l'application des lois de financement de la sécurité sociale (octobre 2021) et les finances publiques locales (juin et novembre 2021) ont ainsi comporté des développements spécifiquement axés sur les conséquences budgétaires et financières de la pandémie pour l'État, les organismes de sécurité sociale et le secteur public local en 2020 et 2021.

Sur saisine du Premier ministre, la Cour a également adressé en juin 2021 au Gouvernement un rapport proposant une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise.

Il en ressort que, quelles que soient les perspectives de croissance à l'issue de la pandémie, celle-ci laissera des marques durables sur l'économie française et les finances publiques. Dans ce contexte, la soutenabilité de la dette publique constitue un enjeu de souveraineté. Il s'agit, en effet, d'une condition nécessaire pour faire face aux chocs économiques futurs et rester en mesure de financer les politiques et le fonctionnement des administrations publiques. Pour assurer cette soutenabilité, la Cour a proposé une stratégie reposant sur deux piliers : le renforcement de la croissance potentielle et la maîtrise des dépenses publiques.

La commission des finances de l'Assemblée nationale a parallèlement confié à la Cour le soin de l'éclairer sur les dépenses publiques réalisées pendant la crise et le bilan opérationnel de leur utilisation.

Le rapport correspondant lui a été communiqué en juillet 2021. Il montre que la crise sanitaire et ses conséquences économiques et sociales ont entraîné une forte progression des dépenses publiques, dont la part dans le produit intérieur brut est passée de 55,4 % en 2019 à 61,8 % en 2020. Cette augmentation, d'un montant total de 96,4 Md€, a essentiellement résulté de la réalisation de dépenses directement liées à la crise (82,7 Md€). Cependant les dépenses ordinaires, sans lien avec la pandémie, ont également progressé (13,7 Md€). La hausse constatée a principalement concerné l'État, dont les dépenses ont augmenté de 11 %, et les administrations de sécurité sociale (+ 5,6 %). En revanche, les dépenses des collectivités territoriales ont été peu affectées (- 0,9 %).

La Cour a parallèlement produit plusieurs rapports analysant l'impact de la crise dans des domaines particuliers.

En mai 2021, elle a ainsi adressé à la commission des finances de l'Assemblée nationale une communication sur le plan de continuité d'activité des juridictions judiciaires pendant la crise sanitaire. Le rapport a montré que le ministère de la justice n'était pas préparé à une crise d'une telle ampleur. Phénomène inédit dans l'histoire de la justice, le premier confinement a entraîné une interruption du fonctionnement des juridictions judiciaires. La reprise de leurs activités, inégale selon les lieux et les catégories de contentieux, s'est révélée difficile. Cette situation a eu des conséquences sur la qualité de la justice rendue et sur la prise en charge de publics sensibles.

Compte tenu de l'ampleur des moyens mobilisés à ce titre, la Cour a également réalisé une enquête sur les mesures prises par le ministère du travail pour préserver l'emploi face à la crise sanitaire. Ce rapport, publié en juillet 2021, montre qu'au prix de dépenses très élevées, les mesures d'urgence massives mises en place rapidement, dès le début de la crise, et les nombreux dispositifs de soutien qui s'y sont ajoutés à partir de l'été 2020, ont permis d'atteindre l'objectif d'une préservation immédiate des emplois. Cependant les enjeux du contrôle face aux risques d'abus et de nouvelles formes de fraude n'ont pas été suffisamment pris en compte.

La pandémie a eu pour effet immédiat et particulièrement anxiogène pour la population d'augmenter fortement la pression sur les services hospitaliers de soins critiques. Ce faisant, elle a révélé les difficultés structurelles de ces services, chargés de prévenir, diagnostiquer et traiter toutes les formes de défaillances d'organes vitaux chez des patients dont le pronostic est grave mais potentiellement favorable. À la demande de la commission des affaires sociales du Sénat, la Cour a produit en septembre 2021 un rapport dressant un bilan de leur fonctionnement au plus fort de la crise et formulé une série de recommandations visant à leur permettre de surmonter les difficultés identifiées.

En juillet 2021, la Cour a également rendu compte des conclusions d'un audit flash³ sur le financement de la recherche publique dans la lutte contre l'épidémie de covid 19. Elle a produit trois autres audits flash en septembre 2021 sur les mesures de soutien prises pendant la crise sanitaire en faveur de la culture. Ces audits ont permis de dresser un bilan des financements exceptionnels apportés principalement par le ministère de la culture aux secteurs du spectacle vivant, du patrimoine et du cinéma pour faire face à la crise.

³ Les audits flash constituent une nouvelle catégorie de publications de la Cour, visant à éclairer, dans des délais resserrés, les pouvoirs publics et nos concitoyens sur des questions d'actualité, concernant par exemple le coût d'une mesure nouvelle ou les enjeux d'un sujet émergent.

II - Un premier bilan global de la gestion de la crise sanitaire

Deux ans après le début de la pandémie, le rapport public annuel de 2022 propose un premier bilan global des enseignements à tirer de la crise et de ses conséquences budgétaires, financières, économiques et sociales.

Les constatations, analyses et recommandations qui y sont présentées sont issues d'une vingtaine de contrôles et enquêtes que la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes ont réalisés dans cette perspective.

Les vérifications correspondantes ont été entreprises avec le souci de rendre compte des résultats obtenus et des progrès restant à réaliser en termes de services rendus aux citoyens et de soutien à l'activité et à la croissance économique. Les juridictions financières se sont également efforcées de chiffrer le coût des mesures mises en œuvre pour soutenir la population et les entreprises.

L'action des acteurs publics a été examinée sous trois angles complémentaires

Le premier a porté sur les mesures prises dans l'urgence par l'État, les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriales pour continuer à satisfaire les besoins vitaux de la population et pour protéger ou aider des publics vulnérables ou fragilisés par la pandémie.

Comment, avec l'appui du ministère des solidarités et de la santé et des agences régionales de santé, les 7 500 établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) répartis sur le territoire national se sont-ils organisés pour protéger au mieux leurs 600 000 résidents ? Quelles aides le ministère, les établissements d'enseignement supérieur et les centres national et régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS et CROUS) ont-ils apporté aux 2,8 millions d'étudiants dont la vie quotidienne a été bouleversée par la crise ? La sécurité des approvisionnements alimentaires a-t-elle été assurée pendant la crise et les populations les plus fragiles ont-elles pu bénéficier d'une aide alimentaire ? Quelles ont été les mesures prises pour éviter que les ruptures de livraison de médicaments et de dispositifs médicaux, de moins en moins rares avant la crise, se multiplient du fait de la pandémie ?

Ces sujets ont été d'une brûlante actualité, parfois dramatique pour nos concitoyens : le nombre de personnes âgées résidant dans un Ehpad décédées du fait de la pandémie entre mars 2020 et mars 2021 est estimé à 34 000. Le rapport offre des éléments permettant de mesurer l'ampleur des défis auxquels les pouvoirs publics ont dû faire face sans délai et les résultats à court et moyen terme des décisions qu'ils ont prises au fil des vagues épidémiques pour y répondre⁴.

Au même titre, la Cour a prêté une attention particulière aux mesures prises par le Gouvernement, dans le cadre du plan « #1jeune1solution », dont le montant total pourrait avoisiner 10 Md€, pour réduire le risque de hausse du chômage des jeunes consécutif à la crise, déjà deux fois plus élevé que celui de l'ensemble de la population. Elle a, par ailleurs, examiné l'utilisation faite par le ministère du travail des moyens, également très importants (plus de 7 Md€), que l'Union européenne a mis à disposition de la France pour soutenir l'emploi et la formation professionnelle.

Le deuxième axe retenu par la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes a consisté à examiner la façon dont certaines administrations et entreprises publiques pourvoyeuses de services essentiels à la population et aux entreprises se sont adaptées à la crise.

Les juridictions financières ont ainsi constaté que les administrations fiscales et douanières avaient compensé leur impréparation initiale à un événement d'une telle ampleur en modifiant très rapidement leur organisation et leurs procédures pour, notamment, assurer le versement d'aides aux entreprises et faciliter le dédouanement de matériel et de dispositifs médicaux. Les directions de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse, qui n'étaient pas non plus préparées à la survenue d'une crise sanitaire majeure, se sont elles aussi adaptées rapidement pour assurer la protection de leurs agents et des personnes placées sous main de justice, sans conflit social avec les personnels, ni tensions notables avec les détenus.

Une enquête sur les conséquences de la crise sur les transports publics en Île-de-France a montré que la RATP, la SNCF et les opérateurs de bus de moyenne et grande couronne avaient, conformément à la demande de l'État et de l'autorité organisatrice de la mobilité (IDFM), ajusté leur offre pour qu'elle soit constamment supérieure à une demande de transport fluctuante et pris les mesures nécessaires pour protéger leurs salariés et les usagers du risque de contamination. L'enquête a aussi fait apparaître que l'État était intervenu comme l'assureur en dernier ressort d'un service normalement financé par des ressources franciliennes.

⁴ La Cour publiera ultérieurement un rapport sur la politique vaccinale contre la covid 19.

En France comme dans la quinzaine de pays étrangers où il assure des services de transports collectifs, principalement pour le compte d'autorités publiques, le groupe Transdev a fait preuve de la même réactivité pour ajuster son offre. De même, les acteurs du système électrique ont su s'adapter dans l'urgence pour maintenir la production et la fourniture d'électricité, notamment en réorganisant les arrêts pour maintenance du parc de réacteurs nucléaires, qui assure 70 % de la production française d'électricité.

La Cour a également examiné les conditions dans lesquelles les grands aéroports français ont, avec le soutien de l'État, fait face à la forte baisse de leurs revenus, causée par l'effondrement du trafic aérien, en mettant en œuvre des plans d'économies volontaristes, et réorganisé leur fonctionnement pour ajuster en permanence leur activité à l'évolution de la demande. La baisse de chiffre d'affaires consécutive à la chute de la fréquentation a également compromis l'équilibre économique de nombreuses délégations de services publics locaux, dans des domaines aussi divers et essentiels que la distribution de l'eau, la collecte et le traitement des déchets, la gestion des réseaux de transport urbain, l'exploitation d'équipements sportifs ou culturels et de centres de congrès. Une enquête réalisée dans les Hauts-de-France a montré que l'intervention des collectivités territoriales concernées avait permis de préserver la rentabilité de l'exploitation et les intérêts des délégataires, sans toutefois tenir toujours suffisamment compte de la dégradation du service subie par les usagers.

Les juridictions financières se sont, en troisième lieu, intéressées à la déclinaison concrète de la décision prise par le Gouvernement de soutenir « quoi qu'il en coûte » l'activité économique du pays, au travers de dispositifs novateurs d'une ampleur inédite mais également d'interventions plus ciblées.

À ce titre, la Cour a complété et actualisé la première analyse qu'elle avait réalisée du déploiement du dispositif de prêts garantis par l'État (PGE) au bénéfice des entreprises, auquel ces dernières ont largement recouru : à la fin du mois de septembre 2021, 140 Md€ de PGE avaient été souscrits par près de 700 000 entreprises. Elle a aussi examiné les conditions dans lesquelles l'administration fiscale a aidé les entreprises à surmonter leurs difficultés de trésorerie et à s'acquitter de leurs obligations fiscales, notamment par des mesures visant à soutenir leur trésorerie et au travers de la mise en œuvre de baisses exceptionnelles d'impôts décidées par le Parlement. Elle s'est, par ailleurs, penchée sur l'utilisation que les caisses de retraite ont fait des réserves qu'elles constituent pour être en mesure, notamment, de continuer à financer leurs engagements en cas de crise.

Le rapport rend également compte des résultats d'une enquête ciblée sur les aides que l'État a apportées au monde sportif, amateur et professionnel, pour lui permettre de surmonter les conséquences de l'interruption des pratiques et des compétitions sportives.

Les collectivités territoriales se sont elles aussi mobilisées pour contribuer à l'effort général de soutien aux entreprises et à l'activité économique. Le chapitre sur l'appui apporté à deux stations de moyenne montagne des Pyrénées-Atlantiques en offre une illustration. Une analyse plus globale des interventions de la région et des groupements de communes en faveur des entreprises d'Occitanie montre que l'efficacité de ce soutien, d'une bien moindre ampleur que celui de l'État, a pâti d'une coordination insuffisante entre les collectivités concernées, notamment parce que les départements, qui ne disposent pourtant plus de compétences dans ce domaine, ont néanmoins souhaité intervenir directement.

III - Les enseignements à tirer à moyen et long terme de la crise

Il ressort en premier lieu de cet ensemble d'éléments qu'à l'image de la pandémie, les moyens publics déployés pour y faire face ont été d'une ampleur inédite. Cet effort considérable va durablement peser sur le déficit et la dette publics, dont la réduction va nécessiter des efforts sans précédent de maîtrise des dépenses.

Le chapitre introductif du rapport, consacré à la situation d'ensemble des finances publiques, montre ainsi qu'en dépit d'une reprise économique robuste, le déficit public devrait rester très élevé en 2021 (7 points de PIB) et 2022 (5 points de PIB) et qu'il présente désormais un caractère exclusivement structurel. La trajectoire retenue par le Gouvernement pour le ramener en-dessous de 3 % en 2027 et amorcer à cet horizon une diminution de la dette publique suppose en conséquence des efforts de maîtrise plus importants que par le passé.

Le respect de cette trajectoire impose la mise en œuvre de réformes visant, conformément aux orientations préconisées par la Cour dans son rapport de juin 2021 sur la stratégie de finances publiques pour la sortie de crise, à infléchir le rythme de la dépense tout en améliorant son efficacité. Les secteurs identifiés comme prioritaires sont le système de retraite, l'assurance maladie, la politique de l'emploi, les minimas sociaux et la politique du logement.

Les enquêtes et contrôles réalisés montrent, en deuxième lieu, que certaines administrations, qui n'étaient pas préparées à affronter une crise d'une ampleur aussi inédite que celle que traverse la France depuis maintenant deux ans, ont compensé cette fragilité initiale par leur adaptabilité, en prenant dans l'urgence des mesures visant à protéger la population, assurer la continuité des services publics ou préserver le tissu économique.

Dans un contexte et auprès de publics particulièrement sensibles, les directions de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse ont ainsi su faire preuve de résilience et s'adapter aux circonstances. C'est également le cas pour la direction générale des finances publiques et la direction générale des douanes et droits indirects, qui ont su mettre en place rapidement et faire fonctionner des dispositifs exceptionnels de soutien aux entreprises et assurer le dédouanement des équipements de protection individuels et matériels médicaux dont il était impératif de maintenir la chaîne d'approvisionnement.

En revanche, le soutien apporté aux étudiants a été moins rapide. La crise a en effet révélé la précarité de certaines catégories d'étudiants, notamment non boursiers, qui était jusqu'alors insuffisamment identifiée par le ministère de l'enseignement supérieur et ses opérateurs. Aussi le ministère a-t-il tardé à leur venir en aide.

La crise a également poussé plusieurs services et organismes publics à moderniser leur fonctionnement et à prendre des mesures de simplification afin de rendre plus rapidement des services de qualité à la population et aux entreprises. Sous ces deux angles, d'importants progrès ont été réalisés, qui devront toutefois être consolidés.

La réactivité des administrations fiscales et douanières a notamment reposé sur la mobilisation de leurs personnels et sur le développement de leurs capacités de travail à distance et la numérisation de leurs procédures, qui se sont accélérés sous la pression des événements. Il leur appartient de développer encore l'équipement bureautique, la dématérialisation des processus et la mise à disposition d'outils collaboratifs, de visioconférence et d'espaces partagés pour se rapprocher des meilleurs standards en la matière.

Cette réactivité tient aussi aux mesures de simplification de l'organisation et des procédures que les services concernés ont pu mettre en œuvre, par exemple pour accélérer l'homologation en France de masques de protection sanitaire fabriqués à l'étranger. La pérennisation de ces mesures constitue aussi un enjeu majeur pour l'avenir.

Dans la même optique, les obligations de suivi des mesures en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle financées par l'Union européenne doivent conduire le ministère du travail à renforcer la culture du contrôle interne et de l'évaluation des fonds européens dont il a la responsabilité, pour tirer pleinement parti des crédits qui seront mis à sa disposition au cours de la période 2021-2026 dans le cadre du plan de relance.

Il ressort également des contrôles et enquêtes réalisés par les juridictions financières que les moyens déployés ont parfois été insuffisamment ciblés ou coordonnés.

Le constat d'un ciblage déficient vaut, par exemple, pour le plan « #1jeune1solution », dont une grande partie des crédits a financé la poursuite, sur une plus grande échelle, des dispositifs mis en œuvre avant la crise pour favoriser l'emploi des jeunes. Ainsi l'accroissement des moyens qui y sont consacrés a-t-il été uniformément appliqué sur l'ensemble du territoire national, sans tenir compte de la diversité des situations locales.

La plupart des aides spécifiques allouées par l'État et l'Agence nationale du sport aux fédérations, associations et clubs sportifs ont été mises en place sans réelle coordination entre les acteurs et sans véritable ciblage des bénéficiaires. Certaines mesures de soutien à la vie étudiante ont également manqué leur cible, le ministère de l'enseignement supérieur ne disposant pas de données suffisamment fines sur les besoins des étudiants pour les calibrer correctement.

L'enquête sur les interventions économiques des collectivités territoriales d'Occitanie a quant à elle mis en évidence la nécessité d'améliorer la coordination entre les catégories de collectivités directement ou indirectement compétentes (régions, groupements de communes et départements).

Par ailleurs, les aides accordées n'ont généralement pas été assorties de précautions suffisantes pour éviter les effets d'aubaine et limiter les risques de fraude.

Il en va ainsi pour certaines mesures fiscales de soutien aux entreprises, notamment de report de paiement d'impôts, dont le contrôle de la bonne utilisation et du respect des conditions d'octroi devra être renforcé au sortir de la crise. La Cour a également appelé l'administration fiscale à mettre en œuvre effectivement les plans de contrôles *a posteriori* des aides versées aux entreprises depuis mars 2020 au titre du fonds de solidarité et, en cas de constatation de versements indus, de procéder à la récupération des sommes correspondantes et, s'il y a lieu, d'engager des poursuites pénales.

La Cour a constaté que le dispositif des PGE retenu par la France, dans le cadre défini par la Commission de l'Union européenne, avait été conçu pour que l'exposition au risque des banques soit bien réelle et les incite, en conséquence, à sélectionner des entreprises susceptibles de rembourser leur prêt. Elle a toutefois appelé à la vigilance du Gouvernement sur la nécessité de porter une attention particulière aux risques d'optimisation des prêts souscrits avec la garantie de l'État par certaines entreprises.

L'insuffisance des contrôles a également été relevée pour ce qui concerne les aides apportées par l'État en faveur du mouvement sportif (subventions versées au titre du fonds territorial de solidarité mis en place par l'Agence nationale du sport, mesures de soutien à la transition énergétique des équipements sportifs, compensations des pertes de billetteries subies par les organisateurs de manifestations et compétitions sportives), dont les critères d'attribution étaient dans certains cas trop généraux et pour lesquelles l'instruction préalable des demandes a été réalisée, dans des délais il est vrai contraints, avec une insuffisante rigueur. La Cour a également appelé à une agrégation des soutiens ainsi apportés aux acteurs du mouvement sportif, afin d'identifier d'éventuels phénomènes de surcompensation de leurs besoins.

La crise a souvent révélé ou confirmé des faiblesses structurelles, affectant selon les cas l'organisation ou les modalités d'intervention des acteurs, et accentué l'urgence qui s'attache à les traiter.

Ainsi, l'efficacité des mesures prises pour protéger les personnes âgées hébergées dans les Ehpad a parfois pâti d'une insuffisante articulation entre ces établissements et les hôpitaux. La crise a plus généralement mis en évidence l'intérêt de leur insertion dans un réseau, par leur adossement à un établissement de santé, leur inclusion dans un groupe d'établissements ou leur participation à un groupement de coopération médico-social. Aussi la Cour a-t-elle réitéré la recommandation, qu'elle avait déjà adressée au ministère de la santé, d'utiliser les leviers dont il dispose (autorisation, tarification, contractualisation) pour accélérer leur intégration. Elle a également regretté que le financement par l'assurance maladie de mesures d'une ampleur inédite en faveur du secteur médico-social (1,7 Md€ en 2020 au titre de la compensation des pertes de recettes des établissements, de la compensation des dépenses occasionnées par la crise et de la revalorisation des salaires des personnels) n'ait pas été assorti de conditions allant dans le sens de cette indispensable restructuration.

De la même façon, la Cour a constaté que le soutien de l'État n'avait pas été utilisé comme un levier pour inciter les acteurs du sport professionnel et amateur à revoir leur organisation et leur modèle économique, conformément à des préconisations qu'elle a déjà formulées.

Les aides qui leur ont été attribuées au titre de la relance ont d'ailleurs en partie servi à compléter celles qui leur avaient été octroyées pour parer aux urgences suscitées par la crise. Parmi les principaux enjeux figurent ceux de la diversification de l'offre sportive, de la mutualisation entre les acteurs, de la poursuite de leur professionnalisation et de la recherche de nouvelles ressources, moins soumises aux aléas conjoncturels.

Dans certains cas, l'appui des acteurs publics a même pu retarder l'indispensable adaptation des structures qui en ont bénéficié. Ainsi les aides apportées par le département des Pyrénées-Atlantiques aux deux stations de moyenne montagne dont il est propriétaire ont contribué à financer un modèle économique principalement axé sur la pratique des sports d'hiver, dont la viabilité est depuis plusieurs années affectée par le réchauffement climatique.

Le contrôle des délégations de service public dans les Hauts-de-France a montré que, faute d'avoir une stratégie claire pour faire face aux impératifs de continuité et d'adaptation du service public, les autorités délégantes avaient trop souvent accédé sans réelle discussion aux demandes des entreprises délégataires. La crise sanitaire a ainsi une nouvelle fois illustré le caractère asymétrique de leurs relations et la nécessité de replacer les usagers au cœur de leurs relations contractuelles.

La pandémie a aussi révélé ou accentué certaines faiblesses du système productif ou de grandes infrastructures essentielles au développement économique, parfois préjudiciables à l'autonomie stratégique du pays, et la nécessité d'y remédier.

Les ruptures d'approvisionnement qui ont affecté certains produits de santé de première nécessité, notamment des médicaments utilisés pour la prise en charge de patients en soins critiques et les masques de protection sanitaire, ont pour partie résulté de la dépendance de la France à l'égard de producteurs étrangers. Les mesures exceptionnelles auxquelles ont recouru les acteurs publics ont permis de pallier progressivement les difficultés rencontrées. Cependant, la politique de relocalisation industrielle que le Gouvernement a décidé de déployer devra être mise en œuvre dans la durée pour y répondre de manière plus pérenne.

Aucune rupture majeure n'a, en revanche, affecté la chaîne des approvisionnements alimentaires, les acteurs privés du secteur agroalimentaire et de la distribution ayant su s'adapter. La crise a toutefois mis en évidence la dépendance du pays à certaines importations et le développement insuffisant des circuits de proximité. L'élaboration, incombant à l'État, d'une véritable stratégie de préparation et de conduite de crise doit ainsi s'accompagner d'un travail prospectif sur le modèle national agricole.

La crise sanitaire a également permis de mesurer l'importance des risques pesant actuellement sur la disponibilité des centrales nucléaires et, en conséquence, sur les marges nécessaires pour assurer la sécurité de l'approvisionnement en électricité des acteurs économiques et de la population. La restauration de ces marges passe notamment par un développement des incitations à la modulation de la consommation d'électricité des entreprises et des ménages en période de fortes tensions.

La pandémie a aussi mis en lumière les fragilités du modèle économique des aéroports, qui avaient jusque-là été partiellement occultées par la croissance continue du trafic et des revenus qui en étaient tirés. La crise a en effet suscité une réduction probablement durable de leurs marges, qui appelle de la part de l'État, de l'autorité régulatrice et des opérateurs des mesures difficiles mais sans doute inévitables de révision à la baisse des projets d'investissement aéroportuaires.

*

**

En conclusion, la Cour constate qu'alors qu'ils étaient mal préparés à affronter une crise sanitaire de grande ampleur, les acteurs publics ont su prendre rapidement des mesures pour protéger la population et éviter un effondrement économique du pays. Une anticipation et une meilleure préparation auraient été néanmoins particulièrement utiles pour faire face à une crise brutale et de grande ampleur.

De plus, la nécessité d'agir dans l'urgence, parfois aussi la méconnaissance de la diversité des besoins des publics visés, ont pu conduire dans certains cas à un surcalibrage ou à un ciblage insuffisant des aides attribuées. Elles expliquent également que les précautions nécessaires pour éviter les effets d'aubaine et réduire les risques de fraude aient été insuffisantes. Les juridictions financières ont formulé plusieurs recommandations pour répondre à ces lacunes.

La pandémie a pu, dans certains cas, constituer une opportunité que certains services et organismes publics ont su saisir pour moderniser leur fonctionnement ou simplifier les processus de décision. Ces acquis doivent être pérennisés. Cependant, les contrôles et enquêtes réalisés par les juridictions financières ont surtout montré que la crise avait révélé ou accentué des fragilités structurelles et mis en lumière l'urgence de les traiter.

Les réformes correspondantes devront être conduites dans un contexte durablement contraint par la nécessité de réduire le déficit public pour maîtriser la dette. L'ampleur des moyens mobilisés notamment par l'État et les organismes de sécurité sociale afin de faire face aux conséquences économiques et sociales de la crise a, en effet, porté le déficit public à des niveaux jamais atteints, accru la dette publique de 560 Md€ par rapport à 2019 et alourdi son poids dans le PIB de 16 points. Ces données situent la France dans le groupe des pays de la zone euro dont, deux ans après le début de la pandémie, la situation des finances publiques est la plus dégradée. Elles mettent en évidence la nécessité dans laquelle notre pays se trouve de définir une trajectoire à moyen terme de redressement des finances publiques exigeante et crédible, tout en renforçant la croissance potentielle.

La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2022)

PRÉSENTATION

Ouvrant le rapport public annuel de la Cour centré sur la crise sanitaire et ses conséquences sur l'action publique, le présent chapitre analyse la situation des finances publiques après le choc majeur de l'année 2020, qui s'est traduit par une récession économique de 8 % et un déficit public de 9,1 points de PIB.

L'année 2021 est celle du rebond de l'activité économique, avec une croissance du PIB attendue à 6 ¼ % dans la prévision associée à la dernière loi de finances rectificative de l'exercice. Elle pourrait même atteindre 7 % d'après les dernières indications de l'Insee. Après avoir retrouvé son niveau d'avant-crise au cours du second semestre 2021, l'activité continuerait à se redresser dans le courant 2022 et, selon les prévisions du Gouvernement, la croissance atteindrait alors 4 %.

Selon la deuxième loi de finances rectificative pour 2021 et la loi de finances initiale pour 2022, le déficit public devrait rester très élevé en 2021 (8,2 points de PIB) et en 2022 (5 points de PIB), malgré la reprise économique marquée. Le déficit corrigé de l'impact de la conjoncture (déficit structurel) s'élèverait, lui aussi, à 5 points de PIB en 2022, soit le double de son niveau d'avant-crise. Conséquence de ces niveaux de déficit, la dette publique représenterait 113,5 points de PIB en 2022 et dépasserait alors de 16 points de PIB son niveau de 2019. Néanmoins, selon des déclarations du Gouvernement mi-janvier, le déficit public pour 2021 pourrait s'établir à un niveau proche de 7 points de PIB, soit nettement plus faible qu'attendu.

Près de deux ans après le début de la crise, la France fera partie des pays de la zone euro dont la situation des finances publiques est la plus dégradée. Cette situation appellera la définition d'une trajectoire à moyen terme de redressement des finances publiques exigeante pour assurer un repli de la dette rapportée au PIB.

Après une présentation de la situation des finances publiques en 2021 et 2022, ainsi que des principaux aléas qui l'affectent (I), la Cour analyse les enjeux liés à la trajectoire de finances publiques de moyen terme (II).

Les observations de la Cour reposent sur les informations disponibles à fin janvier 2022.

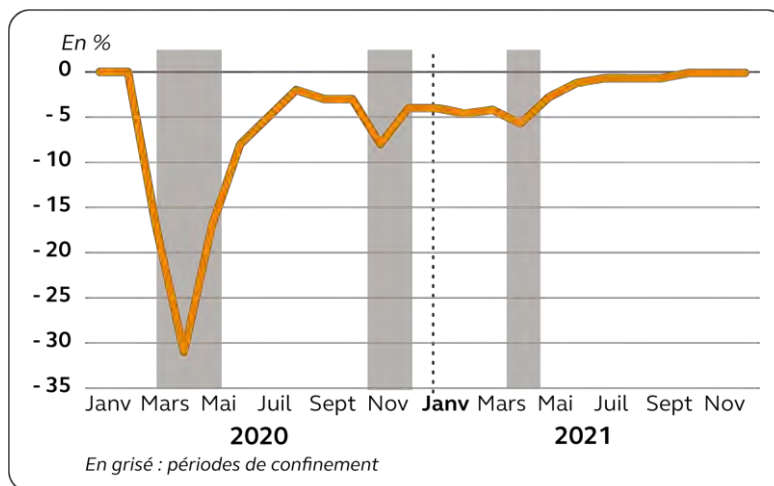
I - Un déficit public qui diminuerait en 2021 et 2022 mais resterait très élevé malgré le rebond marqué de l'activité

A - Une activité économique dynamique qui dépasserait le niveau d'avant-crise

Après avoir chuté de 8 % en 2020, le PIB devait rebondir de 6 ¼ % en 2021 selon la loi de finances rectificative n° 2 (LFR 2) pour 2021. Selon la première estimation publiée par l'Insee le 28 janvier 2022, la croissance 2021 serait plus élevée, à 7 %.

L'activité s'était maintenue au début de l'année 2021 à un niveau inférieur de près de 5 % à son niveau d'avant-crise. Les mesures de restrictions sanitaires du printemps 2021 n'ont pas conduit à une dégradation notable de l'activité et celle-ci s'est progressivement redressée à partir du mois de mai. Dès l'été 2021, l'activité a ainsi quasiment rattrapé son niveau du quatrième trimestre 2019.

**Graphique n° 1 : perte d'activité mensuelle en 2020 et 2021
(écart d'activité économique par rapport à la moyenne
du quatrième trimestre 2019, en %)**



Source : Insee

Note : en mars 2021, l'activité économique aurait été en retrait de 5 % par rapport au niveau du quatrième trimestre 2019. Les zones grises correspondent aux périodes de confinement.

En 2022, le PIB devrait progresser de 4 % d'après la loi de finances initiale (LFI) pour 2022. En conséquence, avec la plus récente hypothèse de croissance potentielle du Gouvernement, le PIB atteindrait en 2022 un niveau légèrement supérieur à son niveau potentiel.

Les prévisions de l'Insee publiées dans sa note de conjoncture de décembre 2021⁵ faisaient apparaître une croissance plus élevée en 2021 (6,7 %⁶ contre 6 ¼ % dans la dernière loi de finances rectificative de l'année) mais plus faible en 2022 (de l'ordre de 3 ½ % en prolongeant la prévision de l'Insee⁷ contre 4 % dans le PLF pour 2022). Au total, en cumul sur les deux années, la prévision de l'Insee est proche de celle du Gouvernement. Cette prévision, comme celle du Gouvernement, n'intègre pas les effets possibles d'une aggravation de la crise sanitaire qui conduirait à de nouvelles mesures de restrictions d'activités.

⁵ « Reprise sous contraintes », note de conjoncture, Insee, décembre 2021.

⁶ Selon la première estimation publiée par l'Insee le 28 janvier 2022, la croissance 2021 serait plus élevée, à 7 %.

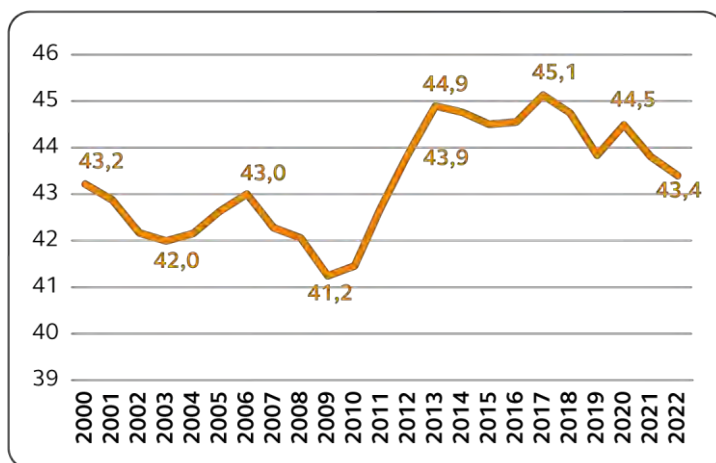
⁷ La prévision de l'Insee s'arrête au deuxième trimestre 2022. En prolongeant avec des taux de croissance trimestriels de 0,5 % pour le troisième et le quatrième trimestre 2022, chiffre correspondant à la croissance moyenne prévue par l'Insee au premier semestre 2022, la croissance serait de 3,4 % en 2022.

Depuis le dépôt du PLF 2022, fin septembre, la révision de la prévision de croissance pour 2021, de 6 % dans le PLF à 6 ¼ % dans la dernière loi de finances rectificative de l'année, combinée à l'ouverture de crédits pour de nouvelles mesures à la fois en 2021 et 2022 (grand plan d'investissement, revenu d'engagement, indemnité inflation, chèque énergie, plan « France 2030 »), ont conduit le Gouvernement à réviser sensiblement sa prévision de recettes, de dépenses et de déficit pour ces deux années.

B - Des recettes en fort rebond malgré d'importantes baisses d'impôts

En 2021 et 2022, les recettes publiques augmenteraient nettement, soutenues par la reprise économique. Selon la LFR 2 pour 2021 et la LFI pour 2022, les prélèvements obligatoires progresseraient ainsi de 5,1 % et 4,6 % respectivement, mais moins que l'activité économique (+ 6,7 % puis + 5,5 %) du fait d'importantes baisses d'impôts. Le taux de prélèvements obligatoires baisserait donc d'un peu plus d'un point ces deux années (passant de 44,5 % en 2020 à 43,8 % en 2021 puis 43,4 % du PIB en 2022). Sans ces réductions d'impôts, le taux de prélèvement obligatoire serait resté constant, à un niveau proche de celui de 2020. Les informations disponibles mi-janvier, encore partielles, relatives à la fin de gestion, indiquent cependant un dynamisme nettement plus marqué des recettes en 2021.

**Graphique n° 2 : évolution du taux de prélèvements obligatoires
sur la période de 2000 à 2022 (en % du PIB)**



Source : Insee, PLFR 2 pour 2021 et PLF 2022 révisé pour 2022

1 - Une croissance spontanée des prélèvements obligatoires proche de celle du PIB

Les prélèvements obligatoires augmenteraient spontanément – c'est-à-dire hors mesures de hausse et de baisse – de 6,6 % en 2021 puis de 5,5 % en 2022, soit des valeurs très proches de celles de la croissance du PIB nominal. Après une année 2020 où les prélèvements obligatoires avaient mieux résisté que la croissance à la crise liée à l'épidémie de covid 19⁸, le risque de voir les prélèvements obligatoires croître spontanément moins vite que l'activité économique en 2021 et 2022 ne se matérialiserait pas dans la prévision attachée au PLF 2022 révisé.

En 2021, le dynamisme des recettes à législation constante traduirait l'évolution particulièrement forte de quelques grands impôts, en particulier les droits de mutation à titre onéreux (DMTO ; + 21,9 %), la TVA (+ 11,8 %), la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE ; + 8,3 %) et l'impôt sur les sociétés (IS ; + 10,3 %), tandis que d'autres prélèvements moins sensibles à la conjoncture croîtraient moins vite que le PIB.

En 2022, l'impôt sur le revenu (+ 8,5 %) ainsi que la TVA (+ 6,3 %) progresseraient spontanément plus vite que le PIB.

Les informations rendues publiques mi-janvier faisant état d'un déficit public nettement réduit par rapport à la prévision initiale laissent présager des recettes publiques beaucoup plus dynamiques qu'attendu au moment de la LFR 2 de 2021. Ce surcroît de recettes pourrait concerner la TVA, soutenue par une croissance plus forte que prévu, l'impôt sur les sociétés, dont le rendement n'est pas toujours simple à prévoir, mais aussi les prélèvements fiscaux et sociaux assis sur la masse salariale, dont l'évolution a été manifestement sous-évaluée par le Gouvernement. De tels écarts entre l'exécution connue à la mi-janvier et les prévisions conduisent à s'interroger sur la qualité de la prévision réalisée au moment du PLFR 2 déposé début novembre.

2 - La poursuite de baisses d'impôts significatives

La politique de baisse des prélèvements obligatoires amorcée en 2018 s'est poursuivie en 2021 et 2022. Après en avoir limité la progression en 2021 (- 15,5 Md€), les réductions d'impôts devraient à nouveau peser sensiblement sur les recettes publiques en 2022 (- 10,1 Md€ sur un montant total de prélèvements obligatoires de 1 125 Md€).

⁸ En 2020, les prélèvements obligatoires avaient reculé de 4,6 % alors que le PIB avait diminué de 5,7 %.

En 2021, la baisse des impôts à la production décidée dans le cadre du plan de relance (- 10,6 Md€) est venue s'ajouter à celles décidées avant la crise, concernant l'impôt sur les sociétés (- 3,7 Md€) et la taxe d'habitation (- 2,6 Md€).

En 2022, la principale baisse d'impôt concerne la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) pour faire face à la hausse des tarifs (« bouclier tarifaire »), adoptée par amendement au projet de loi de finances initiale pour 2022 pour un coût estimé de 5,9 Md€. Aux termes de la LFI pour 2022, cette baisse présente un caractère temporaire : elle s'appliquera du 1^{er} février 2022 au 31 janvier 2023.

Comme l'impact sur les finances publiques de cette mesure était soumis à un fort aléa et pour faire face à l'éventualité que son coût soit supérieur au montant de la TICFE (7,3 Md€ en 2020), le Gouvernement a fait voter un amendement lui permettant de fixer, exceptionnellement au cours de l'année 2022, un niveau de tarifs réglementés inférieur à celui inscrit dans le code de l'énergie.

Selon la dernière prévision disponible, la limitation de la hausse des prix de l'électricité à 4 % coûterait 8 Md€ au budget de l'État par la quasi disparition de la TICFE, contre 5,9 Md€ provisionné au moment du PLF 2022, auxquels s'ajouteraient environ 8 Md€ mis à la charge d'EDF à qui l'État a demandé d'augmenter de 20 % la production qu'elle vend à ses concurrents au tarif réglementé, soit à un niveau très inférieur aux prix de marché.

Cette baisse d'impôts s'ajoute à d'autres déjà engagées. Ainsi, la deuxième tranche de réduction de la taxe d'habitation sur les résidences principales des ménages des deux derniers déciles de revenus devrait réduire les recettes publiques de 2,8 Md€, tandis que la dernière étape de baisse du taux d'impôt sur les sociétés pèserait sur son produit à hauteur de 2,9 Md€.

Tableau n° 1 : mesures nouvelles en prélèvements obligatoires en 2021 et en 2022 (Md€)

Mesures nouvelles	2021	2022
Baisse des impôts de production (TFPB, CFE et CVAE) dans le cadre du plan de relance	10,6	0
Effet retour IS de la baisse des impôts de production	1,5	1,3
Baisse du taux d'IS	- 3,7	- 2,9
Baisse de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE)		- 5,9
Poursuite de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales	- 2,6	- 2,8
Autres	- 0,1	+ 0,2
Total	- 15,5	- 10,1

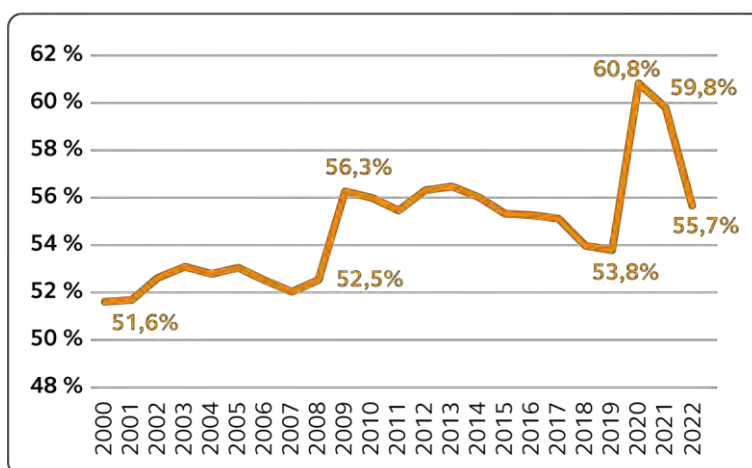
Source : PLF 2022 révisé

C - Un niveau de dépenses publiques élevé, une progression soutenue hors mesures temporaires

1 - Des dépenses publiques supérieures à leur niveau d'avant-crise

La dépense publique représenterait 59,8 % du PIB en 2021 et 55,7 % en 2022 selon la LFR 2 pour 2021 et le PLF révisé pour 2022. Elle serait ainsi supérieure de près de deux points de PIB, soit environ 50 Md€, à son niveau de 2019 (53,8 %).

**Graphique n° 3 : poids de la dépense publique dans le PIB
(hors crédits d'impôts)**



Source : Insee, ministère de l'économie, des finances et de la relance

Ces niveaux élevés par rapport à 2019 s'expliquent, surtout en 2021 et à un degré moindre en 2022, par les mesures de soutien et de relance prises pour faire face à la crise sanitaire. Après avoir atteint près de 70 Md€ en 2020, elles ont de nouveau augmenté en 2021 pour atteindre 90 Md€. En 2022, elles diminueraient significativement mais s'élèveraient encore à 30 Md€, principalement au titre du plan de relance.

Le niveau des mesures de soutien et de relance résiduelles en 2022 (1,1 point de PIB) n'expliquerait ainsi qu'en partie la hausse de près de deux points de PIB de la dépense publique entre 2019 et 2022.

Tableau n° 2 : principales dépenses de soutien et de relance face à la crise sanitaire (Md€ sauf indication contraire)

	2020	2021	2022**
Activité partielle	26,5	9,3	0,0
Fonds de solidarité	15,9	22,8	0,0
Dépenses de santé	14	15,9*	5,0
Exonération de cotisations sociales	5,8	2,6	0
Prolongation des revenus de remplacement et décalage de l'entrée en vigueur de la réforme de l'assurance chômage	3,9	5,3	0,3
Plan de relance***	1,8	28,2	20,1
Autres****	2,8	6,1	3,5
Total	70,7	90,2	28,9
Total en point de PIB	3,1	3,6	1,1

Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance.

* Ce chiffre correspond à la prévision de la LFR 2 votée. Il intègre notamment 1,2 Md€ de dépenses de crises qui ont été ajoutées lors de la discussion parlementaire. ** Des dépenses à partir de reports de crédits pourraient être constatées en gestion. *** Hors financements européens du plan de relance. En comptabilité nationale, ils atteindraient 16,5 Md€ en 2021 et 10,6 Md€ en 2022. **** Dont les effets sur la trésorerie de l'agence des services et de paiement (ASP) et de Santé publique France (SPF), la sinistralité sur les PGE (nettes des primes) et d'autres mesures de soutien spécifiques (masques hors SPF...).

2 - Des dépenses hors soutien et relance plus dynamiques qu'avant-crise

Hors dépenses de soutien et de relance, la dépense publique (hors crédits d'impôt) progresserait, en volume, de manière soutenue en 2021 et 2022 (+ 2,2 % et + 1,1 %) selon la LFR 2 pour 2021 et le PLF révisé pour 2022.

Tableau n° 3 : croissance de la dépense publique hors crédits d'impôt

		2020	2021	2022
Toutes dépenses	En valeur	6,8 %	4,9 %	- 1,7 %
	En volume	6,6 %	3,4 %	- 3,2 %
Hors soutien et relance	En valeur	1,4 %	3,6 %	2,6 %
	En volume	1,2 %	2,2 %	1,1 %

Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

Après avoir fortement augmenté en 2021, les dépenses totales de l'État (534,6 Md€ en 2021) reculeraient de plus de 30 Md€, en raison principalement de la baisse des dépenses de soutien et de relance, alors que les dépenses au titre du plan « Investir pour la France de 2030 » seraient prises en compte à hauteur de 3,5 Md€⁹.

Les dépenses hors crise de l'État¹⁰ augmenteraient fortement, de près de 11 Md€ en 2021 et de 8 Md€ en 2022.

En 2021, cette progression intègre notamment des mesures décidées tardivement et prévue par la LFR 2, comme l'indemnité inflation (+ 3,6 Md€) et la compensation par l'État des pertes de recettes, en raison de la crise, de certains organismes publics (2,6 Md€), dont France compétences (+ 2 Md€).

Pour 2022, une partie significative (plus de 4 Md€) de cette progression provient de dépenses couvertes par des lois de programmation sectorielles¹¹. Par ailleurs, de nouvelles dépenses tireront la dépense de l'État : mesures en faveur du personnel de l'enseignement scolaire (0,7 Md€), politique du handicap (0,6 Md€), accès au logement (0,6 Md€), hébergement d'urgence (0,5 Md€).

Les aléas entourant le niveau de dépenses de l'État en 2022 sont notamment liés à la possibilité que des mécanismes d'aide soient réactivés en réponse à la cinquième vague épidémique et au risque que ferait peser le maintien de l'inflation à un niveau élevé sur les charges d'intérêts, notamment celles résultant d'obligations indexées sur l'inflation.

Les données rendues publiques par le Gouvernement mi-janvier font apparaître des dépenses de l'État un peu moins élevées que prévu en 2021. La Cour aura l'occasion d'analyser en détail l'évolution des dépenses de l'État dans son rapport annuel sur l'exécution budgétaire rendu public en même temps que le projet de loi de règlement.

Les dépenses des administrations publiques locales (de l'ordre de 280 Md€ en 2021¹²) croîtraient de 4,7 % en 2021 et 2,7 % en 2022. Le dynamisme de 2021 s'explique principalement par la forte progression de l'investissement en 2021 (+ 12,3 %). Cette expansion fait plus que compenser le repli de l'investissement local en 2020 (- 5,5 %), année marquée par l'arrêt des chantiers en raison de la crise sanitaire et des élections municipales.

⁹ Montant en comptabilité budgétaire. En comptabilité nationale, ce montant serait de 2,8 Md€.

¹⁰ Il s'agit ici des dépenses figurant dans le champ de la norme pilotable.

¹¹ Défense : + 1,7 Md€, aide publique au développement : + 1 Md€, recherche et enseignement supérieur : + 0,8 Md€, justice : + 0,7 Md€.

¹² Pour les administrations publiques locales et les administrations de sécurité sociale, les chiffres de dépenses s'entendent hors transferts entre administrations et suivent les conventions de la comptabilité nationale.

Les dépenses hors investissement des administrations publiques locales progresseraient vivement en 2021 et 2022 (près de + 2,3 % en moyenne sur les deux années), soit bien plus qu'en 2020 (+ 0,7 %). La masse salariale progresserait autour de 2 % en moyenne sur les deux années dans un contexte de stabilisation du point d'indice.

Les dépenses des administrations de sécurité sociale (environ 660 Md€ en 2021) progresseraient de 3,6 % en 2021 avant de se stabiliser en 2022 malgré la très forte baisse des dépenses de crise en matière de santé et d'assurance chômage¹³.

Les dépenses de santé dans le champ de l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) progresseraient en 2021 de 8,2 % à périmètre constant, tirées par les dépenses du « Ségur de la santé » (9,9 Md€). Elles reculeraient en 2022 (- 1 %) sous l'effet du repli attendu de près de 10 Md€ des mesures pour faire face à la crise sanitaire (vaccins, tests principalement). En neutralisant cet effet, les dépenses de santé progresseraient de 3,8 %, soutenues par les mesures décidées dans le cadre du « Ségur de la santé » (2,7 Md€ de dépenses supplémentaires).

Les dépenses de santé sont dépendantes de l'évolution de la crise sanitaire, la cinquième vague épidémique pouvant conduire, selon sa durée et son intensité, à dépasser les prévisions pour 2021 et la provision de 5 Md€ prévue dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 pour faire face à l'épidémie.

Après avoir atteint un pic en 2020 (50,1 Md€), les dépenses d'assurance chômage reculeraient nettement pour s'établir à 46,1 Md€ en 2021 et 37,2 Md€ en 2022, sous l'effet de l'amélioration du marché du travail, de la réduction du recours à l'activité partielle (- 8,4 Md€ entre 2020 et 2022) et de la réforme de l'assurance chômage (- 1,9 Md€ en 2022).

Au total, en 2022, la progression en volume des dépenses hors dépenses de crise (+ 1,1 %) serait légèrement inférieure à la croissance potentielle (+ 1,35 %). Cette situation reflète toutefois en partie l'évolution des charges d'intérêts, qui reculeraient de 4,2 Md€ (- 13,1 %) en 2022, sous l'effet de la baisse régulière des taux depuis plusieurs années¹⁴ et des charges payées sur les titres indexés plus faibles.

¹³ Ces chiffres correspondent à ceux du PLFR 2 pour 2021 et du PLF pour 2022 révisé de fin octobre. Lors de la discussion au Parlement, 1,7 Md€ de dépenses supplémentaires relevant de l'Ondam ont été votés au titre de l'année 2021, dont 1,2 Md€ de dépenses exceptionnelles liées à la crise sanitaire et 0,4 Md€ de dépenses pérennes consolidées en 2022.

¹⁴ Le PLF pour 2022 prévoit certes une augmentation des taux d'intérêt à 10 ans (0,75 % fin 2022 contre 0,3 % fin 2021) mais les nouvelles émissions se substituent à des titres plus anciens à taux plus élevés venant à échéance en 2022.

Hors cet effet sur les charges d'intérêts, la croissance en volume des dépenses non directement liées à la crise n'aurait pas été de 1,1 % mais de 1,5 %, soit un niveau proche de l'estimation de la croissance du PIB potentiel (1,35 %). Ainsi, en 2022, l'évolution de la dépense hors soutien et relance et hors charges d'intérêts ne permettrait pas de réduire le déficit structurel.

D - Des déficits effectif et structurel encore très élevés en 2022, un ratio de dette stabilisé à un niveau important

1 - Un déficit encore très élevé

L'ampleur exceptionnelle de la hausse du déficit, passé de 75 Md€ en 2019 (soit 3,1 points de PIB) à 209 Md€ en 2020 (soit 9,1 points de PIB), résultait du double effet de la dégradation des recettes due à la récession et du coût massif pour les finances publiques des dispositifs de soutien.

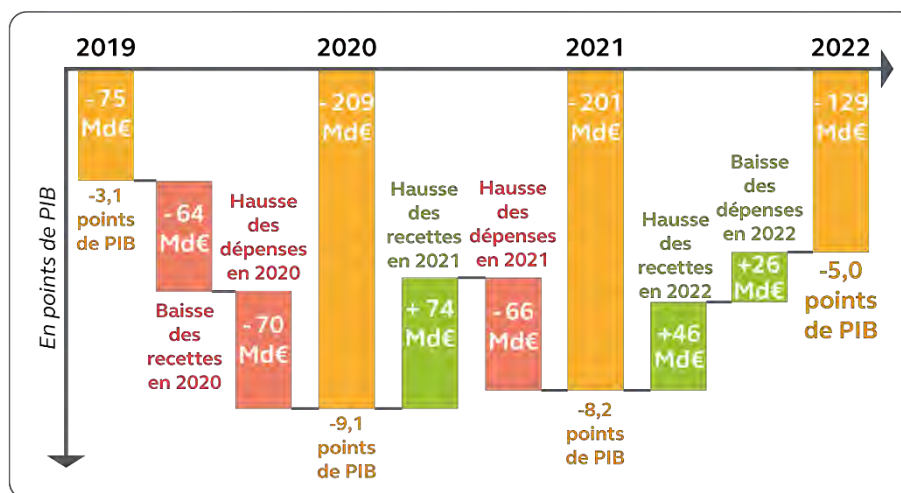
En 2021, selon la prévision de la LFR 2, le déficit public resterait élevé à 8,2 points de PIB¹⁵, le rebond des recettes étant en grande partie compensé par des dépenses publiques toujours en hausse. Il se situerait ainsi à un niveau particulièrement élevé du fait, notamment, du maintien des mesures de soutien et de la montée en puissance du plan de relance.

Dans son avis sur le PLFR 2, le Haut conseil des finances publiques (HCFP) avait estimé que le déficit public pour 2021 pourrait être « *légèrement inférieur à la prévision du fait, notamment, d'une sous-estimation des recettes assises sur la masse salariale* »¹⁶, du fait notamment d'une sous-estimation des recettes assises sur la masse salariale. De fait, selon ses déclarations mi-janvier, le Gouvernement s'attend désormais à un déficit de l'ordre de 7 points de PIB en 2021, sous l'effet notamment d'un déficit budgétaire réduit de 34,5 Md€ par rapport à la prévision de la LFR 2, soit l'équivalent des crédits du programme Enseignement public du second degré, et d'un déficit de la sécurité sociale inférieur de 8 Md€ à la prévision de la LFSS pour 2022.

Si ces évaluations doivent encore être confirmées, notamment par l'Insee à la fin du mois de mars, l'écart avec la prévision de déficit sous-jacente à la LFR 2 (- 8,2 points de PIB) est important. Un tel écart, moins d'un mois après la publication de la LFI pour 2022, pose la question de la qualité des prévisions du Gouvernement sur lesquelles sont assis les textes financiers (LFI, LFR 2 et LFSS) soumis au vote du Parlement à l'automne.

¹⁵ Le chiffre associé au PLFR 2 était de - 8,1 points de PIB. Lors de la discussion au Parlement du PLFR 2, 1,7 Md€ de dépenses sous Ondam ont été ajoutées, conduisant à réviser le déficit à - 8,2 points de PIB.

¹⁶ Avis n° HCFP-2021-5 relatif au deuxième projet de loi de finances rectificative pour l'année 2021 et à la révision des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2022.

Graphique n° 4 : solde public en 2019, 2020, 2021 et 2022 (en Md€)

Source : Insee et PLF pour 2022 révisé

En 2022, le déficit se replierait du fait de la poursuite du rebond des recettes et de dépenses publiques qui s'inscriraient en baisse en raison de la quasi-extinction des mesures de soutien à l'économie. Le déficit se maintiendrait toutefois à un niveau élevé (- 129 Md€, soit - 5 points de PIB). Il dépasserait de près de trois points le déficit (hors impact de la transformation du CICE en baisse de cotisations) prévalant avant la crise sanitaire bien que l'activité économique ait retrouvé son niveau de 2019 au second semestre 2021.

Dans son avis du 29 octobre 2021¹⁷, le HCFP a considéré qu'en l'état des informations disponibles, la prévision de déficit public pour 2022 pouvait être considérée comme plausible.

Le déficit attendu en 2022 dépasserait le critère de déclenchement de la procédure de déficit excessif. Toutefois, la clause dérogatoire du pacte de stabilité et de croissance permettant aux États membres de s'écarter des exigences budgétaires normalement applicables en raison des circonstances exceptionnelles devrait être maintenue jusqu'à la fin de l'année 2022.

Le solde structurel s'établirait, quant à lui, à - 5 points de PIB en 2022¹⁸. Même si certaines dépenses qui entrent dans son calcul ont

¹⁷ Avis n° HCFP-2021-5.

¹⁸ Lorsqu'il est calculé à partir de la croissance potentielle du PLF 2022.

vocation à disparaître, comme les dépenses sociales d'urgence ou les dépenses du plan de relance non financées par le plan de relance européen, son niveau n'en reste pas moins très élevé. Une amélioration de la conjoncture économique ne permettrait donc pas de résorber ce déficit structurel.

Solde public effectif, solde conjoncturel et solde structurel

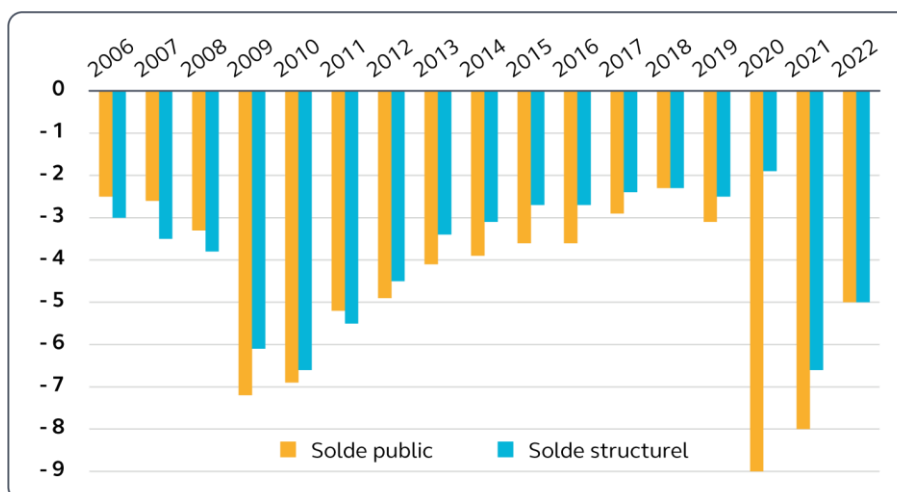
Les évolutions du solde public sont affectées par les fluctuations de l'activité économique. Afin de mieux apprécier la situation des finances publiques, il est utile de corriger le solde « effectif » de cet effet conjoncturel ainsi que de facteurs exceptionnels pour en déduire le solde « structurel ». Ce calcul se fait en plusieurs étapes :

- l'estimation du PIB « potentiel », c'est-à-dire du PIB corrigé de la conjoncture, et le calcul de l'écart entre le PIB effectif et ce PIB potentiel, appelé écart de production (*output gap*) ;
- l'estimation de la composante conjoncturelle du solde effectif, dit solde conjoncturel, qui résulte, pour l'essentiel, du gain ou de la perte de recettes associé à cet écart de production, en supposant que les recettes publiques évoluent quasiment comme le PIB (élasticité proche de 1) ;
- l'évaluation des mesures ponctuelles et temporaires ;
- l'estimation du solde structurel par différence entre le solde effectif et la somme du solde conjoncturel et des mesures ponctuelles et temporaires.

Entre 2019 et 2022, le solde structurel se serait ainsi dégradé de 2,5 points sous l'effet combiné des baisses d'impôts mises en œuvre et des nouvelles dépenses pérennes.

En effet, aux baisses d'impôts décidées avant la crise mais qui ont eu des effets sur 2020-2022 (baisse du taux d'IS, suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales notamment), se sont ajoutées celles décidées dans le cadre du plan de relance, principalement la baisse des impôts de production pour plus de 10 Md€.

La dégradation du solde structurel traduit également l'effet des nouvelles dépenses pérennes, dont la principale est la mesure de revalorisation des personnels de santé et médico-sociaux dans le cadre du « Ségur de la santé », qui s'élèverait à 10 Md€ en régime permanent, soit 0,4 point de PIB en 2022.

Graphique n° 5 : solde public et solde structurel (en % du PIB)

Source : Insee, ministère de l'économie, des finances et de la relance

2 - Le poids de la dette dans le PIB stabilisé par le rebond conjoncturel

Selon la LFI pour 2022 et la LFR 2 pour 2021, la dette publique, rapportée au PIB, s'établirait à 113,5 points en 2022 (après 115,3 points en 2021). Elle se situerait près de 16 points au-dessus de son niveau d'avant-crise. Elle atteindrait ainsi 2 940 Md€ à la fin de l'année 2022, supérieure de plus de 560 Md€ à son montant de fin 2019.

En 2021 et 2022, l'évolution du ratio de dette traduit l'effet de facteurs jouant en sens opposé : le déficit public contribue à la hausse du ratio de dette, mais cet effet se trouve en grande partie compensé par le redressement du PIB en valeur qui diminue le poids de la dette héritée du passé. Par ailleurs, le recul programmé du niveau de la trésorerie de l'État permet de réduire les émissions et contribue à réduire la dette publique.

Enfin, la mesure de cantonnement de la « dette covid » de l'État introduite dans le PLF 2022 ne modifie en rien la trajectoire de la dette publique car aucune ressource supplémentaire nouvelle, et donc aucun nouvel effort de redressement structurel, ne sont attachés à son amortissement¹⁹.

¹⁹ Cf. Cour des comptes, *Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise*, juin 2021.

Une mesure d'identification de la « dette covid » de l'État dans le PLF pour 2022

La loi de finances pour 2022 identifie le surcroît de dette de l'État lié à la crise du covid et prévoit un dispositif de fléchage de recettes pour en assurer un amortissement progressif.

Selon l'estimation du Gouvernement, la « dette covid » pour l'État s'élève à 165 Md€. Cette dette correspond au surcroît de déficit de l'État en 2020 et en 2021 par rapport à la trajectoire prévue avant-crise. Selon la loi de finances initiale pour 2022, une partie de la hausse des recettes fiscales provenant de la croissance sera affectée à l'amortissement spécifique de cette dette : 165 Md€ d'autorisations d'engagement et 1,9 Md€ de crédits de paiement sont ainsi inscrits dans le projet de loi de finances pour 2022 dans la mission *Engagements financiers de l'État*. Par la suite, une convention sera conclue entre l'État et la Caisse de la dette publique, établissement public administratif qui a pour mission de concourir à l'amortissement de la dette publique, pour mettre en œuvre les amortissements sur un horizon d'une vingtaine d'années.

Le recul attendu de la croissance du PIB après 2022 (1,6 % en 2023 après 4 % en 2022) nécessitera de réduire encore les déficits pour stabiliser la dette puis la faire refluer.

En effet, une poursuite de la hausse du ratio d'endettement risquerait de fragiliser la confiance des acteurs économiques dans la capacité de la France à honorer ses engagements passés et à venir. Assurer la soutenabilité de la dette publique est donc un enjeu de souveraineté. C'est une condition nécessaire pour faire face aux chocs économiques, mais aussi rester en mesure de financer les priorités d'action pour le pays, ainsi que le fonctionnement courant des administrations publiques.

II - Au-delà de 2022, une divergence persistante avec nos partenaires européens, une maîtrise renforcée de la dépense publique indispensable

En 2022, les écarts de situation des finances publiques entre pays de la zone euro se sont accrus, rendant nécessaire une convergence dans les années à venir. La France affiche une trajectoire de redressement très progressif de ses finances publiques, en décalage avec ses principaux partenaires européens. La prochaine loi de programmation des finances publiques (LPFP) devra préciser cette trajectoire dans un contexte institutionnel européen en évolution.

A - En 2022, des situations de finances publiques très contrastées au sein de la zone euro

Pour atténuer les effets de la crise sanitaire, les pays de la zone euro ont, comme la France, mis en place des mesures de soutien à leur économie qui ont conduit à augmenter considérablement leur dette et leur déficit.

Au vu des projections transmises par les pays de la zone euro à la Commission européenne à l'automne 2021 dans le cadre des projets de plan budgétaire et en se focalisant sur les huit principaux pays représentant au total près de 90 % du PIB de la zone euro, deux groupes de pays se dessinent selon leur situation des finances publiques en 2022.

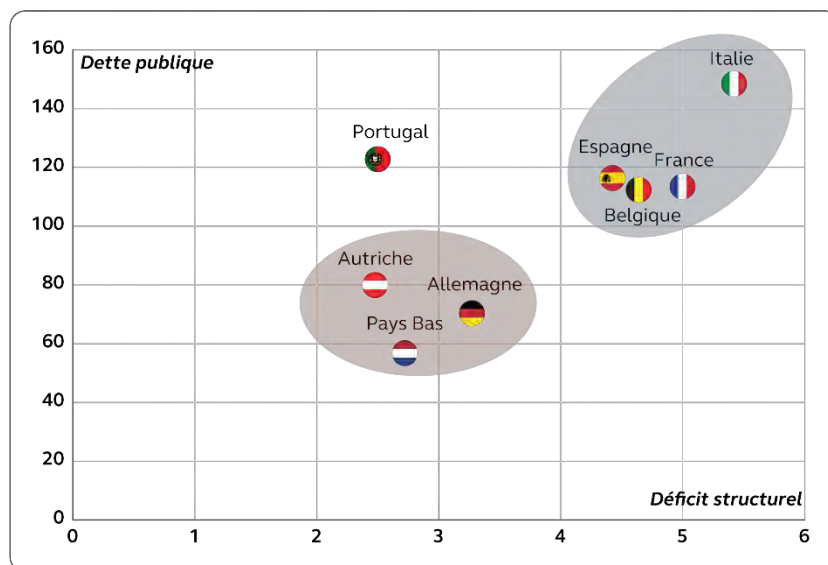
D'un côté, se trouvent les pays qui sortent de la crise avec une dette très élevée (proche de 120 points de PIB ou au-delà) mais également avec des niveaux de déficits structurels importants (de l'ordre de 5 points de PIB) : la France fait partie de ce groupe avec la Belgique, l'Espagne et l'Italie, dont la situation est la plus dégradée.

D'un autre côté, figurent des pays qui, en sortie de crise, ont un niveau de dette plus modéré, compris entre 60 points et 80 points de PIB, et des niveaux de déficit structurels beaucoup plus faibles que les pays du premier groupe, de l'ordre de 3 points de PIB. Dans ce groupe figurent notamment l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Autriche.

Le Portugal est dans une situation intermédiaire, avec une dette élevée mais un déficit structurel modéré. Il bénéficie notamment d'être entré dans la crise sanitaire avec un solde structurel moins dégradé que celui de la France, par exemple²⁰.

²⁰ Selon la Commission européenne, le solde structurel du Portugal était de - 1,4 % en 2019 contre - 3,3 % pour la France.

**Graphique n° 6 : dette publique et déficit structurel
des huit principaux pays de la zone euro en 2022 (en % du PIB)**



Source : calcul Cour des comptes à partir des données des projets de plan budgétaire des pays

Pour la France, cette situation est l'aboutissement d'un mouvement de divergence commencé il y a quinze ans et qui l'a vue notamment s'écarter de l'Allemagne. Ainsi, alors que le niveau de dette des deux pays était similaire en 2006, avant le déclenchement de la crise financière, la dette française était en 2020 près de 45 points au-dessus du niveau de celle de l'Allemagne (respectivement 115 % et 69 % du PIB).

Cette divergence en termes de finances publiques représente un risque significatif de cohésion au sein d'une zone économique regroupant des États partageant la même monnaie. Le rapprochement des situations des finances publiques, comme le prévoient les traités, devrait donc constituer un objectif majeur de la période post crise. Selon la Commission européenne²¹, il implique notamment que les pays ayant des situations les plus dégradées en termes de finances publiques, comme la France, fassent des efforts plus importants de consolidation.

²¹ Communication de la Commission européenne, *Coordination des politiques économiques en 2021: surmonter la COVID-19, soutenir la reprise et moderniser notre économie*.

B - En France, une trajectoire de redressement des finances publiques incertaine

1 - Une trajectoire du Gouvernement ayant pour objectif de ramener le déficit sous 3 % en 2027, un déficit structurel toujours élevé en fin de période

Dans le projet de plan budgétaire actualisé envoyé à la Commission européenne en octobre 2021, le Gouvernement a présenté une trajectoire de finances publiques jusqu'en 2027 pour ramener le déficit sous 3 % à cet horizon et mettre la dette sur une trajectoire décroissante. Ainsi, en 2027, le déficit effectif atteindrait 2,7 points de PIB et le déficit structurel 3,2 points de PIB. Avec ce niveau de déficit en fin de période, la dette publique rapportée au PIB commencerait à refluer légèrement en 2027. Pour autant, le niveau de dette publique attendu pour 2027, à 115,4 points de PIB, serait identique à celui de 2021. Cette trajectoire intègre notamment le plan d'investissement France 2030 à plus de 30 Md€ annoncé par le Gouvernement.

Tableau n° 4 : trajectoire pluriannuelle associée au projet de plan budgétaire révisé (en point de PIB)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Solde public, dont :	- 3,1	- 9,1	- 8,2	- 5,0	- 4,4	- 3,9	- 3,4	- 3,1	- 2,7
- dépenses(hors crédits d'impôt)	53,8	60,8	59,8	55,7	54,9	54,2	53,7	53,3	52,9
- prélèvements obligatoires (nets des crédits d'impôt)	43,8	44,5	43,8	43,4	43,5	43,5	43,5	43,6	43,6
Solde structurel	- 2,5	- 1,9	- 6,6	- 5,0	- 4,6	- 4,3	- 3,9	- 3,5	- 3,2
Ajustement structurel	- 0,2	+ 0,6	- 4,7	+ 1,7	+ 0,35	+ 0,35	+ 0,35	+ 0,35	+ 0,35
Dette publique	97,5	115,0	115,3	113,5	114,8	115,8	116,1	115,9	115,4

Source : Projet de plan budgétaire actualisé (octobre 2021) sauf pour 2021 (LFR 2)

Cette trajectoire est construite sous l'hypothèse qu'aucune modification des prélèvements obligatoires n'interviendrait après 2022, hormis les baisses ou hausses d'impôt déjà décidées et ayant un effet au-delà de 2022²². En l'absence de mesures de hausse des prélèvements obligatoires, l'amélioration du solde public peut résulter de la croissance économique et de la maîtrise de la dépense publique.

Après 6 ¼ % en 2021 et 4 % en 2022, la croissance économique serait de 1,6 % en 2023 puis 1,4 % entre 2024 et 2027, soit un niveau très légèrement supérieur à la croissance potentielle. Avec ce scénario de croissance, l'activité économique effective dépasserait son potentiel dès 2022. L'écart de production (*output gap*) redeviendrait ainsi positif à + 0,4 %. Entre 2023 et 2027, il resterait à peu près constant à 0,8 % en moyenne. Par conséquent, à partir de 2023, la part conjoncturelle du solde public serait quasi constante et ne participerait donc plus à l'amélioration du solde public qui serait de nature exclusivement structurelle.

Hors mesures d'urgence et de relance, les dépenses croîtraient de 0,8 % par an en volume en moyenne sur la période 2022-2027²³. Sous cette hypothèse, l'ajustement structurel moyen sur 2023-2027 serait de 0,35 point de PIB potentiel par an. En 2027, le déficit structurel serait encore très élevé à 3,2 points de PIB. Il serait donc supérieur à son niveau d'avant-crise (2,5 points de PIB en 2019) et demeurerait 2,8 points au-dessus de l'objectif de moyen terme des administrations publiques, fixé avant la crise à 0,4 point de PIB dans la LPPF de 2018.

2 - Une trajectoire qui risque d'accroître les écarts au sein de la zone euro

La France est, avec l'Allemagne et l'Italie, un des rares pays qui ait présenté à l'automne dernier une trajectoire de finances publiques au-delà de 2022. Cette trajectoire couvre une période jusqu'en 2027 pour la France, 2025 pour l'Allemagne et 2024 pour l'Italie.

La comparaison des trajectoires fait apparaître une divergence accrue. Entre 2021 et 2024, période commune aux projections des trois pays, l'amélioration structurelle pour la France serait de 2,3 points de PIB, contre

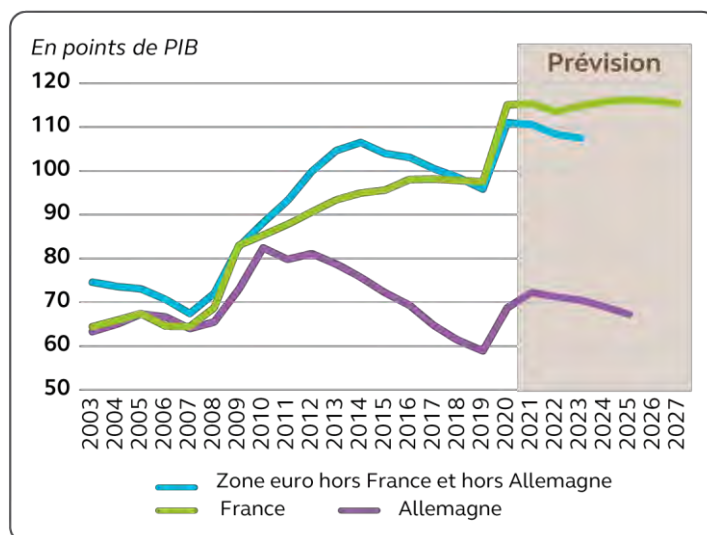
²² Comme, par exemple, la dernière tranche de la baisse de la taxe d'habitation qui viendrait diminuer les recettes à hauteur de 2,8 Md€ en 2023 ou la suppression de la dépense fiscale sur la TICPE sur le gazole non-routier qui augmenterait les recettes de 600 M€ en 2023 et 300 M€ supplémentaires en 2024.

²³ En utilisant l'indice des prix à la consommation hors tabac pour calculer l'évolution en volume à partir de l'évolution en valeur.

3,8 points en Italie²⁴ et 5 ¾ points en Allemagne²⁵. Par conséquent, en 2024, alors que l'Allemagne serait quasiment revenue à l'équilibre structurel de ses finances publiques, la France et l'Italie conserveraient encore des niveaux de déficits structurels élevés, proches de 4 points de PIB.

Cette divergence se traduit également sur les niveaux respectifs de dette publique. En 2025, la dette publique française serait plus élevée que la dette publique allemande de près de 50 points de PIB. De même, alors que le niveau de la dette française a été inférieur à celui de la zone euro hors France et Allemagne entre 2009 et 2018, il serait systématiquement supérieur à celui-ci à partir de 2020.

Graphique n° 7 : dette publique en Allemagne, en France et en zone euro (en points de PIB)



Source : projet de plans budgétaires pour la France et l'Allemagne et Commission européenne pour la zone euro hors France et Allemagne (prévision d'automne 2021)

²⁴ Dans le cadre de la facilité européenne pour la reprise et la résilience de l'Union européenne, l'Italie est appelée à bénéficier de 68,9 Md€ de subventions, là où la France attend 39,4 Md€ de versements du budget européen.

²⁵ La trajectoire de l'Allemagne transmise à la Commission s'appuie sur le respect de la règle constitutionnelle du « frein à la dette » à partir de 2023. L'accord de coalition du 24 novembre 2021, publié postérieurement, garantit la mise en œuvre de ces dispositions constitutionnelles à partir de 2023 et le financement dans ce cadre des investissements d'avenir.

3 - Des incertitudes importantes qui affectent les hypothèses de construction de la trajectoire

Les principales incertitudes entourant la trajectoire concernent l'environnement économique et notamment les effets durables de la crise tant sur le niveau que sur le taux de croissance de l'activité potentielle et le niveau attendu de la croissance effective.

a) L'impact de la crise sur l'activité potentielle

Dans le scénario retenu par le Gouvernement, la crise aurait un effet durable sur le niveau d'activité potentielle, évalué à 1 $\frac{3}{4}$ de point de PIB. Ces pertes d'activité potentielle traduiraient le moindre investissement des entreprises pendant la crise et les effets d'éloignement durable de certaines personnes du marché du travail. Un phénomène du même type avait été observé après la crise de 2008, mais d'une ampleur bien plus importante car le choc en niveau avait atteint près de 5 points de PIB.

L'évaluation de cet impact a été réduite depuis le programme de stabilité d'avril 2021 où elle était de 2 $\frac{1}{4}$ de point de PIB. En effet, depuis avril, la croissance pour 2020 a été réévaluée à la hausse avec notamment une meilleure résilience de l'investissement des entreprises et de l'emploi.

L'incertitude autour de l'évaluation de cet impact est encore importante, comme en témoignent les estimations variées qui en sont faites par les organisations internationales. Par exemple, l'OCDE considère qu'il n'y a pas eu d'impact de la crise sur le niveau de l'activité potentielle mais que la croissance potentielle de sortie de crise serait plus faible qu'avant-crise.

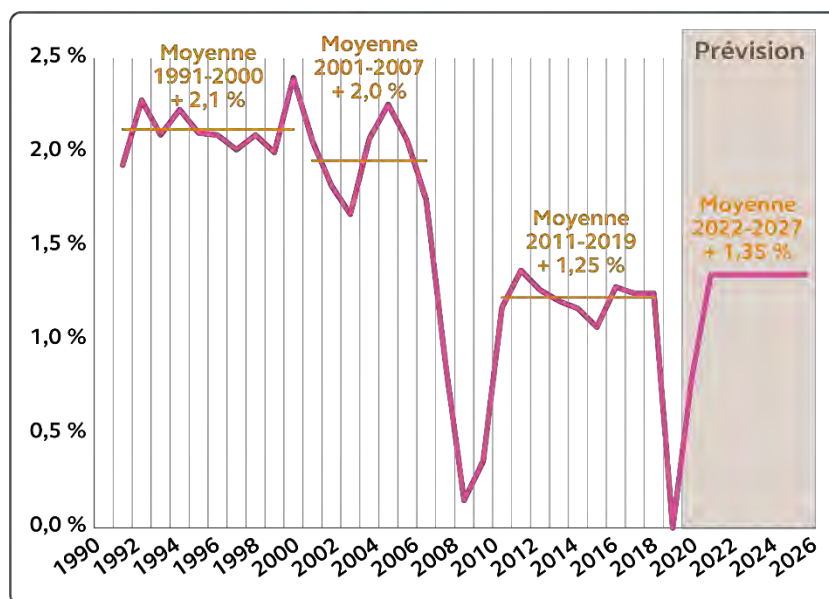
b) La croissance potentielle en sortie de crise

Selon le projet de plan budgétaire révisé, le taux de croissance potentielle au-delà de 2022, fixé à 1,35 %, ne serait pas modifié par la crise et serait même plus élevé que celui observé sur les dix années précédant celle-ci (1,25 % entre 2010 et 2019). Ce mouvement romprait avec la dynamique observée depuis vingt-cinq ans d'une croissance potentielle en diminution.

Le choix de retenir une croissance potentielle plus élevée en sortie de crise est motivé par les effets attendus sur la croissance des mesures mises en place par le Gouvernement, comme celles contenues dans le plan de relance ou dans le plan « France 2030 ». Même si ce rythme de croissance n'est pas hors de portée, l'observation de ce qui s'est produit durant les trente dernières années aurait pu conduire à conserver le rythme de croissance potentielle d'avant-crise et à attendre de constater des effets

durables des mesures sur la croissance pour retenir une hypothèse plus élevée. Retenir, comme ce fut souvent le cas, une hypothèse de croissance potentielle trop favorable fragilise l'atteinte de l'objectif de redressement des finances publiques.

Graphique n° 8 : croissance potentielle (en %)



Source : calcul Cour des comptes à partir des données de la DG Trésor

c) Le niveau attendu de la croissance

Le scénario de croissance retenu par le Gouvernement est construit de telle sorte que l'écart de production soit quasiment constant et positif à partir de 2023 à 0,8 point de PIB en moyenne. Un tel choix de construction de la trajectoire de moyen terme des finances publiques a déjà été commenté par le HCFP par le passé, notamment au moment de son avis sur la précédente LPPF²⁶. Le HCFP indiquait ainsi que « l'hypothèse d'un écart de production positif en fin de période est plutôt optimiste [...] puisqu'à moyen terme la croissance effective moyenne est déterminée par la croissance potentielle ».

²⁶ Avis n° HCFP-2017-3, relatif au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022.

Même si, considérés isolément, les choix faits en termes de scénario de croissance et de croissance potentielle (supérieure en sortie de crise à celle d'avant-crise) ne sont pas exagérément optimistes, leur cumul peut conduire à remettre en cause les objectifs que le Gouvernement s'est fixé dans la trajectoire pluriannuelle.

Ainsi, dans un scénario où la croissance potentielle serait maintenue à son niveau d'avant-crise (soit 1,25 %) et l'activité économique rejoindrait son niveau potentiel en 2022²⁷ puis croîtrait comme la croissance potentielle ensuite, le déficit dépasserait 3 points de PIB en 2027. De même, la dette ne s'infléchirait plus et atteindrait près de 120 points de PIB à cet horizon.

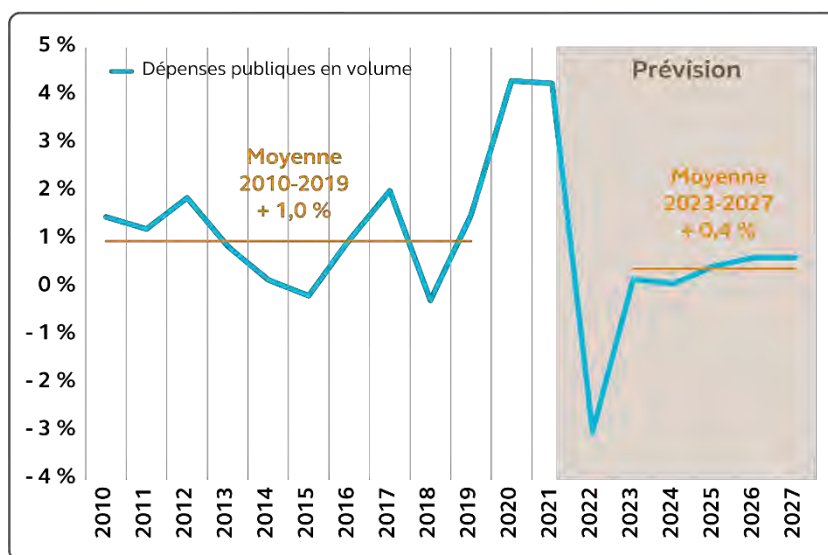
4 - Une trajectoire qui suppose une maîtrise de la dépense plus importante que par le passé

Dans la trajectoire associée au projet de plan budgétaire actualisé, le taux de croissance de la dépense publique en volume²⁸, nécessaire pour passer sous 3 % de déficit en 2027, serait de 0,4 % en moyenne sur 2023-2027.

Cette croissance de 0,4 % est sensiblement plus faible que celle observée sur la dernière décennie avant-crise (1 % en moyenne de 2010 à 2019). Par rapport au rythme de croissance d'avant-crise, qui incorporait déjà des mesures d'économie, ce sont donc près de 9 Md€ d'économies supplémentaires chaque année qui seraient nécessaires pour atteindre l'objectif de la trajectoire pluriannuelle attachée au PLF 2022 révisé. L'articulation de ces efforts d'inflexion des dépenses avec les lois de programmation sectorielle votées antérieurement constituera un enjeu particulier. Si elles permettent de fixer un horizon pour des politiques publiques importantes, ces lois sectorielles ont aussi pour conséquence de rigidifier la trajectoire de l'ensemble des dépenses.

²⁷ Dans ce scénario, la croissance prévue serait réduite en 2022 (3,6 % plutôt que 4 %) ainsi qu'en 2023 (1,35 % contre 1,6 % dans le RESF).

²⁸ Hors crédits d'impôt, déflaté par le déflateur du PIB.

Graphique n° 9 : croissance de la dépense publique en volume (en %)

Source : calculs Cour des comptes à partir des données de l'Insee et des prévisions du rapport économique social et financier d'octobre 2021. Les données en volume ont été calculées en utilisant le déflateur du PIB

C - Une loi de programmation à construire dans un cadre européen en évolution

Dans son rapport intitulé « *Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise* », réalisé à la demande du Premier ministre²⁹, la Cour des comptes a recommandé que la trajectoire de finances publiques sur les cinq prochaines années soit inscrite dans une loi de programmation votée à l'automne 2022 et portant sur l'ensemble de la législature. Cette trajectoire s'inscrirait dans un contexte de réexamen des règles de gouvernance des finances publiques européennes. Elle devrait s'appuyer sur une maîtrise renforcée de la dépense publique, rendant encore plus nécessaire la mise en œuvre de réformes structurelles.

²⁹ Cour des comptes, *Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise, communication au Gouvernement*, juin 2021.

1 - La levée de la clause de sauvegarde et le réexamen des règles européennes

À la suite du déclenchement de la pandémie en mars 2020, la Commission européenne a activé la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, permettant aux pays de lutter contre la pandémie sans être contraints par les règles existantes en matière de finances publiques.

Lors de la publication des documents relatifs au « semestre européen » de juin 2021, la Commission a indiqué que la désactivation de cette clause était liée au retour de l'activité économique à son niveau d'avant-crise. Au regard de ses prévisions de printemps, cela conduisait à maintenir la clause en 2022 mais probablement à la désactiver en 2023.

La perspective de la levée de la clause dérogatoire générale repose la question de l'évolution des règles européennes avec d'autant plus d'acuité que l'augmentation sensible des niveaux d'endettement du fait de la crise rend difficilement applicables certaines de ces règles, comme celle sur la convergence des niveaux de dette vers 60 points de PIB.

Dans son rapport de juin 2021, la Cour avait recommandé de viser une règle simple qui ne soit pas pro-cyclique, qui permette de privilégier l'investissement et qui s'appuie davantage qu'aujourd'hui sur les institutions budgétaires indépendantes. Ces recommandations rejoignent les conclusions auxquelles la Commission européenne était parvenue lors de sa revue de la gouvernance économique publiée en février 2020³⁰.

Dans sa communication du 19 octobre 2021³¹, la Commission européenne a relancé une concertation sur les règles de finances publiques avec pour objectif d'arriver à un large consensus dans un calendrier compatible avec leur mise en place en 2023. Si les conditions d'une modification du Traité de l'Union européenne ne semblent pas réunies, une modification des textes précisant les règles budgétaires européennes³² comme la définition de flexibilités dans leur mise en œuvre supposent des délais de négociation pour réunir une majorité suffisante de pays. À défaut de nouvelles règles ou de souplesses d'interprétation, le cadre budgétaire actuel resterait applicable et placerait la France en situation de déficit excessif dès 2023.

³⁰ Communication de la Commission européenne, *Revue de la gouvernance économique : rapport sur l'application des régulations 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 et 473/2013*.

³¹ Communication de la Commission européenne, *L'économie de l'Union européenne après la covid-19 : conséquences pour la gouvernance économique*, 19 octobre 2021.

³² Les volets préventif et correctif du pacte de stabilité ont été réformés en novembre 2011 par cinq règlements et une directive (« six-pack ») et en mai 2013 par deux règlements (« two-pack »).

2 - Les conditions d'une trajectoire maîtrisée de redressement des finances publiques

La prochaine loi de programmation des finances publiques s'inscrira, à partir de l'exercice 2023, dans un cadre organique rénové. La loi organique du 28 décembre 2021³³ renforce notamment le suivi des objectifs en dépenses, avec en particulier l'instauration d'une règle en dépenses en euros³⁴ et son suivi dans l'article liminaire des lois de finances, ainsi que le suivi de la soutenabilité de la dette avec la présentation au Parlement, avant le début de la session ordinaire, soit en septembre, d'un rapport du Gouvernement sur celle-ci.

Cette nouvelle programmation devra poursuivre, dans la durée, deux objectifs : renforcer la croissance potentielle et mettre en œuvre une maîtrise accentuée des dépenses publiques. À cette fin, des revues de dépenses conforteraient la capacité à agir sur les dépenses les moins prioritaires.

Des réformes importantes seront nécessaires dans certains domaines pour infléchir le rythme de la dépense et améliorer son efficacité. Dans son rapport de juin 2021, la Cour avait ainsi identifié cinq secteurs clés : le système des retraites, l'assurance maladie, la politique de l'emploi, les minima sociaux et la politique du logement. En complément, pour éclairer les défis des prochaines années et les leviers qui pourraient permettre de les relever, la Cour a publié à l'automne 2021 une série de notes sur plusieurs grandes politiques publiques³⁵.

³³ Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

³⁴ Pour l'ensemble des administrations publiques mais également pour chaque sous-secteur (APUL, ASSO, État et ODAC).

³⁵ Continuer à adapter le système de retraite pour résorber les déficits et renforcer l'équité ; Les universités à l'horizon 2030 : plus de libertés, plus de responsabilités ; Accompagner la transition agro-écologique ; Améliorer la gestion du service public de la justice ; Les choix de production électrique : anticiper et maîtriser les risques technologiques, techniques et financiers ; La gestion des ressources humaines au cœur des difficultés de la police nationale ; Restaurer la cohérence de la politique du logement en l'adaptant aux nouveaux défis ; Le réseau ferroviaire français : des évolutions significatives mais des choix nécessaires à venir ; Une école plus efficacement organisée au service des élèves ; L'insertion des jeunes sur le marché du travail ; Adapter la politique industrielle aux nouveaux enjeux ; Santé : garantir l'accès à des soins de qualité et résorber le déficit de l'assurance maladie ; Recentrer les missions du ministère de la culture.

Afin de remettre la dette sur un chemin décroissant d'ici 2027 pour assurer la soutenabilité de nos finances publiques et reconstruire des marges de manœuvre budgétaire pour faire face à la prochaine crise, il sera important de faire preuve de réalisme dans la construction de la trajectoire de redressement des finances publiques. Ce réalisme doit s'appliquer autant à la prévision des montants des économies à attendre des réformes qui seront mises en place qu'au scénario macroéconomique choisi (cf. *supra*). Dans le cas contraire, le risque serait élevé de ne pas atteindre les objectifs fixés ou d'être amené à prendre des mesures de redressement dans l'urgence pour rester sur la trajectoire retenue, affectant ainsi sa crédibilité.

La gestion budgétaire 2022, comme la prochaine loi de programmation, devront enfin s'appuyer sur des principes simples, comme, par exemple, affecter les « bonnes surprises » sur les recettes au désendettement et non au financement de baisses de prélèvements obligatoires ou de dépenses pérennes nouvelles.

CONCLUSION

En 2022, près de deux ans après le déclenchement de la crise sanitaire et alors que l'activité économique a d'ores et déjà dépassé son niveau d'avant-crise, la France ferait toujours face à un niveau de déficit élevé : il représenterait encore 5 points de PIB en 2022 (selon la LFI pour 2022), après 8,2 points en 2021 (selon la LFR 2 pour 2021) et 9,1 points en 2020. La révision importante de la prévision de déficit pour 2021 annoncée par le Gouvernement de - 8,2 points de PIB à un niveau proche de - 7 points de PIB, un mois à peine après la promulgation de la LFI pour 2022, conduit cependant à s'interroger sur la qualité des prévisions sur lesquelles sont assis les textes financiers soumis à l'approbation du Parlement.

Conséquence des baisses importantes de prélèvements obligatoires et de la mise en œuvre de dépenses pérennes nouvelles en 2021 et 2022, le déficit structurel, c'est-à-dire le déficit corrigé de l'impact de la conjoncture, serait lui aussi très élevé, à 5 points du PIB, soit le double de celui d'avant-crise (2,5 points en 2019) et supérieur de près de 5 points à l'objectif de moyen terme fixé à 0,4 point de PIB dans la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Le solde structurel serait ainsi très éloigné du niveau souhaitable pour restaurer des marges de manœuvre pour faire face à un prochain ralentissement de l'économie.

La dette publique se stabiliserait à un niveau élevé pour atteindre 113,5 % du PIB en 2022, soit 16 points de PIB de plus qu'en 2019. Entre 2019 et 2022, ce sont donc plus de 560 Md€ qui viendraient s'ajouter à la dette d'avant-crise.

Ainsi, au sein de la zone euro, la France appartiendrait au groupe de pays dont le ratio de dette (110 points de PIB ou au-dessus) et le déficit structurel (environ 5 points de PIB) sont les plus élevés, avec l'Italie, la Belgique et l'Espagne. À l'opposé se trouvent les pays dont le niveau de dette est plus proche de 60 points de PIB et dont le solde structurel est de l'ordre de 3 points de PIB, comme l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Autriche.

Cette situation est un facteur de risque pour la cohésion de la zone euro. Elle affecte également la soutenabilité de la dette française. Comme la Commission européenne l'a déjà signalé, pour les pays dont la situation est dégradée, comme la France, cela impliquera des efforts plus importants de redressement à partir de 2023.

Dans la trajectoire de moyen terme présentée à l'automne 2021 à l'occasion du projet de plan budgétaire révisé, le Gouvernement se fixe l'objectif de ramener le déficit sous 3 points de PIB et de mettre le ratio de dette publique sur une trajectoire descendante en 2027. Selon lui, le redressement devrait reposer exclusivement sur une maîtrise de la dépense. Les estimations faites par la Cour montrent que l'objectif que se fixe le Gouvernement nécessiterait plus de 9 Md€ d'économies supplémentaires chaque année par rapport à la croissance des dépenses observées avant-crise (2010-2019), période au cours de laquelle des économies avaient déjà été réalisées.

La trajectoire retenue par le Gouvernement risque d'accroître les écarts de situation des finances publiques au sein de la zone euro. Ils s'aggraveraient avec l'Allemagne, où le frein constitutionnel à la dette sera mis en œuvre à partir de 2023.

La prochaine loi de programmation des finances publiques, qui devra être présentée à l'automne 2022 après les échéances électorales du printemps, devra réviser l'ambition de la trajectoire des finances publiques au regard, notamment, de la situation économique et sanitaire et des trajectoires retenues par nos partenaires européens et des règles budgétaires européennes en cours d'évolution.

Elle devra également préciser, sur la durée du prochain quinquennat, les réformes nécessaires pour construire une trajectoire qui permette de garantir la soutenabilité de la dette. Celle-ci devra s'appuyer sur des hypothèses réalistes, notamment concernant l'environnement économique, mais également sur le montant des économies attendues attachées aux réformes qui seront mises en place.

Comme l'a souligné la Cour dans son rapport de juin 2021 intitulé Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise, il sera essentiel de faire preuve de sélectivité dans le choix des dépenses, d'engager des réformes ambitieuses dans certains secteurs clés pour infléchir durablement le rythme de la dépense et de faire du renforcement de l'efficacité de la dépense publique une priorité de premier rang.

Réponse

Réponse commune du ministre de l'économie, des finances et de la relance et du ministre auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics 61
--

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES ET DE LA RELANCE ET DU MINISTRE
AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES
ET DE LA RELANCE, CHARGÉ DES COMPTES PUBLICS**

Par courrier en date du 10 janvier 2022, vous nous avez transmis le chapitre du Rapport public annuel de la Cour des comptes sur la situation d'ensemble des finances publiques, dont nous avons pris connaissance avec beaucoup d'intérêt. Nous saluons les travaux menés par la Cour des comptes, d'autant plus éclairants au regard du contexte de sortie de crise. Nous souhaitons remercier la Cour pour ses analyses qui éclaireront le débat sur la situation des finances publiques et les conditions de leur rétablissement durable.

Nous vous prions de trouver ci-dessous les éléments de réaction que la lecture de ce rapport appellent de notre part.

Nous partageons de nombreux points d'analyse et souscrivons à une grande partie des conclusions de la Cour, s'agissant, en particulier, de la nécessité de définir une trajectoire crédible et soutenable de nos finances publiques en sortie de crise, tout en assurant les investissements nécessaires au soutien de la croissance de long terme, notamment au regard de la transition écologique.

Pour autant, nous regrettons la critique de la Cour sur la qualité des prévisions du Gouvernement concernant le déficit public 2021. Cette critique s'appuie sur les données disponibles aujourd'hui, alors qu'elle devrait se référer aux informations dont le Gouvernement disposait au moment de réaliser ses prévisions et prendre en compte l'incertitude particulièrement marquée qui entoure les exercices de prévision dans la période actuelle. Pour rappel, le texte déposé le 3 novembre au Parlement a été construit sur les remontées comptables disponibles à fin septembre. Compte tenu des règles de la procédure d'examen des lois de finances, les impératifs calendaires de publication du texte n'auraient en toute hypothèse pas permis de modifier les prévisions de recettes au-delà de l'adoption du texte par le Sénat, mi-novembre, soit bien avant que les données d'exécution soient disponibles. L'avis du HCFP sur les prévisions sous-jacentes au PLFR II, fondé sur les mêmes données que le texte déposé, témoigne également de la difficulté de l'exercice de prévision en temps réel, particulièrement au cours de cette crise.

En effet, la Cour rappelle l'annonce du Gouvernement que la prévision de déficit public 2021 serait « proche de 7 % du PIB » et critique la qualité des prévisions du Gouvernement compte tenu de l'écart avec la prévision de déficit sous-jacente à la LFR II (8,2 %). La Cour a

raison de mentionner que cet écart constitue une surprise importante, mais elle ne pouvait pas être anticipée, même compte tenu des remarques du HCFP à l'époque.

Dans le détail, l'amélioration de la prévision du déficit public 2021 s'explique essentiellement par une plus-value sur les prélèvements obligatoires estimée à ce stade à 27,5 Md€ par rapport à la LFR II. En l'état actuel des informations disponibles, seule une faible partie de cet écart, de l'ordre de 4 ou 5 Md€, peut être reliée directement et de façon automatique à un environnement macroéconomique (croissance, masse salariale) meilleur que prévu. Il faut rappeler à cet égard que la prévision de croissance retenue en LFR II (6 1/4 %) était identique à celle de l'Insee dans sa note de conjoncture du 4 octobre, et de façon générale très proche des autres prévisionnistes sur la base des informations disponibles avant la publication des résultats du 3^{ème} trimestre par l'Insee. La prévision de croissance de la masse salariale était cohérente avec les résultats détaillés du 2^{ème} trimestre de l'Insee. Le HCFP avait pris acte de la révision à la hausse de l'emploi et de masse salariale entre le PLF initial et la LFR II, et avait qualifié ces hypothèses de « prudentes » là où il jugeait celles du PLF initial « trop basses ».

En outre, les plus-values observées sur les recettes vont bien au-delà de ce qui serait directement et mécaniquement explicable par l'amélioration constatée à ce stade concernant la masse salariale et l'activité (en tenant compte par exemple des prévisions de croissance 2021 de l'Insee revues mi-décembre à 6,7 %). C'est en particulier le cas pour la TVA et l'IS. Cet effet n'était pas anticipable lors de la réalisation des prévisions. En effet, rappelons que le HCFP, lors de son avis sur le PLFR II 2021, avait estimé que la prévision de ces deux recettes était cohérente avec le cadrage macroéconomique retenu. Par ailleurs, la prévision du Gouvernement tablait sur un rebond des prélèvements obligatoires en ligne avec celui de l'activité, quand d'autres prévisionnistes (Commission européenne et Banque de France) ont publié en fin d'année des prévisions qui tablaient toujours sur un rebond spontané des prélèvements obligatoires plus faible que celui de l'activité : de ce point de vue, la prévision de la LFR II n'apparaît donc pas prudente. Les prévisions de recettes étaient en outre cohérentes avec les remontées comptables disponibles, qui avaient été communiquées au HCFP.

En ce qui concerne plus particulièrement les recettes d'IS, elles constituent, chaque année, une source d'incertitude majeure lors de l'atterrissage budgétaire : en effet, les acomptes de décembre sont fortement volatils et dépendent à la fois de la profitabilité des entreprises et du comportement de ces dernières en termes de calendrier de versement.

Le HCFP a d'ailleurs rappelé ce point dans son avis de fin octobre. De même, la prévision de TVA était déjà plus dynamique que celle des emplois taxables, avec donc un risque à la baisse, risque de moins-value qui avait été mentionné par le Haut Conseil dans son avis relatif au PLF 2022.

Il faut enfin souligner que ces surprises témoignent de la bonne tenue de l'économie et du succès de l'action résolue du Gouvernement, c'est donc avant tout une bonne nouvelle. Nous analyserons soigneusement ces données pour en tirer toutes les conséquences sur les prévisions lors du Programme de stabilité.

Concernant la prévision macroéconomique à moyen terme, nous tenons à rappeler le caractère équilibré de nos prévisions, et considérons que la Cour pourrait montrer une analyse plus symétrique des aléas pesant sur le scénario. La Cour indique en effet que le niveau d'activité pourrait être inférieur à celui retenu dans le scénario du Gouvernement, sans évoquer la possibilité qu'il lui soit supérieur. De plus, comme évoqué par la Cour, la perte de potentiel associée à la crise (estimée à 1,75 point dans le scénario sous-jacent au PLF 2022) peut apparaître aujourd'hui prudente : le FMI retient un impact d'environ 1 point, et la Banque de France un impact marginal. L'hypothèse d'un maintien d'un écart de production positif sur l'horizon de prévision est à mettre en parallèle de cette prudence. Par ailleurs, le rythme de croissance potentielle en sortie de crise, évalué à 1,35 % et inchangé par la crise dont l'impact se concentrerait sur 2020 et 2021, avait été jugé comme « une base raisonnable » par le HCFP dans son avis sur la LPFP. Le niveau d'activité attendu à l'horizon de la prévision et le retour associé du déficit sous la barre des 3 % en 2027 apparaissent donc réalistes et raisonnables.

Concernant l'année 2021, la Cour souligne que les dépenses de crise ont augmenté par rapport à 2020. Nous souhaitons insister sur le fait que cette hausse ponctuelle des dépenses relève d'une stratégie constante depuis le début de la crise, assumée par le Gouvernement, de soutien budgétaire d'ampleur destiné à préserver le tissu productif et les compétences et à favoriser un rebond économique rapide. Cette stratégie a été validée tant sur son principe, par les organisations internationales, que dans les faits, par les résultats obtenus en termes d'activité constatée fin 2021, qui seraient encore en amélioration par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2022. La hausse des dépenses traduit ainsi principalement la montée en charge du plan de relance en 2021, dont une part des dépenses a déjà été remboursée par l'Union européenne via la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), qui en financera environ 40 % au total, ainsi que celle de la campagne vaccinale et des tests. Ces dépenses ont contribué de façon significative au maintien de l'activité, au

dynamisme de la croissance et de l'emploi, mais aussi à impulser la transformation écologique et numérique de l'économie. De surcroît, l'effort de relance, concentré sur 2021, a permis d'accélérer la sortie de crise et d'aller plus rapidement vers la fin du « quoi qu'il en coûte » avec le passage à un soutien plus sélectif des mesures d'urgence, ciblées sur les entreprises et les secteurs les plus affectés par les restrictions sanitaires.

S'agissant du dynamisme des dépenses hors crise, il est exact qu'hors dépenses de soutien d'urgence et de relance, les dépenses des administrations publiques progresseraient de +2,2 % en volume à champ constant, après +1,2 % en 2020. Toutefois, si ce rythme de hausse est légèrement plus élevé que la moyenne prévue sur le quinquennat, cela s'explique principalement par deux facteurs temporaires que sont la montée en charge rapide du volet rémunérations du « Ségur de la santé » et le net rebond de la dépense locale, qui avait été freinée par la crise. L'investissement local devrait en particulier fortement repartir à la hausse en 2021, avec un effet de rattrapage.

S'agissant de l'année 2022, concernant tout d'abord la situation de l'économie, l'activité devrait dépasser, en moyenne sur l'année, son niveau de 2019, notamment en raison de la très forte mobilisation des finances publiques qui a effectivement permis de préserver la capacité de rebond de l'économie. Le PIB resterait toutefois en dessous du niveau qu'il aurait atteint sans la crise. C'est pourquoi les finances publiques restent mobilisées en 2022 (achèvement de France Relance, lancement de France 2030) pour soutenir l'activité, asseoir la reprise sur des bases solides et ainsi limiter autant que possible la perte de potentiel liée à la crise. Concernant la prévision de croissance pour 2022, nous notons que l'OCDE prévoyait en décembre une hausse du PIB de +4,2 % en 2022, après +6,8 % en 2021.

La Cour signale qu'**en 2022, le solde structurel se dégraderait de 2,5 pts par rapport à 2019**. Selon la Cour, cette dégradation reflète l'effet des baisses d'impôts et des dépenses pérennes. Il convient de noter que cette analyse omet le fait que l'année 2022 comprend un quantum encore important de mesures temporaires de soutien d'urgence (- 8,1 Md€ sur le solde public) et de relance hors baisse des impôts de production (- 9,6 Md€ sur le solde public, net des financements européens).

Ensuite, s'agissant des dépenses publiques, nous souhaitons souligner que **l'augmentation de la dépense publique hors soutien et relance, contenue en 2022** (+1,1 % en volume), comporte des dépenses d'investissement qui ont vocation à soutenir, amplifier et prolonger la reprise de l'activité économique. En particulier, les dépenses de France 2030 visent à investir dans les chaînes de valeur stratégiques ainsi que la

technologie, avec un effet fort attendu sur le potentiel de croissance de l'économie à moyen terme. Par ailleurs, l'annuité 2022 reste marquée par des mesures de protection des publics les plus exposés à la crise et de préservation du pouvoir d'achat dans un contexte encore incertain : c'est notamment le cas avec le bouclier tarifaire mis en place pour faire face aux tensions sur les prix de l'énergie.

*La Cour estime dans une **comparaison avec les autres pays européens** que les pays dont les finances publiques sont les plus dégradées devraient faire des efforts plus importants de consolidation, dans un contexte où les divergences en termes de finances publiques font peser un risque significatif au sein d'une union monétaire. Nous partageons cet objectif de convergence, mais il est essentiel que les trajectoires de consolidation ne brident pas la reprise et tiennent compte de l'impératif de soutien à la croissance à long terme.*

Concernant la trajectoire de redressement des finances publiques, le Gouvernement s'est engagé pour un retour du déficit public inférieur à 3 % du PIB en 2027 après le choc de la pandémie, porté par le retour de la croissance et la mise en œuvre de l'agenda de réformes des politiques publiques. La Cour compare la trajectoire du Gouvernement à une trajectoire où la croissance de la dépense serait en ligne avec la moyenne d'avant-crise. Cette trajectoire aboutirait à un effort en dépense de 9 Md€ par an, selon la Cour. Cette estimation inclut le retrait des mesures d'urgence et de relance ; il pourrait être utile de le préciser pour ne pas surévaluer les efforts à réaliser en sortie de crise.

Enfin, si nous partageons l'attention portée par la Cour à la soutenabilité des finances publiques, nous ne partageons pas son sentiment lorsqu'elle mentionne des risques possibles sur la confiance des acteurs économiques dans la capacité de la France à honorer ses engagements, en cas de hausse du ratio d'endettement. La qualité de la signature de la France est reconnue de tous, valorisée par une large base d'investisseurs, et nous sommes parfaitement confiants dans la capacité de notre pays à honorer ses engagements, comme il l'a fait toujours fait sans discontinuer depuis plus de deux siècles.

Première partie

Les mesures prises pour satisfaire les besoins vitaux de la population et venir en aide à des publics vulnérables ou fragilisés par la crise

1. Les personnes âgées hébergées dans les Ehpad
2. Le soutien de l'État à la vie étudiante
3. Le plan #1jeune1solution en faveur de l'emploi des jeunes
4. L'utilisation des moyens mis à disposition par l'Union européenne pour soutenir l'emploi
5. La sécurité des approvisionnements en produits de santé
6. La sécurité des approvisionnements alimentaires

1

Les personnes âgées hébergées dans les Ehpad

PRÉSENTATION

Un peu plus de 600 000 personnes résident dans l'un des 7 500 établissements pour personnes âgées dépendantes (Ehpad)³⁶. Si ceux-ci sont accessibles dès l'âge de 60 ans, ils accueillent en fait une population beaucoup plus âgée et souffrant de multiples pathologies : une personne sur dix de plus de 75 ans vit dans un Ehpad, une sur trois de plus de 90 ans³⁷.

La crise sanitaire a de ce fait particulièrement frappé leurs résidents : près de 34 000 d'entre eux sont décédés du fait de la pandémie entre mars 2020 et mars 2021. Cette vulnérabilité particulière ne s'explique pas seulement par la fragilité des résidents. Elle résulte également des difficultés structurelles des Ehpad.

À l'issue d'une enquête portant plus largement sur la qualité des prises en charge médicale dans les Ehpad³⁸ et reposant notamment sur 57 monographies d'établissements réalisées par les chambres régionales et la Cour des comptes, il a paru utile à la Cour de rendre compte de l'impact de la crise sanitaire sur ces établissements et des facteurs de vulnérabilité qui l'expliquent (I). Cette crise a été l'occasion d'une mobilisation nouvelle avec, d'une part, des soutiens financiers considérables décidés par l'État, qu'ils soient conjoncturels, afin de faire face aux conséquences immédiates de la crise sanitaire sur les établissements, ou pérennes, dans le cadre du « Ségur de la santé » et, d'autre part, l'émergence de bonnes pratiques des acteurs du secteur médico-social. Ces évolutions ne se sont cependant pas accompagnées des réformes structurelles d'envergure qui apparaissent nécessaires (II).

³⁶ Selon la Drees (*Études et résultats n° 1196*, juillet 2021), on dénombrait au début de la pandémie 7 547 Ehpad accueillant 606 400 personnes âgées.

³⁷ Drees, *728 000 résidents en établissements d'hébergement pour personnes âgées en 2015*, *Études et résultats n° 1015*, juillet 2017.

³⁸ Enquête réalisée à la demande du Parlement (commission des affaires sociales du Sénat), dans le cadre de laquelle les juridictions financières ont contrôlé 57 établissements à travers tout le territoire, outre-mer compris, ainsi que les principaux acteurs publics. Une instruction complémentaire portant sur la période d'août 2020 à juillet 2021 a été réalisée pour les besoins de la présente publication.

I - Le lourd impact de la crise sur les personnes âgées, amplifié par les fragilités structurelles des Ehpad

La pandémie de covid 19 a provoqué, parmi les résidents en Ehpad, un nombre élevé de décès (A). Les évolutions de l'épidémie, auxquelles les Ehpad ont tâché de s'adapter (B), ont souligné leurs fragilités structurelles (C).

A - Un lourd bilan humain

D'une façon générale, la gestion de la pandémie s'est améliorée de manière très nette entre la première vague, durant laquelle, malgré des mesures drastiques, parfois vécues comme trop uniformes et brutales, les Ehpad ont été tout particulièrement frappés, et la troisième vague, qui les a pour l'essentiel épargnés grâce à la campagne de vaccination.

Au total, le bilan humain de l'épidémie peut être considéré comme lourd, même si les comparaisons internationales montrent que d'autres pays ont révélé des fragilités analogues, voire supérieures, à celles constatées en France.

1 - Une mortalité importante durant les deux premières vagues, touchant des territoires et des établissements différents

La fiabilité des sources statistiques recensant le nombre de décès en Ehpad et le nombre de cas de contamination

La Cour des comptes a travaillé sur les données de la période de mars 2020 à mars 2021, consolidées par Santé publique France et transmises par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees). Les données concernant les décès sont cohérentes avec celles publiées par un consortium d'organismes de recherche en septembre 2020.

Le nombre de décès correspond aux résidents des Ehpad décédés du fait de la covid 19, dans un établissement hospitalier ou au sein de l'Ehpad lui-même.

Les décès à l'hôpital ont été enregistrés *via* le système d'informations Si-Vic, mis en place après les attentats de novembre 2015 pour recenser les décès intervenus dans des conditions exceptionnelles.

Les décès en Ehpad ont été recensés par des systèmes d'information *ad hoc* mis en place à l'occasion de la pandémie : un système développé par l'AP-HP, spécifique à l'Île-de-France et utilisé jusqu'en juillet 2020, et un système déployé sur l'ensemble du territoire, développé par Santé publique France, appelé « Voozаноо » et permettant de faire remonter non seulement le nombre de décès mais aussi les cas de contamination et leur évolution. Depuis juillet 2020, Voozаноо est l'unique système d'information utilisé pour recenser les contaminations et décès dans les Ehpad.

Les données saisies dans Voozаноо remontent au 1^{er} mars 2020. Cependant, selon la Drees, elles ne peuvent être considérées comme fiables et exhaustives qu'à compter de la fin du mois d'avril 2020.

Les données relatives aux contaminations sont également sujettes à caution, jusqu'à la mise en place de tests PCR systématiques en Ehpad, intervenue à partir de mai 2020.

Les données de la vague 1 sont donc à prendre avec précaution.

Selon Santé publique France et la Drees, sur la période de mars 2020 à mars 2021, 34 000 personnes âgées hébergées dans des Ehpad sont mortes des suites de la covid 19³⁹. Parmi elles, 14 700 sont décédées entre le mois de mars et le 1^{er} juillet 2020, 14 600 entre le mois de juillet et le 1^{er} janvier 2021 et 4 700 au premier trimestre 2021. Les premières études épidémiologiques ont toutefois conclu à une mortalité en réalité un peu plus élevée⁴⁰.

Au cours de la première vague, dans les 3 497 Ehpad touchés, 80 100 résidents ont été contaminés et 14 700 d'entre eux ont perdu la vie (ce qui représente 50 % des décès comptabilisés au cours de la première vague de l'épidémie⁴¹). Lors de la deuxième vague, 144 400 personnes hébergées ont été infectées⁴². Le nombre de décès (14 600) a été quasi identique à celui de la première vague. La présence d'équipements de

³⁹ Source : bases de données Drees à partir des chiffres de Santé publique France.

⁴⁰ Une étude menée par le consortium COMONH regroupant plusieurs chercheurs appartenant notamment à l'AP-HP, à la Cnam, à l'Ined, à SPF, à l'Inserm et à différentes universités aboutit à une mortalité liée à la covid 19 de 15 114 décès, alors que les données de SPF en identifient 14 054 sur la période allant du 1^{er} mars au 1^{er} juin. COMONH Consortium, *Magnitude, change over time, demographic characteristics and geographic distribution of excess deaths among nursing home residents during the first wave of covid 19 in France : a nationwide cohort study*, Age and Ageing, 2021.

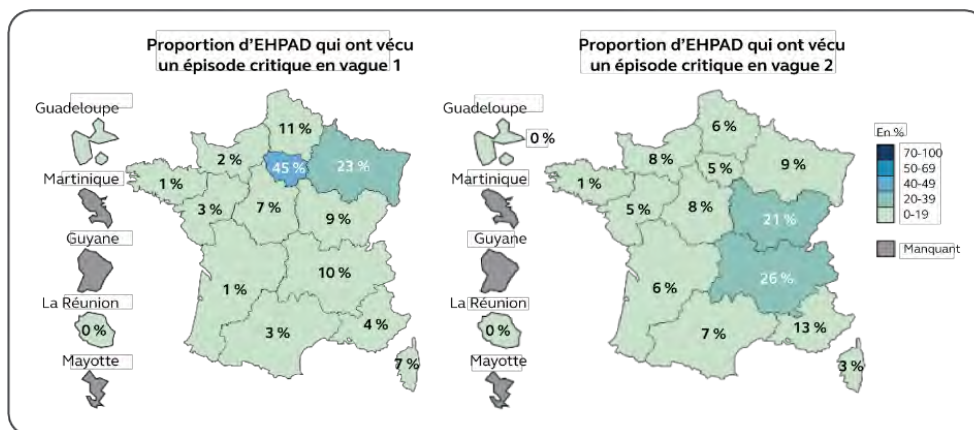
⁴¹ Drees, *En 2020, trois Ehpad sur quatre ont eu au moins un résident infecté par la covid 19, Études et résultats n° 1196*, juillet 2021.

⁴² Contre 80 100 lors de la première vague : mais du fait d'une politique de tests très différente entre les deux périodes, la comparaison demeure délicate.

protection individuelle⁴³ (EPI) et de tests, la connaissance des protocoles et les partenariats sanitaires n'ont pas suffi à réduire le nombre de décès. Cette vague a toutefois été plus longue et a concerné presque toutes les régions. De ce fait, le nombre de contaminations a été plus élevé. Il faut toutefois interpréter ces chiffres avec prudence, l'absence de tests au début de la première vague ne permettant pas de déterminer avec certitude le nombre de personnes âgées contaminées.

Les Ehpad ont été très inégalement frappés selon leur implantation géographique. Lors de la première vague, 4 436 décès⁴⁴ ont été enregistrés en Île-de-France, 1 809 dans le Grand Est, 1 339 en Auvergne-Rhône-Alpes, 1 244 dans les Hauts-de-France, contre seulement 225 en Nouvelle-Aquitaine, par exemple. La deuxième vague a été plus durable et plus étendue géographiquement que la première, mais les disparités territoriales sont restées importantes : les régions et les établissements les plus touchés lors de la deuxième vague ne l'avaient que peu été lors de la première. Sur la période de mars 2020 à mars 2021, 80 % des Ehpad ont été touchés, mais seuls 37 % l'ont été sur plusieurs épisodes⁴⁵.

Carte n° 1 : les régions les plus touchées (vague 1 et vague 2)



Source : Drees

⁴³ Dans les Ehpad, les équipements de protection individuelle recouvrent notamment les masques, les gants, les blouses, les tabliers, les charlottes et les lunettes.

⁴⁴ Que le résident soit décédé au sein de l'Ehpad ou à l'hôpital.

⁴⁵ Source : analyse de la Cour des comptes.

Les comparaisons internationales réalisées par le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies⁴⁶ sont à prendre avec précaution. En effet, la notion de « *Nursing Homes* », sur laquelle elles sont fondées, regroupe des réalités très disparates. La comparaison, au sein d'un même groupe privé implanté dans plusieurs pays, de ses différentes entités, soumises aux mêmes règles de *reporting*, du fait notamment d'une direction médicale commune, peut, dans une certaine mesure, éliminer certains biais et permettre une meilleure approche. Il ressort ainsi des synthèses du groupe Colisée, portant sur la période du 1^{er} mars 2020 au 1^{er} février 2021, que la proportion de résidents touchés par la covid 19 dans les établissements français du groupe (44,4 %) a été inférieure à celle constatée dans ses établissements implantés en Belgique (46,5 %), en Italie (64,7 %) et en Espagne (53,2 %). La part de résidents décédés a également été moins élevée en France (5,1 %) que dans ces trois pays, où elle a atteint respectivement 6,8 %, 7 % et 6 %.

Il existe encore peu de travaux épidémiologiques pour expliquer pourquoi, dans une même zone géographique, certains Ehpads ont été plus touchés que d'autres. Une étude réalisée en juin 2021 par Santé publique France et l'Agence régionale de santé (ARS) de Nouvelle-Aquitaine auprès d'une cinquantaine d'Ehpads⁴⁷ a permis de recueillir des données relatives aux caractéristiques des établissements touchés. Le manque de ressources humaines, l'inadaptation des locaux, l'intervention tardive des mesures préventives et de contrôle ressortent parmi les facteurs de risque dans la propagation du virus. En particulier, les Ehpads les plus touchés sont ceux dont la proportion d'équivalents temps plein (ETP) de personnel paramédical, d'infirmiers ou de médecins coordonnateurs était plus basse.

D'autres facteurs de meilleure résistance à la pandémie, mis en lumière par la Drees dans une étude de juillet 2021⁴⁸, tiennent à la taille des Ehpads, à leur implantation dans la zone d'attraction d'une aire urbaine de plus de 700 000 personnes et à leur statut juridique. Il en ressort notamment que les Ehpads privés commerciaux, où le taux d'encadrement des résidents est moins élevé, ont été significativement plus touchés que les autres structures lors de la deuxième vague. Toutefois, ce sont aussi ceux qui accueillent, en moyenne, des résidents aux pathologies les plus lourdes nécessitant plus de soins. À l'inverse, les Ehpads dépendant d'établissements publics hospitaliers ont été moins exposés au virus que les autres, probablement grâce à leur adossement à un établissement sanitaire.

⁴⁶ Agence européenne au sein de laquelle sont organisés des échanges entre les organismes de santé publique des 27 pays membres de l'UE (SPF pour la France).

⁴⁷ Les résultats de cette étude doivent ainsi être relativisés, le nombre d'Ehpads analysés ne représentant que 0,7 % de l'ensemble des établissements en France.

⁴⁸ Drees, *Études et résultats* n° 1196, juillet 2021.

2 - Un impact psychologique peu documenté

Peu d'établissements ont, à l'issue de la première vague, procédé à des bilans psychologiques et physiques systématiques des personnes âgées qu'elles hébergeaient, faute de moyens ou du fait d'autres priorités, résultant de la poursuite de la pandémie. Quatre des cinq établissements du groupe Korian contrôlés dans le cadre de l'enquête s'y sont cependant livrés. Un bilan psychologique des résidents y a été réalisé en juin 2021, le plus souvent par les psychologues, appuyés par les psychomotriciens et les infirmiers de coordination (Idec) de ces établissements. Il a montré que les conséquences physiques et psychologiques de la crise sur les personnes âgées avaient été importantes : augmentation de l'anxiété, apparition ou accentuation des troubles du comportement, de la douleur, de la perte d'autonomie, déficit alimentaire, etc..

Certaines mesures ont été particulièrement mal vécues par les familles et les équipes des Ehpad, comme celles relatives à la fin de vie et à la mise en bière immédiate sans toilette du corps. Les contrôles menés ont montré que certains directeurs n'avaient pas suivi strictement ces consignes, les considérant comme trop violentes. La prise en compte des préoccupations d'éthique dans les Ehpad a d'ailleurs progressé au cours des vagues épidémiques : activation des espaces de réflexion éthique régionaux (Erer)⁴⁹, initiatives des ARS, réflexions au sein des groupes d'Ehpad, charte élaborée à la demande du ministère de la santé⁵⁰.

La liberté d'aller et venir au sein des établissements a également évolué au fil de l'épidémie. Dans un avis du 1^{er} avril 2020, le Comité consultatif national d'éthique (CCNE) a rappelé plusieurs garanties fondamentales et émis des recommandations, portant sur le caractère temporaire et proportionné des mesures, la nécessité d'associer les familles et des tiers extérieurs à la prise de décision ou encore l'importance de la lutte contre l'isolement des résidents. Le confinement individuel est ainsi devenu exceptionnel lors de la deuxième vague. Dans son rapport de mai 2021 sur *Les droits fondamentaux des personnes âgées accueillies en Ehpad*, la défenseure des droits a estimé que « *la crise sanitaire [avait] mis en évidence les difficultés, pour les pouvoirs publics, à concilier les enjeux de santé publique avec la nécessité d'une réponse appropriée aux besoins spécifiques des personnes âgées accueillies en Ehpad afin de préserver non*

⁴⁹ Les Erer ont été créés par la loi relative à la bioéthique du 6 août 2004. Dès la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades, les établissements de santé s'étaient vus confier la mission de mener en leur sein une réflexion sur l'éthique liée à la prise en charge médicale.

⁵⁰ Fabrice Gzil, *Charte éthique et accompagnement du grand âge*, septembre 2021.

seulement leur santé, mais aussi leurs droits et libertés ». La direction générale de la cohésion sociale (DGCS) du ministère des solidarités et de la santé et la direction des affaires civile et du sceau (DACs) du ministère de la justice ont été chargées en 2021 de redéfinir une doctrine sur le respect des droits fondamentaux des personnes accueillies dans des établissements et services médico-sociaux (ESMS).

L'impact psychologique de la crise a été important également pour les personnels, confrontés à la gestion de situations complexes. En Occitanie, un accompagnement spécifique des personnels des ESMS a été mis en place et une étude sur le stress a été réalisée par les CHU de Montpellier, Nîmes et Toulouse pour aider au maintien dans l'emploi en Ehpad.

B - Une gestion évolutive des difficultés

Le contexte sanitaire et réglementaire a considérablement évolué au fur et à mesure des différentes « vagues » de l'épidémie. Les Ehpad se sont efforcés de s'adapter à ces évolutions.

1 - La « première vague »

La crise sanitaire, qui a éclaté au cours du printemps 2020, s'est d'abord traduite par des mesures progressivement rendues très rigoureuses de février à juillet 2020.

La gestion de la crise a reposé d'abord sur une forte mobilisation des services dans les Ehpad et les hôpitaux, avec l'appui des ARS, elles-mêmes coordonnées au niveau national. Nombre d'Ehpad ont ainsi pris des dispositions précoces pour se protéger de l'épidémie. Par exemple, l'Ehpad Le Manoir, du groupe Colisée, situé dans le Val-d'Oise a, dès le 24 février, imposé un sas d'entrée pour les visiteurs, avec prise de température, gel hydroalcoolique et port du masque obligatoires. Début mars, il a étendu l'obligation de porter un masque à tout le personnel et, comme d'autres établissements, interdit les visites. L'Ehpad Les Opalines à La Ciotat (Bouches-du-Rhône) a décidé la fermeture totale de l'établissement aux visiteurs externes le 6 mars. De la même façon, l'Ehpad du centre hospitalier de la presqu'île de Crozon (Finistère) a suspendu les visites le 7 mars.

Les établissements se sont trouvés plus ou moins armés face à une pandémie d'une intensité inédite. Presque tous les Ehpad contrôlés étaient dotés d'un plan bleu⁵¹. Cependant, aucun n'avait anticipé un tel choc et n'avait constitué des stocks d'équipements de protection individuelle (EPI) suffisants.

La période a ainsi été marquée par une pénurie d'EPI et de tests, la logistique s'avérant plus difficile à organiser au plan national compte tenu de la dispersion des établissements sur le territoire, notamment en zone rurale. Les Ehpad ont certes reçu des EPI, mais de manière limitée. La livraison, assurée *via* les groupements hospitaliers de territoire (GHT), a démarré la semaine du 24 mars 2020. Les fortes tensions sur les approvisionnements ont poussé de nombreux Ehpad contrôlés dans le cadre de l'enquête à recourir à des moyens de fortune : masque porté toute la journée, moyennant l'ajout d'une compresse de gaze, confection de masques en tissu et de tenues de protection en sacs poubelle...

Dans une certaine mesure, les groupes privés lucratifs ont pu pallier ce manque en passant dès le mois de février des commandes groupées. Les groupes associatifs se sont également efforcés de privilégier un travail en réseau. Ainsi, le groupe SOS Séniors a mis en place une équipe centrale d'appui à ses Ehpad, très implantés dans la région Grand Est. À une moindre échelle, l'Association pour le développement et la gestion des équipements sociaux, médico-sociaux et sanitaires (ADGESSA) a également apporté un soutien réel aux 21 établissements, dont 11 Ehpad, qu'elle gère en Nouvelle-Aquitaine.

⁵¹ Élaboré sous la responsabilité du directeur de l'établissement médico-social, le plan bleu est un plan d'organisation permettant la mise en œuvre rapide et cohérente des moyens indispensables pour faire face efficacement à une crise, quelle qu'en soit sa nature. Les plans bleus ont été créés à la suite de la canicule de l'été 2003. L'Ehpad Les monts du matin dans la Drôme ne disposait pas de plan bleu à jour depuis 2011. L'Ehpad le Grand âge d'Alfortville avait élaboré son plan bleu juste avant la crise. Il s'est avéré complet et adapté aux modes d'organisation des différents sites de l'établissement ainsi qu'à la population accueillie.

Pour leur part, les agences régionales de santé⁵² ont organisé des cellules de crise, tant au niveau régional que dans leurs délégations départementales⁵³. Elles ont aidé à la fourniture d'EPI, participé à la mise en place de plateformes pour les renforts en personnel, organisé des campagnes de dépistage, favorisé les coopérations entre Ehpads et établissements de santé et instauré, avec les Ehpads, des échanges réguliers accompagnés de consignes (au demeurant jugées assez lourdes par beaucoup d'établissements).

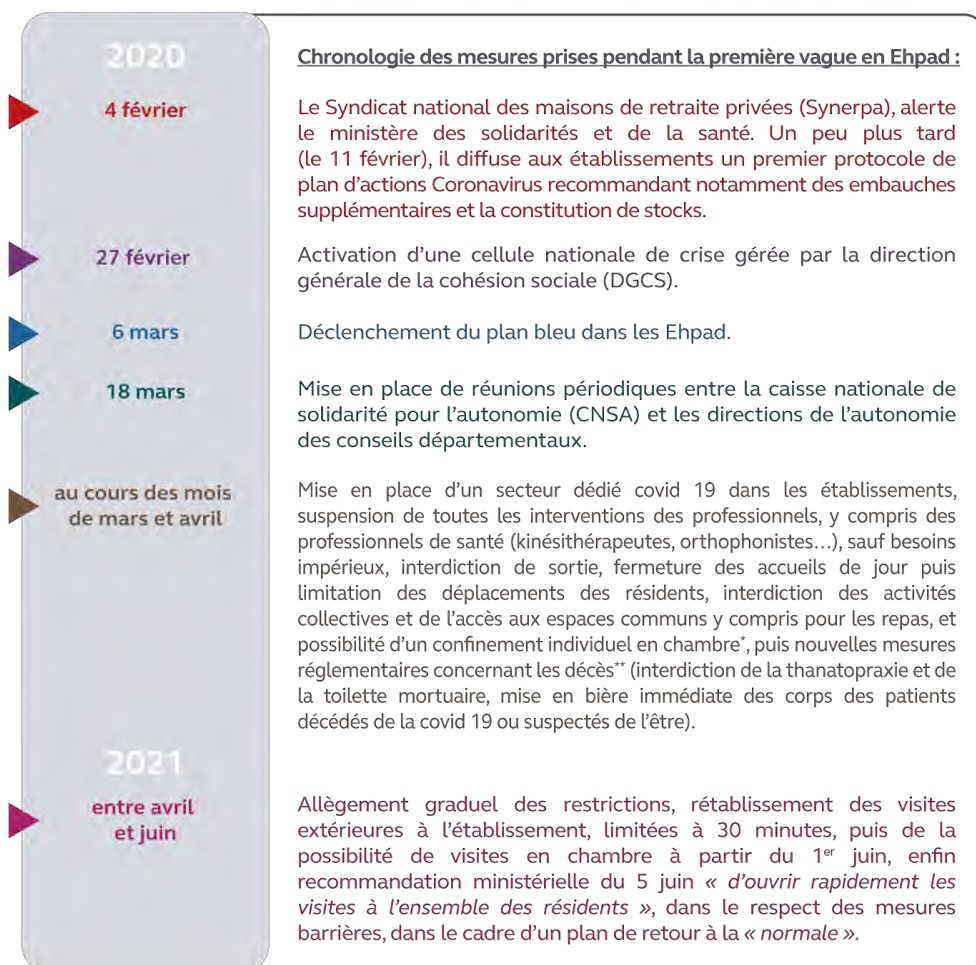
Les ARS ont fait preuve de réactivité : celles du Grand Est et des Hauts-de-France ont ainsi, les premières, établi un protocole pour les Ehpads, repris ensuite au niveau national pour l'ensemble des établissements. Toutes les ARS ont organisé leur propre circuit de collecte d'équipements d'EPI, sur la base de dons, afin de compléter les distributions nationales faites par Santé publique France. L'ARS d'Occitanie a mis en place une politique de tests plus dynamique que ce à quoi l'engageaient les consignes nationales. Celle de Nouvelle-Aquitaine a quant à elle mis en place des sas à l'entrée de tous les Ehpads.

En dépit de ces initiatives, le dispositif est resté très centralisé. Même si les premières alertes n'ont pas été relayées immédiatement, la chronologie des mesures prises pendant la première vague de l'épidémie montre qu'au niveau national, les acteurs ont été guidés par un constant souci de protection des personnes âgées.

⁵² L'action des conseils départementaux doit être soulignée également même si elle n'a pas fait l'objet d'un examen dans le cadre de l'enquête. Les observations indirectes recueillies semblent refléter une certaine dispersion dans l'intensité de leur mobilisation.

⁵³ Au niveau du siège régional, ce sont les Cellules régionales d'appui et de pilotage sanitaire (Craps), qui comprenaient les directions métiers, les directions support, dont la communication et les systèmes d'informations, ainsi que d'autres cellules instaurées spécifiquement pour la gestion de la pandémie (fourniture de matériel par exemple). Au niveau départemental, ce sont les cellules départementales d'appui (CDA).

Schéma n° 1 : chronologie des mesures prises pendant la première vague dans les Ehpad



*Ces mesures ont toutefois été laissées à l'appréciation des directeurs d'établissement, en lien avec le personnel soignant. Elles ont en outre été accompagnées de la recommandation de bien informer les familles.

**Décret n° 2020-384 du 1^{er} avril 2020 complétant le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

Source : Cour des comptes

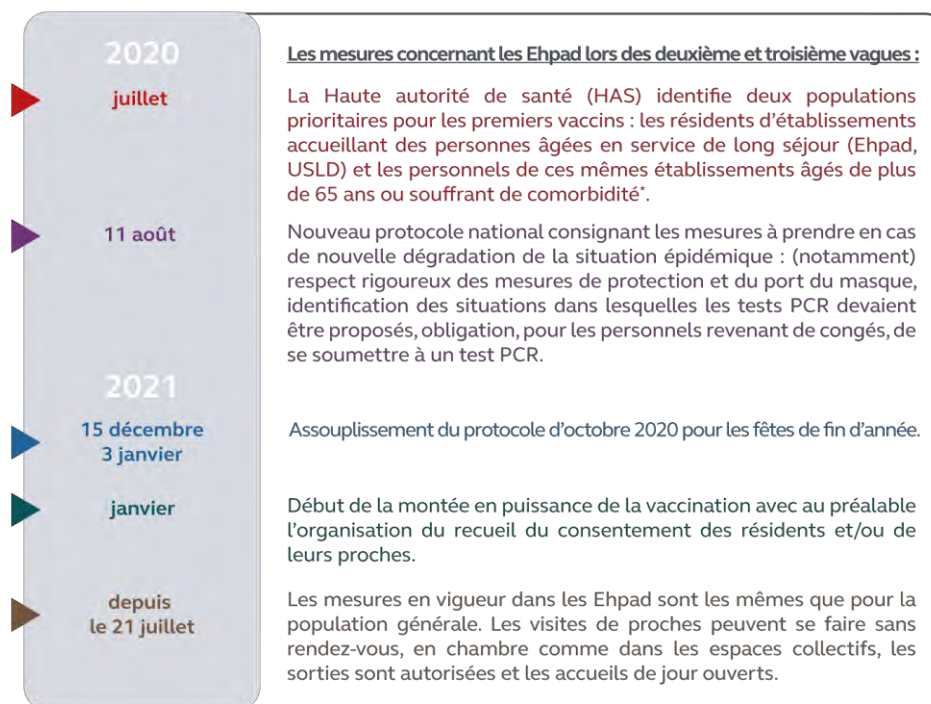
2 - Les deux « vagues » suivantes

Lors de la deuxième vague, qui a débuté dans certaines régions dès le mois d'août 2020 et a pris fin en janvier 2021, les protocoles de prise en charge étaient opérationnels, les équipements de protection disponibles, les tests plus accessibles (notamment avec l'arrivée des tests antigéniques⁵⁴) et les dispositifs d'appui des établissements sanitaires rodés (hygiène astreinte gériatrique, hospitalisation à domicile, soins palliatifs, etc.).

À la lumière de l'expérience accumulée, les prescriptions réglementaires ont été assouplies. Tout en conservant une certaine uniformité nationale, le soin de décider des mesures applicables localement a été explicitement laissé aux directeurs d'Ehpad, après concertation collégiale, en fonction de la situation sanitaire de l'établissement et dans le respect des préconisations locales de l'ARS. Certaines ARS ont ainsi mis en place des protocoles différents selon les départements, comme celle d'Occitanie, qui a classé les treize départements de la région selon trois zones (verte, orange ou rouge) et adapté les mesures à prendre selon l'intensité constatée de la pandémie.

⁵⁴ L'arrivée des tests antigéniques dans les Ehpad, d'abord de manière expérimentale à compter de l'arrêté du 10 juillet 2020 puis de manière systématique à compter de celui du 16 octobre 2020, a permis de réduire les délais de réalisation des tests.

Schéma n° 2 : les mesures concernant les Ehpad lors des deuxième et troisième vagues



*HAS, *Stratégie vaccinale contre la Covid 19*, note de cadrage, 23 juillet 2020.

Source : *Cour des comptes*

La montée en charge de la vaccination a été rapide : selon les données de Santé publique France⁵⁵, le 2 février 2021, 57 % des résidents (358 000) avaient reçu une première dose. Ce taux est passé à plus de 72 % au 2 mars. Au 16 juin, près de 80 % des résidents avaient reçu deux doses. Le processus a été plus lent pour les professionnels : à la fin du mois de juin 2021, seuls 50 % d'entre eux étaient complètement vaccinés⁵⁶.

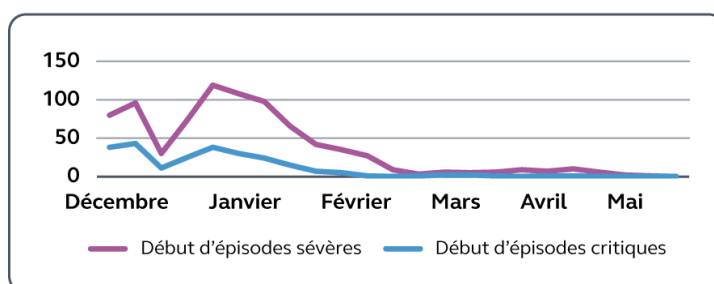
Cette forte montée en puissance de la vaccination a permis aux Ehpad d'échapper presque totalement à la troisième et à la quatrième vague de pandémie. Dès le mois de février 2021, le nombre de nouveaux épisodes a chuté, particulièrement les épisodes sévères ou critiques⁵⁷.

⁵⁵ Les données sur la vaccination proviennent de Santé publique France.

⁵⁶ Selon Santé publique France, ce taux s'établissait à 88 % au 7 septembre 2021.

⁵⁷ Un épisode est « sévère » lorsqu'au moins un tiers ou 30 résidents sont touchés. Un épisode est « critique » quand il entraîne le décès de 10 % des personnes hébergées ou d'au moins 10 personnes.

Graphique n° 1 : nombre d'épisodes sévères ou critiques dans les Ehpads entre janvier et mai 2021



Source : Drees

C - Des fragilités préexistantes

Identifier les causes structurelles du lourd bilan humain de l'épidémie dans les Ehpads n'est pas tâche aisée. La lourdeur croissante des pathologies des personnes hébergées en est une, qui ne s'est cependant qu'insuffisamment traduite dans les moyens mis à disposition des Ehpads (1). Ceux-ci ont également souffert d'importantes difficultés structurelles de gestion de leurs personnels (2) et parfois aussi de l'inadaptation de leurs locaux (3).

1 - Des ressources médicales insuffisantes face à l'évolution des profils des résidents

Selon la Drees, l'âge moyen des résidents des Ehpads était de 86 ans et six mois en 2015. En quatre ans, la proportion de ceux d'entre eux qui sont âgés de 90 ans ou plus est passée de 29 % à 35 %⁵⁸.

Le niveau de dépendance des personnes concernées s'accroît, tout comme leurs besoins médicaux⁵⁹. En 2015, 260 000 personnes âgées

⁵⁸ Drees, *L'accueil des personnes âgées en établissement*, septembre 2017.

⁵⁹ La proportion de personnes âgées se trouvant en perte d'autonomie au sens de la grille Aggir (classées en catégorie de GIR 1 à 4) est passée de 81 % en 2011 à 83 % en 2015. Les Ehpads ont davantage été touchés par cette hausse : leur GMP (GIR moyen pondéré) est passé de 689 en moyenne en 2011 à 723 en 2018. Plus de la moitié des résidents (54 %) y sont très dépendants (en GIR 1 et 2). Les besoins en soins médicaux mesurés par le PMP (Pathos moyen pondéré) ont également fortement progressé, passant de 180 en 2010 à 209 en 2018.

résidant dans un Ehpad (soit plus de 40 % de l'ensemble des personnes accueillies dans ces établissements⁶⁰) étaient recensées comme atteintes de la maladie d'Alzheimer ou d'une maladie apparentée. Selon France Alzheimer, 70 % à 80 % des résidents des Ehpad seraient atteints de troubles cognitifs. Ces données sont proches de celles présentées dans un rapport récemment remis par les professeurs Jeandel et Guérin⁶¹, selon lesquelles 80 % des résidents présenteraient des troubles de la cohérence et 57 % seraient touchés par des maladies neurodégénératives.

La prise en charge sanitaire des résidents repose à la fois sur les soins dispensés dans les Ehpad, sur l'intervention de la médecine de ville et sur les partenariats avec des établissements de santé. Sous ces trois angles, elle présente toutefois de notables faiblesses. Tous les Ehpad doivent disposer d'un médecin coordonnateur (Medec)⁶². Cette fonction, dont la quotité est normée réglementairement, s'est imposée comme structurante pour le fonctionnement d'un Ehpad, au côté de celle du directeur. Or, 32 % des Ehpad ne déclaraient aucun ETP de Medec en 2015⁶³. Parmi les Ehpad contrôlés dans le cadre de l'enquête, un tiers connaissait ou avait connu récemment une vacance de poste de médecin coordonnateur⁶⁴. Un quart d'entre eux fonctionnait avec un temps de médecin coordonnateur inférieur aux seuils réglementaires.

⁶⁰ Drees, *Études et résultats n° 1015*, juillet 2017.

⁶¹ USLD et Ehpad, rapport de mission des Professeurs Jeandel et Guérin, juin 2021.

⁶² Décret n° 2005-560 du 27 mai 2005 relatif à la qualification, aux missions et au mode de rémunération du médecin coordonnateur exerçant dans un établissement hébergeant des personnes âgées dépendantes. Cette fonction, dont la quotité est normée par l'article D. 312-156 du code de l'action sociale et des familles (CASF), s'est imposée comme l'un des cadres structurant le fonctionnement d'un Ehpad, au côté du directeur. Ses missions portent principalement sur l'admission des résidents, l'organisation de la qualité et de la sécurité des soins, avec une fonction de formation et d'encadrement technique des personnels. Le médecin coordonnateur assure également une fonction de coordination gériatrique, notamment avec les intervenants extérieurs, et de contrôle des prescriptions de médicaments. Ses attributions ne comprennent pas le suivi individuel des résidents, sauf cas particuliers.

⁶³ Source Drees, *Les difficultés de recrutement en Ehpad*, Études et résultats n° 1067, juin 2018.

⁶⁴ À titre d'exemple, l'Ehpad associatif Saint-Antoine de Desvres (Pas-de-Calais) souffre de l'absence d'encadrement médical depuis plus de trois ans. Aussi cet établissement n'assume-t-il pas la totalité de ses responsabilités dans le champ du soin.

Les consultations de médecins généralistes dans les Ehpad, prises en charge par l'Assurance maladie, étaient avant la crise sanitaire en diminution. Les dépenses correspondantes⁶⁵ sont ainsi passées de 30 € à 34 € par mois et par résident entre 2014 et 2016 à 27 € en 2017 et 24 € en 2018. La pénurie de médecins traitants se rendant en Ehpad est un phénomène très largement répandu sur le territoire.

Enfin, dans tous les Ehpad contrôlés, des partenariats avaient certes été conclus avec les établissements sanitaires, mais leur application n'était pas toujours effective.

2 - De fortes tensions sur le personnel préjudiciables à la qualité des prises en charge

Sur les 377 000⁶⁶ ETP que comptent les Ehpad, les médecins représentent moins de 1 %, les infirmiers 11 % et les aides-soignants⁶⁷ 33 %. Les Ehpad ne sont donc pas à proprement parler des lieux médicalisés, mais des lieux de vie dans lesquels un certain niveau de soins doit être accessible. La comparaison des structures de personnel avec un établissement de santé l'indique clairement⁶⁸.

De plus, la plupart des Ehpad sont en proie à des difficultés plus ou moins aiguës en matière de ressources humaines. Le taux d'absentéisme est élevé⁶⁹, avec une médiane nationale de 10 % selon l'Agence nationale d'appui à la performance (Anap)⁷⁰. Dans les établissements contrôlés, il se situait en 2019 à un niveau sensiblement plus élevé (autour de 20 %)⁷¹.

⁶⁵ Pour les Ehpad en tarif partiel sans pharmacie à usage interne (PUI). La tendance est similaire pour les Ehpad en tarif partiel avec PUI, à un niveau inférieur.

⁶⁶ Représentant 433 250 personnes, chiffre 2015, enquête Ehpa Drees.

⁶⁷ Les aides-soignants font les toilettes mais ne sont pas habilités à distribuer des médicaments sauf si délégation leur a été donnée pour le faire.

⁶⁸ À titre de comparaison, selon l'édition 2020 de la Drees, les établissements de santé comprennent 210 000 personnels médicaux, 767 000 personnels soignants non médicaux (infirmiers, aides-soignants, éducateurs...) et 336 000 personnels non soignants.

⁶⁹ En 2019, selon le baromètre de l'absentéisme et de l'engagement, la France présentait un absentéisme de 5,11 %.

⁷⁰ Anap, *Tableau de bord de la performance dans le secteur médico-social, premiers enseignements*, juin 2018.

⁷¹ 18 % pour l'Ehpad Saint-Joseph à Saint-Jean-de-Bassel (Moselle), 20 % pour l'Ehpad de Gournay-en-Bray (Seine-Maritime), plus de 25 % aux Opalines à Saint-Chamond (Loire).

Les taux de rotation du personnel soignant sont également élevés. L'instabilité des équipes rend difficile la formation et la montée en compétence du personnel. À cet égard, l'enquête a mis en évidence des situations particulièrement préoccupantes. Ainsi, la rotation annuelle des infirmiers était montée jusqu'à 83 % en 2017 dans l'Ehpad de La Filature à Mulhouse, notamment en raison d'un environnement concurrentiel. À l'Ehpad Maison bleue de Villeneuve-lès-Avignon, au cours de l'année 2019, près de 159 personnes distinctes travaillant le jour se sont succédé, pour un effectif théorique de 40 personnes, avec un taux de rotation de 50 % pour les infirmiers et de 38 % pour les aides-soignants.

Le cumul de difficultés (insuffisance du taux d'encadrement, mauvaise organisation des cycles, absentéisme, manque de formation...) peut susciter de réels problèmes de qualité de prise en charge, hors situation de crise. Compte tenu des difficultés que les établissements rencontrent pour recruter des aides-soignants, nombre d'entre eux sont remplacés par des personnels « faisant fonction » d'aides-soignants, bien qu'ils ne disposent pas des diplômes nécessaires. C'est donc un personnel lui-même fragilisé qui s'est trouvé devoir accompagner les personnes âgées durant la période de pandémie, le plus souvent avec une implication particulièrement forte. Durant la crise, de nombreux dispositifs dérogatoires ont été mis en place pour faciliter les conditions d'exercice du personnel (mise à disposition de taxis, paiement des loyers pour permettre à certains agents de loger à proximité des Ehpad, garde d'enfants...), améliorer les conditions d'embauche et favoriser les nouvelles collaborations initiées entre les Ehpad, les ARS et les organismes chargés de l'emploi (Pôle Emploi...).

3 - Des bâtiments parfois inadaptés

Les Ehpad sont des lieux de proximité. La plupart disposent d'une capacité de 60 à 99 places (fourchette moyenne, tous statuts confondus). Une minorité d'entre eux (18 %, soit 1 361 Ehpad, souvent rattachés à des établissements de santé) offrent une capacité d'accueil de plus de 100 places⁷². Leurs locaux sont parfois inadaptés, voire vétustes : 15 % des Ehpad sont installés dans des bâtiments de plus de trente ans et leur configuration architecturale n'a pas toujours permis la mise en place de zones covid 19 séparées, ni l'isolement des résidents atteints par la maladie. Seuls 45 % des Ehpad sont à même de ne proposer que des chambres individuelles. Enfin, à l'exception de ceux faisant partie d'établissements de santé, ils ne sont pas équipés de systèmes de distribution de gaz médicaux (notamment d'oxygène).

⁷² CNSA, *La situation des Ehpad en 2017*, avril 2019.

II - La réponse organisationnelle et financière à la crise ne doit pas retarder les réformes structurelles

Depuis le début de la crise sanitaire, des réponses nouvelles ont été apportées aux difficultés anciennes du secteur : au plan national, à l'effort conjoncturel consenti en période de crise a succédé un effort financier pérenne considérable (A) ; au plan local, de « bonnes pratiques » ont émergé (B). Cependant les réformes structurelles progressent trop lentement (C).

A - Un effort financier public inédit, conjoncturel puis permanent, sans contreparties notables

Le secteur médico-social, et les Ehpads en particulier, ont bénéficié, au cours de la pandémie, d'aides conjoncturelles sans précédent, décidées par l'État et financées par l'assurance maladie⁷³. Au-delà, des financements supplémentaires d'un montant très significatif, principalement à caractère pérenne, ont été engagés dans le cadre du « Ségur de la santé » et du plan « France Relance ». Ce dernier effort financier aurait pu être l'occasion pour l'État d'engager des réformes structurelles trop longtemps différées. Tel n'a pas été le cas.

1 - La compensation de pertes de recettes et de surcoûts durant la crise

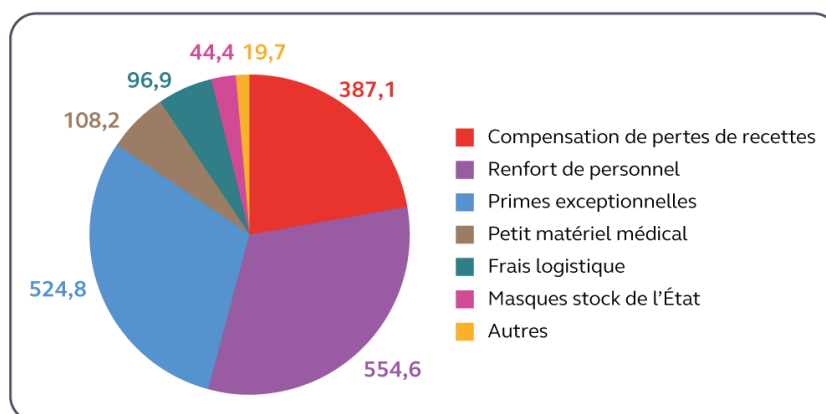
Si l'on s'en tient aux seules dépenses liées à l'épidémie de covid 19⁷⁴, les Ehpads ont bénéficié d'un triple soutien : la compensation

⁷³ Les financements publics (hors conseils départementaux) aux établissements et services médico-sociaux prennent place dans le cadre d'un objectif global de dépenses médico-sociales (OGD), fixé annuellement. Avant 2021, le montant de l'OGD correspondait à la somme des sous-objectifs de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) relatifs respectivement aux établissements et services pour personnes âgées, et à ceux pour personnes handicapées et des dépenses financées par la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) à partir de ses ressources propres, hors Ondam. Depuis 2021, à la suite de la création de la nouvelle branche autonomie au sein de la sécurité sociale, les deux sous-objectifs de l'OGD font partie de ceux de l'Ondam et portent sur des montants identiques.

⁷⁴ Hors effets de la « prime Grand âge » et hors mesures de revalorisation salariale suite au « Ségur de la santé ».

des pertes de recettes⁷⁵, la couverture des dépenses occasionnées par la pandémie (renfort de personnel pour compenser l'absentéisme accru, frais logistiques, petit matériel, masques, coût des unités covid 19, etc.) et la prise en charge intégrale par l'assurance maladie de la « prime Covid » allouée aux personnels, annoncée en juin 2020. L'ensemble a représenté 1,7 Md€ en 2020 à la charge de l'assurance maladie.

Graphique n° 2 : soutien financier alloué aux Ehpad pour compenser les dépenses liées à la covid 19 (2020, montants en M€)⁷⁶



Source : CNSA

Ces mesures ont été partiellement reconduites pour la première phase de la campagne budgétaire 2021. L'instruction budgétaire du 8 juin 2021 a ainsi prévu une somme totale de 324 M€ pour le secteur des personnes âgées, dont 151 M€ de compensation de pertes de recettes, 141 M€ de compensation de surcoûts et 24 M€ pour le remboursement des franchises applicables à la réalisation de tests de dépistage.

⁷⁵ Dès le mois de mars 2020, des dispositions ont été prises pour aider financièrement les établissements médicosociaux, qui étaient confrontés à des surcoûts importants et à une baisse d'activité, les entrées en Ehpad ayant été gelées. L'ordonnance n° 2020-313 du 25 mars 2020 relative aux adaptations des règles d'organisation et de fonctionnement des établissements sociaux et médico-sociaux a ainsi sécurisé les financements 2020 en supprimant leur modulation selon l'activité et a assoupli les délais des procédures budgétaires et comptables applicables aux établissements. Ces dispositifs dérogatoires ont été mis en œuvre tout au long de l'année 2020, par la voie de trois circulaires budgétaires modificatives.

⁷⁶ Hors dépenses correspondant aux EPI livrés par SPF et hors dépenses directes de l'assurance maladie.

2 - Des coûts pérennes consécutifs au Ségur de la santé

a) Les revalorisations salariales

Dès avant la crise sanitaire, les rémunérations dans les Ehpads avaient commencé à être revalorisées au début de l'année 2020, dans le cadre du plan ministériel « Ma Santé 2022 ». Faisant suite au rapport El Khomri sur l'attractivité des métiers du grand âge⁷⁷, une « prime Grand âge » de 100 euros nets par mois a été allouée, à compter du 1^{er} janvier 2020, aux aides-soignants relevant de la fonction publique hospitalière⁷⁸ et exerçant en Ehpads.

Puis, dans le cadre des accords du « Ségur de la santé » signés en juillet 2020, une revalorisation de 183 euros nets mensuels a été attribuée aux personnels des hôpitaux et des Ehpads publics, avec effet au 1^{er} décembre 2020, ainsi qu'à ceux des Ehpads privés non lucratifs. Les personnels des Ehpads privés à but lucratif ont bénéficié quant à eux d'une augmentation de 160 euros nets mensuels.

Cette revalorisation est exceptionnelle à double titre. D'une part, par son ampleur. Pour les aides-soignants et les accompagnants éducatifs et sociaux, elle représente une augmentation comprise entre 10 et 15%⁷⁹. D'autre part, par son étendue. Elle concerne en effet non seulement les professions médicales, mais aussi toutes les professions non médicales des Ehpads, qu'elles relèvent des soins, de la dépendance ou de l'hébergement. La sécurité sociale prend donc à sa charge, de manière totalement inédite, des revalorisations salariales de personnels non soignants, qui n'entrent pas dans son périmètre de compétence⁸⁰.

Il est encore trop tôt pour mesurer l'impact du Ségur de la santé sur l'attractivité des métiers des Ehpads. Cependant, selon l'ensemble des acteurs interrogés, les tensions suscitées par le manque de personnel demeurent très fortes.

⁷⁷ Plan de mobilisation nationale en faveur de l'attractivité des métiers du grand âge 2020-2024, octobre 2019.

⁷⁸ Décret n° 2020-66 du 30 janvier 2020 portant création d'une prime « Grand âge » pour certains personnels affectés dans les établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986.

⁷⁹ Selon la CNSA, Situation économique et financière des Ehpads en mai 2017 et 2018, mai 2020, le coût annuel d'une aide-soignante est de 39 573 € et celui d'une ASH de 34 718 €, cotisations sociales comprises.

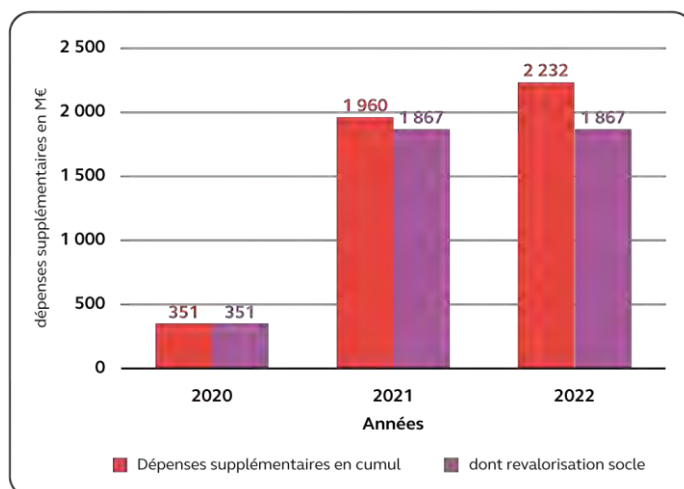
⁸⁰ Le financement des Ehpads repose sur trois sections : soins, dépendance et hébergement. La section soins est financée à 90 % par la Cnam et 10 % par la CNSA. La section hébergement est financée à hauteur d'un tiers par les conseils départementaux, un tiers par la CNSA et un tiers par les ménages. La section hébergement est principalement à la charge des ménages. La Cnam finançait en 2019 28 % du budget global des Ehpads (Source : Commission des comptes de la sécurité sociale, *les comptes de la sécurité sociale*, juin 2020).

Au total, pour l'année 2020, la prime « Grand âge » a représenté un coût de 134 M€ et l'entrée en vigueur au 1^{er} décembre 2020 de la mesure socle de revalorisation du Ségur de la santé a occasionné une dépense de 351 M€. Le montant en année pleine de cette dépense supplémentaire atteint 1 867 M€.

D'autres dépenses, de moindre ampleur, ont été par ailleurs décidées pour améliorer l'attractivité des métiers, intéresser les établissements et leurs personnels à la qualité de la prise en charge des personnes âgées, et étendre les revalorisations des rémunérations du Ségur de la santé à d'autres personnels intervenant dans les établissements et services médico-sociaux⁸¹.

En 2022, les mesures salariales du « Ségur de la santé » auront un coût pérenne de plus de 2,2 Md€ pour ce qui concerne les établissements et services médico-sociaux accueillant des personnes âgées. Le graphique ci-après détaille la montée en puissance de ces dépenses de rémunération supplémentaires entre 2020 et 2022.

Graphique n° 3 : dépenses supplémentaires liées aux mesures de revalorisation des rémunérations versées aux personnels exerçant dans les Ehpad



Source : Cour des comptes à partir des informations communiquées par la direction de la sécurité sociale

⁸¹ Les agents publics titulaires et contractuels de la fonction publique exerçant en tant que personnels soignants, aides médico-psychologiques (AMP), auxiliaires de vie sociale (AVS) et accompagnants éducatifs et sociaux (AES) des établissements médico-sociaux publics non rattachés à un établissement de santé ou à un Ehpad et financés par l'assurance maladie bénéficieront également de la revalorisation de 183 euros nets mensuels. Une mesure identique s'applique par ailleurs aux mêmes personnels exerçant dans des établissements médico-sociaux privés financés par des Ehpad.

b) Des investissements importants pour le numérique et l'immobilier

En plus des revalorisations salariales, des dotations d'un montant de 1,5 Md€ sur quatre ans ont été mises en place pour financer la rénovation ou la création de places dans les Ehpads, auxquelles s'ajoute une enveloppe de 600 M€ pour le développement des outils numériques dans les établissements et services médico-sociaux. Le montant total des dépenses prévues à ces deux titres atteint donc 2,1 Md€ au total sur la période de 2021 à 2025. La CNSA est chargée de l'attribution de ces concours financiers, qui relèvent du plan « France Relance », par la voie d'appels à projets dont les premiers ont été lancés durant l'année 2021.

Les projets du programme « ESMS numérique » s'inscrivent dans le cadre de la feuille de route nationale « Accélérer le virage numérique en santé »⁸².

En revanche, la circulaire du 24 septembre 2021 relative à la mobilisation des crédits d'investissement du Ségur de la santé et de France Relance⁸³ ne donne pas de cadrage national suffisamment précis pour l'attribution de concours financiers à la réalisation d'investissements immobiliers dans les Ehpads. En partenariat avec les conseils départementaux, les ARS doivent recenser les investissements à réaliser, sans qu'ait été défini au préalable le modèle d'Ehpads que les pouvoirs publics souhaitent privilégier : simple mise aux normes des établissements existants, ouverture sur l'extérieur, à l'instar du projet sur les « tiers lieux » dans les Ehpads, ou encore renforcement du maintien à domicile. La CNSA a certes mis en place, au début de l'année 2021, un « laboratoire des solutions de demain », mais qui ne constitue pas un cadre stratégique.

Au total, pour 2022, l'objectif global de dépenses en faveur des personnes âgées est de 14,3 Md€⁸⁴, soit une hausse de 3,6 Md€ (+ 33,6%) en l'espace de quatre ans, dont 2,2 Md€ au titre des revalorisations de rémunérations du « Ségur de la santé » et près de 0,6 Md€ au titre du financement de l'immobilier et du numérique.

⁸² En particulier, le déploiement du dossier usager informatisé (DUI) doit s'intégrer aux autres modules comme la messagerie sécurisée des professionnels de santé (MSanté), le dossier médical partagé, le projet d'ordonnance dématérialisée (e-prescription) et l'outil de coordination des parcours de santé (e-parcours).

⁸³ Circulaire n° DGCS/SD5C/CNSA/2021/210 du 24 septembre 2021 relative à la mobilisation des crédits d'investissement du Ségur de la santé et de France Relance en appui du virage domiciliaire de l'offre d'accompagnement des personnes âgées dans la société du grand âge.

⁸⁴ Source : projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022.

Au-delà de cet effort financier considérable, un certain nombre de mesures ont été prises face à l'urgence, qui mériteraient d'être pérennisées.

B - L'émergence de bonnes pratiques à consolider

1 - Une meilleure insertion dans les réseaux de soins

Malgré l'hétérogénéité des organisations selon les territoires, l'activation de filières gériatriques a permis de mettre en place des astreintes spécifiques à partir de la fin du mois de mars 2020⁸⁵. Elles ont notamment permis d'assurer des *hotlines* gériatriques et de soins palliatifs, afin de recueillir un avis multidisciplinaire avant chaque hospitalisation et de faciliter une admission directe sans transit par les services d'urgence.

Ces astreintes gériatriques ont été renforcées avec, notamment, une augmentation des plages d'ouverture, la mise en place d'équipes mobiles ou la création de nouveaux dispositifs. Ainsi, en Auvergne-Rhône-Alpes, 97 % des Ehpad ont bénéficié d'une *hotline* dédiée. En Meurthe-et-Moselle, où une astreinte sanitaire « personnes âgées », dotée d'un numéro dédié, a été mise en place, le CHRU de Nancy a mis à disposition des Ehpad plusieurs équipes mobiles : équipe mobile de soins palliatifs (EMSP), équipe mobile de liaison gériatrique (EMLG).

En 2019, l'hospitalisation à domicile (HAD) des patients domiciliés en Ehpad représentait 8,1 % du total des admissions en HAD (soit 14 300 patients). Durant la pandémie, les conditions d'admission ont été assouplies⁸⁶ et l'hospitalisation à domicile s'est fortement développée. En 2020, pour les résidents en Ehpad, le nombre d'admissions en HAD a ainsi augmenté de 69 %, soit près de 12 000 séjours. Cette évolution est presque entièrement due à la prise en charge des patients atteints de la covid 19.

Ces nouveaux partenariats entre Ehpad et hôpitaux sont en voie de consolidation, ce qui est positif. La feuille de route stratégie 2021-2026 pour la HAD prévoit son développement dans les Ehpad comme objectif stratégique. La feuille de route du plan national 2021-2024 « Développement des soins palliatifs et accompagnement de la fin de vie » intègre le renforcement des partenariats avec les Ehpad. Le déploiement des équipes mobiles de gériatrie (EMG) est accéléré vers les Ehpad. En

⁸⁵ Fiche établissement de santé, *Consignes et recommandations concernant l'appui des établissements de santé aux établissements hébergeant des personnes âgées dépendantes*, ministère de la santé et des solidarités, 31 mars 2020.

⁸⁶ L'arrêté du 1^{er} avril 2020 complétant l'arrêté du 23 mars 2020 prescrivant les mesures d'organisation et de fonctionnement du système de santé nécessaires pour faire face à la pandémie de covid 19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire a autorisé un très grand nombre de dérogations pour le recours à la HAD dans les Ehpad.

2021, 55 EMG ont été créées ou renforcées. Il convient également de pérenniser les équipes mobiles d'hygiène et les centres d'appui pour la prévention des infections associées aux soins (CPIAS), qui ont fait la preuve de leur utilité pendant la crise.

Plusieurs mesures ont également été prises pour permettre un renfort en médecins et infirmiers libéraux : possibilité d'appliquer aux visites de patients en Ehpad le tarif de la majoration d'urgence (avec un plafond de 57,60 € par visite), mise en place d'un forfait de 420 € par demi-journée dans le cadre d'un contrat entre l'établissement et le médecin. Ces dispositions ont en partie été consolidées dans l'avenant 9 de la convention médicale de 2016, signée le 30 juillet 2020⁸⁷.

2 - Un apport du numérique à amplifier

Le déploiement des outils numériques dans les ESMS connaît un retard certain par rapport aux établissements de santé⁸⁸. Dans les Ehpad, la pandémie a favorisé le développement rapide du numérique dans trois domaines : les rapports avec les familles, les téléconsultations et la remontée d'informations.

Tous les établissements contrôlés se sont appuyés sur les réseaux sociaux et ont mis en place des visioconférences pour permettre aux résidents de communiquer avec leurs familles. La Cour et les chambres régionales des comptes ont cependant constaté, sur place, que les outils seuls ne suffisent pas : un accompagnement est indispensable, car nombreux sont les résidents à ne pas maîtriser les outils informatiques mis à leur disposition. Tel était le cas de 30 % des résidents de l'Ehpad Saint-Charles de Bayon (Meurthe-et-Moselle).

Les téléconsultations réalisées dans les Ehpad ont augmenté, mais dans des proportions moindres que pour l'ensemble de la population. Selon l'Agence du numérique en santé (ANS)⁸⁹, 71 % des médecins avaient dispensé au moins une téléconsultation à la fin du mois de septembre 2020, contre 13 % à la fin du mois de septembre 2019. Les téléconsultations n'ont toutefois pas dépassé 3 % de l'activité des gériatres sur la même période. Seuls 9 % des médecins téléconsultants ont dispensé des téléconsultations avec des patients hospitalisés ou hébergés dans un Ehpad.

⁸⁷ Ainsi une visite à domicile pour un patient de plus de 80 ans en affection longue durée (ALD) pourra être cotée en visite longue à hauteur de 70 € (contre 35 € actuellement), quatre fois par an pour un coût annuel estimé à 145 M€.

⁸⁸ Anap, *Usage du numérique dans les ESMS*, mars 2019.

⁸⁹ Odoxa, *Le baromètre télémédecine de l'ANS*, Vague 2, octobre 2020.

Enfin, les outils numériques de collecte et d'agrégation des données, du type Voozanoo⁹⁰, mis en place par Santé publique France et utilisés pour suivre la pandémie dans les Ehpad doivent être, sur le fondement d'un retour d'expérience, consolidés.

C - Des mesures à compléter par des réformes structurelles, tout juste amorcées avec le PLFSS 2022

Ces mesures, pour nécessaires qu'elles fussent, ne sauraient suffire à remédier aux faiblesses structurelles des Ehpad. Ces faiblesses sont connues des pouvoirs publics et ont fait l'objet de plusieurs rapports récents⁹¹, ainsi que de publications de la Cour. Ces rapports sont convergents dans leurs constats et proches dans leurs recommandations.

Deux des principales faiblesses mises en lumière par ces travaux appelaient des réponses structurelles, dont la mise en œuvre a été repoussée. Elles concernent les conditions de travail des personnels, qu'il convient d'améliorer, d'une part, et l'organisation des établissements, dont la trop grande dispersion ne permet pas d'offrir aux personnes âgées un niveau de médicalisation satisfaisant, d'autre part.

En premier lieu, le soutien apporté aux personnels soignants et non soignants dans le cadre du « Ségur de la santé », pour justifié qu'il était, n'a porté que sur la revalorisation des rémunérations. Or, la formation, l'évolution des carrières et la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles, particulièrement élevés dans le secteur médico-social, ont été identifiées depuis plusieurs années comme des priorités, appelant, de la part des pouvoirs publics comme des acteurs du secteur, un plan d'action national de long terme. Le plan de mobilisation nationale en faveur de l'attractivité des métiers du grand âge 2020-2024, issu du rapport El Khomri, proposait, sur ces sujets, plusieurs mesures. Nombre d'entre elles, pourtant moins coûteuses, n'ont pas connu la même impulsion⁹².

En second lieu, la crise a souligné les difficultés particulières que rencontrent les établissements isolés et, *a contrario*, le bénéfice que représente,

⁹⁰ L'application Voozanoo a été développée par SPF au mois de mars 2020 pour recenser les cas de covid 19 dans les ESMS et assurer un suivi épidémiologique, les outils préexistants s'avérant inadaptés.

⁹¹ Rapport *Grand âge et autonomie* remis par Dominique Libault le 28 mars 2019, rapport intitulé *Plan de mobilisation nationale en faveur de l'attractivité des métiers du grand-âge*, remis par Myriam El Khomri le 29 octobre 2019, *Rapport de mission sur les ULSD et les Ehpad* des Pr Jeandel et Guérin de juin 2021.

⁹² Le plan de mobilisation comprenait 16 objectifs recouvrant un coût annuel estimé à 825 M€. La partie revalorisation salariale n'était prévue qu'à hauteur de 170 M€ et se concentrait sur la remise à niveau des rémunérations inférieures au Smic. Il comprenait également un programme national de lutte contre la sinistralité et l'amélioration de la qualité de vie au travail, une simplification des formations, la possibilité de progressions de carrière. Ces mesures n'ont que peu avancé.

pour un Ehpad, l'insertion dans un réseau, qui peut prendre plusieurs formes : un partenariat approfondi avec un établissement de santé, la mutualisation de fonctions supports et de ressources médicales et sanitaires entre plusieurs établissements ou l'appartenance à un groupe d'établissements. L'adossement à un hôpital ou à un groupe, en particulier, permet une organisation plus efficiente de la ressource médicale et, *in fine*, une meilleure continuité des prises en charge entre les secteurs médico-social et sanitaire.

Les enveloppes financières prévues pour l'investissement auraient pourtant pu être l'occasion de redéfinir le modèle d'organisation des Ehpad, d'une part en orientant les financements en priorité vers ceux des établissements s'engageant à s'inscrire dans une démarche de mutualisation, d'autre part en réformant le régime des autorisations, pour passer d'autorisations organiques (accordées par les ARS à des établissements) à des autorisations fonctionnelles (accordées pour des services adaptés au parcours du patient, qu'ils soient en Ehpad ou à domicile). Force est de constater que les ARS ont beaucoup de mal à mettre en place de vraies stratégies territoriales, permettant une meilleure insertion des Ehpad dans des réseaux gériatriques. Les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens passés par les ARS avec les Ehpad ne sont pas des documents stratégiques et, le plus souvent, leur contenu est trop descriptif et essentiellement administratif.

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 comprend certes des mesures sur la médicalisation. Il prévoit également que certains Ehpad puissent devenir des « centres territoriaux de ressources », chargés d'organiser et fédérer les différents acteurs du grand âge.

Toutefois, ces mesures ne constituent pas une évolution du cadre global de fonctionnement des Ehpad. Des réformes avaient pourtant été annoncées et engagées, comme la fusion des dotations « soins » et « dépendance », qui devait constituer une simplification importante du cadre financier applicable aux Ehpad. À défaut de prise en compte de ces orientations plus structurelles, l'effort financier d'un niveau exceptionnel décidé dans le cadre du « Ségur de la santé » risque de ne pas permettre aux Ehpad de surmonter leurs faiblesses organisationnelles et de fonctionner les plus profondes.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La pandémie de covid 19 a durement frappé les Ehpad. La capacité des acteurs locaux à s'adapter à l'urgence et à mettre en place des coopérations indispensables, puis la priorité vaccinale donnée aux personnes âgées, ont permis de limiter peu à peu ses effets, au fur et à mesure de l'évolution de l'épidémie.

Deux principaux enseignements peuvent être tirés de cette crise. D'abord, la nécessité d'une meilleure articulation entre les Ehpad et les filières de soins, établissements de santé en tête. Ensuite, le réel bénéfice pour un Ehpad à ne pas être isolé et à s'insérer dans un ensemble fonctionnel plus vaste, soit par adossement à un établissement de santé, soit par l'appartenance à un groupe, soit encore par la mutualisation de certaines fonctions.

La crise a également confirmé les faiblesses structurelles des Ehpad, mises en lumière par plusieurs rapports convergents remis au ministre des solidarités et de la santé, et proposant des pistes de réforme dont la mise en œuvre est depuis trop longtemps reportée.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. consolider les relations de partenariat nouées pendant la crise entre ARS, Ehpad et établissements de santé, notamment en articulant mieux les plans bleus et les plans blancs, dans le cadre territorial (ministère de la santé et des solidarités) ;*
- 2. favoriser l'insertion des Ehpad dans un réseau (adossement à un établissement de santé, insertion dans un groupe, participation à un groupement de coopération médico-social) dans le cadre de la négociation des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (établissements, ARS, conseils départementaux) ;*
- 3. accélérer la mise en place des réformes structurelles, en identifiant au préalable l'impact de l'utilisation des trois principaux leviers de réforme : autorisations, CPOM et tarifs⁹³ (ministère de la santé et des solidarités).*

⁹³ Recommandation réitérée et figurant dans : Cour des comptes, Sécurité sociale 2021, Chapitre VII : Soins de suite et de réadaptation, soins psychiatriques, accueil des personnes âgées dépendantes et des personnes handicapées : dix ans de réformes inabouties du financement des établissements et services, octobre 2021.

Réponses

Réponse de la ministre déléguée auprès du ministre des solidarités et de la santé, chargée de l'autonomie 96
--

Destinataires n'ayant pas d'observation

Madame la présidente du Groupe Colisée
Madame la directrice générale du Groupe Korian
Monsieur le président du Groupe SOS
Madame la directrice générale de l'Ehpad du Centre hospitalier de la Presqu'Île Crozon
Madame la directrice de l'Ehpad de Gournay en Bray
Madame la directrice de l'Ehpad Les Opalines - La Ciotat
Monsieur le directeur de l'Ehpad Maison bleue - Villeneuve-lès-Avignon
Madame la directrice de l'Ehpad Les Opalines - Saint-Chamond
Madame la directrice de l'Ehpad Saint-Joseph - Saint-Jean-de-Bassel
Monsieur le président de l'Association pour le développement et la gestion des équipements sociaux, médico-sociaux et sanitaires (ADGESSA)

Destinataires n'ayant pas répondu

Madame la directrice de l'Ehpad Le Grand Age
Monsieur le directeur de l'Ehpad Les Monts du Matin
Monsieur le directeur de l'Ehpad Saint-Antoine de Desvres

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DÉLÉGUÉE AUPRÈS
DU MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ,
CHARGÉE DE L'AUTONOMIE**

Par courrier en date du 22 novembre 2021, vous nous avez adressé le chapitre du rapport annuel de la Cour, intitulé « les EHPAD face à la crise sanitaire (Janvier 2020-Juillet 2021) ».

La cour confirme le lourd bilan humain dans les EHPAD causé par la crise sanitaire et s'interroge sur les liens entre les fragilités structurelles identifiées dans ces établissements et le niveau de ce bilan. La vétusté des bâtiments liée à un sous-investissement chronique depuis deux décennies, l'insuffisante médicalisation ou la faible attractivité des métiers et du niveau de formation sont ainsi identifiés dans votre rapport comme des possibles facteurs de fragilités structurelles.

Vous formulez en conclusion trois recommandations qui encouragent les partenariats entre les EHPAD et les établissements de santé, favorisent l'insertion des EHPAD dans un réseau territorial et invitent à accélérer les réformes structurelles par les différents leviers que sont les CPOM, les autorisations et la tarification.

Le rapport insiste en premier lieu sur la forte réactivité du ministère et des ARS dans le soutien aux EHPAD face à une crise sanitaire sans précédent. Celle-ci est en effet notable, tant dans la gestion quotidienne de la crise sanitaire, avec l'édiction de protocoles à destination des directeurs, la réalisation d'une campagne de vaccination à grande échelle des résidents, que sur le volet financier dans la compensation des surcoûts liés à la crise sanitaire ou des pertes de recettes des établissements. Sur ce dernier point, l'aide financier de l'Etat aux établissements s'élève à 2 milliards d'euros entre 2020 et 2021, dans le cadres des différentes instructions budgétaires pour établissements médico-sociaux, la dernière, N° DGCS/5C/DSS/1A/CNSA/DESMS/2021/229 datant du 16 novembre 2021 consacrant 230 millions d'euros supplémentaires en mesures exceptionnelles d'accompagnement liées à la crise sanitaire.

Il souligne aussi cette réactivité au niveau des revalorisations salariales ou des programmes d'investissement engagés dans le cadre des mesures du Ségur de la santé, tout en soulignant la nécessité des réformes structurelles pour mieux prendre en charge des personnes âgées de plus en plus dépendantes, en leur sein.

Ces réformes profondes pour améliorer la prise en charge en établissement ont été engagées dès avant la crise, mais cette dernière a accéléré le mouvement pour faire évoluer le modèle des EHPAD, dont les fragilités ont été particulièrement mises en exergue pendant cette période, malgré le dévouement exemplaire du personnel.

Concernant les ressources humaines, il convient d'ailleurs de citer à ce titre le plan de mobilisation nationale en faveur de l'attractivité des métiers du grand-âge 2020-2024, issu du rapport El Khomri et lancé à l'automne 2020 par le ministère délégué à l'autonomie. Ce plan, qui intègre de puissantes revalorisations salariales pour tout le secteur (établissements et domicile), vise à agir sur tous les leviers pour améliorer l'image et l'attractivité de ces métiers, dont le besoin de recrutement est estimé à 350 000 dans les prochaines années.

C'est ainsi par exemple qu'une campagne de communication organisée par le ministère délégué à l'autonomie en septembre dernier pour valoriser les métiers du grand âge, visait à susciter des vocations, alors que les quotas de formation ont été augmentés dans les écoles concernées, tandis que l'apprentissage se développe et les filières courtes de formation. Tous ces efforts, salués par les acteurs, s'inscrivent dans la continuité de la circulaire interministérielle du 9 octobre 2020 relative à la mise en place d'une campagne de recrutement d'urgence sur les métiers du grand âge.

Un engagement de développement des emplois et compétences (EDEC des métiers du grand âge de l'autonomie) a également été signé le 20 octobre 2021, entre l'État, les branches professionnelles et les OPCO pour soutenir le secteur dans le déploiement d'une politique de recrutement et de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Ce plan métiers, dont les premiers résultats sont tangibles, mérite d'être poursuivi et étendu, pour conforter un partenariat actif avec les acteurs du service public de l'emploi, ou encore conserver des marges de manœuvre sur les rémunérations afin d'optimiser le recours aux professionnels dans des établissements à forte vacance.

Sur le sujet de l'encadrement médical, la loi de financement de la sécurité sociale 2022 acte un renforcement du taux d'encadrement en EHPAD : augmentation du temps de médecin coordinateur en EHPAD avec le passage à un seuil minimal de 0,4 ETP soit deux jours de présence pour tous les EHPAD et l'augmentation d'un jour pour chaque seuil ; abondement des crédits dédiés aux astreintes d'infirmier de nuit en EHPAD, en vue d'atteindre une nouvelle étape (2/3 des EHPAD couverts) en 2022, avant généralisation en 2023. Par ailleurs, suite aux enseignements de la crise, la LFSS 2022 acte le déploiement d'équipes mobiles de gériatries et équipes mobiles d'hygiène en EHPAD dès 2022.

Concernant l'investissement et l'amélioration des conditions d'hébergement dans les EHPAD, le rapport souligne les investissements sans précédents pour le numérique et l'immobilier avec la dotation de 1,5 Md€ pour la rénovation de places dans les EHPAD et l'investissement de 600 millions pour l'intégration de nouvelles solutions numériques dans les établissements médico-sociaux.

La programmation pluriannuelle doit viser une transformation en profondeur des modalités d'accompagnement et de soutien de l'autonomie des personnes âgées, s'inscrivant dans une approche transversale et territorialisée des politiques de santé. Concernant plus spécifiquement les EHPAD, un certain nombre de thématiques sont fixées, sur lesquelles l'attention des ARS est attirée pour la sélection des projets d'investissement, qui permettront de faire émerger une nouvelle génération d'établissements, caractérisée par le sentiment d'être chez soi et l'humanisation, l'ouverture à la vie sociale du territoire, une médicalisation renforcée pour accompagner les nouvelles pathologies accueillies et la structuration de filières gérontologiques locales, comme la crise en a souligné le besoin. À ce titre, et dans le cadre des enveloppes « Ségur » dédiées à l'investissement, la CNSA a mis en place le laboratoire de l'offre de demain » apportant auprès des ARS et des opérateurs un appui technique, dans le cadre de ces orientations stratégiques nationales.

Du reste, le rapport pourrait mentionner également le rôle des conseils départementaux, compétents sur les tarifs d'hébergement en EHPAD pour accompagner et compléter cet effort de l'État en faveur de la modernisation et de l'évolution de ce réseau d'établissements.

Si nous souscrivons enfin aux différentes recommandations émises dans le cadre du rapport, elles doivent prendre en compte l'évolution nécessaire du modèle des EHPAD en les positionnant, en tant que centres ressources territoriaux, en appui des acteurs du territoire, y compris sanitaires et en soutien du virage domiciliaire, conformément aux orientations de la réforme de l'autonomie.

La principale leçon à tirer de la crise sanitaire sur le modèle de prise en charge dans les EHPAD est bien l'évolution souhaitable vers une capacité d'appui et d'interaction renforcée des établissements avec les acteurs locaux, prenant en compte la dynamique des parcours, la mutation de l'organisation des soins de proximité avec l'émergence des CPTS et des dispositifs d'appui à la coordination.

Il reste en effet à approfondir les sujets de coopération entre établissements, avec la nécessité que les ARS proposent aux conseils départementaux de travailler en étroite concertation sur un schéma territorial partagé de l'offre d'EHPAD et de ses perspectives de transformation.

Pour cela, les outils de contractualisation (CPOM) devront être en effet mieux utilisés. La négociation et la conclusion d'un CPOM est un processus nécessitant plusieurs mois afin d'aboutir à une contractualisation engageante et de qualité. Le cadre du CPOM doit permettre d'instaurer un dialogue de gestion rénové, visant à dépasser le strict cadre des questions budgétaires et financières pour porter plus largement sur l'évolution des modes d'accompagnement des personnes et leurs incidences organisationnelles et structurelles pour les ESSMS.

Je tiens également à porter à la connaissance de la Cour qu'une feuille de route ministérielle a enfin été lancée en décembre 2021 portant sur le chantier de la médicalisation des EHPAD, corolaire de la priorité donnée au virage domiciliaire dans l'accompagnement de la perte d'autonomie des personnes âgées. Elle vise à tirer les enseignements de la crise sanitaire et s'appuiera sur les recommandations du rapport de mission sur les profils de soins en USLD et EHPAD remis le 5 juillet 2021 par les Professeurs Claude Jeandel et Olivier Guérin. Au travers d'une vingtaine de mesures, cette feuille de route proposera l'évolution des réponses sanitaires et médico-sociales dès lors que le maintien au domicile n'est plus possible et notamment la question du tarif soin global en EHPAD, la question de la prescription médicale en EHPAD ou le regroupement des établissements et services pour personnes âgées publics au sein de groupement territoriaux en lien avec les établissements hospitaliers, parmi d'autres sujets.

Enfin, des travaux importants ont été menés pendant la crise sur les différents sujets éthiques comme la liberté de circulation dans les EHPAD ou le dialogue avec les familles. Cela a permis la production de documents repères pour les professionnels et d'amorcer la réflexion sur de nombreux chantiers à approfondir comme la réforme nécessaire des conseils de la vie sociale, afin de renforcer la place des familles et des résidents dans la gouvernance des établissements.

2

Le soutien de l'État à la vie étudiante

PRÉSENTATION

En 1960, la France comptait 310 000 étudiants. Elle en dénombre 2,78 millions en 2020-2021, dont 1,7 million à l'université et 750 000 boursiers sur critères sociaux (BCS). La dépense publique de l'État, retracée dans le programme n° 231 - « Vie étudiante », atteignait 2,7 Md€ en 2019. Les conditions de la vie étudiante se heurtaient déjà, avant la crise, à un certain nombre de difficultés structurelles, telles qu'un système d'aides publiques faiblement lisible en raison de la multiplicité des dispositifs et de la diversité des opérateurs, une capacité de logements en résidences étudiantes insuffisante ou encore une offre de santé peu développée sur les campus universitaires⁹⁴.

La crise sanitaire a profondément bouleversé le quotidien des étudiants depuis le premier confinement décidé au mois de mars 2020. Dans un sondage réalisé à l'été 2020 sur les conséquences du premier confinement⁹⁵, l'Observatoire de la vie étudiante (OVE) a ainsi mesuré que près de 60 % des étudiants ayant une activité rémunérée pour financer leurs études ont dû la réduire, l'interrompre ou en changer. 20 % des boursiers et 50 % des étudiants étrangers ont déclaré avoir connu des difficultés financières aggravées. Loin de se limiter au premier confinement, ces problèmes ont perduré lors de l'année universitaire 2020-2021. Les étudiants ont également connu des difficultés à suivre leurs études en raison de la fermeture des établissements d'enseignement supérieur pendant une large partie de l'année et de la généralisation de l'enseignement à distance⁹⁶.

⁹⁴ Cour des comptes, Le réseau des œuvres universitaires et scolaires : une modernisation indispensable, rapport public annuel 2015, février 2015.

⁹⁵ « La vie d'étudiant confiné », sondage réalisé par l'OVE à l'été 2020 dans le prolongement de l'enquête conditions de vie 2020.

⁹⁶ Selon une enquête de l'OVE sur les effets de la crise sanitaire sur l'année universitaire 2020-2021, rendue publique en novembre 2021, la crise sanitaire et son prolongement en 2020-2021 ont fortement affecté les projets de formation des étudiants. 10 % des étudiants interrogés ont décidé ou envisagent d'arrêter leurs études et 13 % ont décidé ou envisagent de se réorienter vers une autre formation ou un autre domaine professionnel, quand ils n'étaient respectivement que 4 % et 9 % un an auparavant.

Dès le début de la crise sanitaire et du confinement, l'État a mis en place un accompagnement des étudiants, qui a pris la forme de diverses mesures d'urgence mises en œuvre dans le cadre de dispositifs préexistants ou de prestations exceptionnelles. Les dépenses correspondantes se sont élevées à environ 215 M€ en 2020. La Cour s'est efforcée d'apprécier la pertinence et la portée de ces mesures, hors du champ pédagogique, ainsi que leurs modalités de mise en œuvre. L'enquête réalisée à ce titre n'a porté que sur les dispositifs mis en place par l'État et non sur ceux déployés par les collectivités territoriales ou par les associations, qui ont été nombreuses à distribuer des aides localement⁹⁷.

Dans la mesure où le ministère de l'enseignement supérieur ne disposait pas de données consolidées sur les étudiants en situation de précarité, la Cour s'est appuyée, quand elles existaient, sur les études réalisées par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), l'OVE et Santé publique France. Par ailleurs, afin d'analyser la portée ou la perception des dispositifs d'urgence mis en place, elle a réalisé, à l'été 2021, une consultation qui lui a permis de recueillir les appréciations de 6 000 personnes sous statut étudiant à titre principal et de 2 000 anciens étudiants⁹⁸. Cette approche permet d'apporter un premier éclairage, mais ne peut se substituer à des études plus larges et complètes qui, à ce jour, n'existent pas.

Les dispositifs de soutien ont été nombreux mais leur montée en puissance a été tardive, et ils ont atteint les étudiants de manière inégale (I). La gestion de l'urgence a mis en évidence les défauts structurels du système de soutien à la vie étudiante (II).

I - La prise en compte tardive des conséquences de la crise

L'État a déployé de nombreuses mesures pour permettre aux étudiants de faire face à la crise. Cependant, la plupart ne sont montées en puissance que fin 2020 (A). Leur ciblage a par ailleurs souffert d'insuffisances qui en ont amoindri l'efficacité (B), comme en atteste l'exemple emblématique du repas à 1 euro (C).

⁹⁷ L'indemnité « inflation » de 100 €, dont la mise en place a été décidée fin 2021 et qui doit bénéficier à certains étudiants (salariés, boursiers, en formation en milieu professionnel ou en stage, etc.), n'est pas traitée dans le cadre du présent chapitre car elle ne relève pas spécifiquement de la vie étudiante.

⁹⁸ Ces répondants présentent des caractéristiques globalement comparables à celles observées dans l'ensemble de la population étudiante (genre, âge, catégories socio-professionnelles des parents et catégorie d'agglomération).

A - De nombreux dispositifs, une montée en puissance seulement fin 2020

Le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI) a réagi, progressivement et au cas par cas, aux principales difficultés soulevées par la crise, telles qu'elles lui étaient remontées, notamment par les acteurs de terrain (établissements d'enseignement supérieur, réseau des œuvres⁹⁹, collectivités territoriales, associations étudiantes). En effet, la fermeture des établissements d'enseignement supérieur, annoncée par le Président de la République le 14 mars 2020, a entraîné l'interruption de nombreux services, y compris ceux assurés par les restaurants universitaires. La situation des entreprises a réduit les possibilités d'emploi ou de formation en alternance des étudiants. La fermeture des frontières a entraîné des difficultés spécifiques pour les étudiants étrangers, ainsi que pour les étudiants ultramarins en métropole, dont elle a renforcé l'isolement. Les difficultés financières auxquelles certains étudiants ont pu être confrontés se sont poursuivies lors de l'année universitaire 2020-2021. Environ 39 % des étudiants ayant répondu à la consultation réalisée par la Cour à l'été 2021 ont indiqué avoir subi des pertes de revenus liées à la crise sanitaire. Ces pertes se sont élevées à 141 € par mois en moyenne.

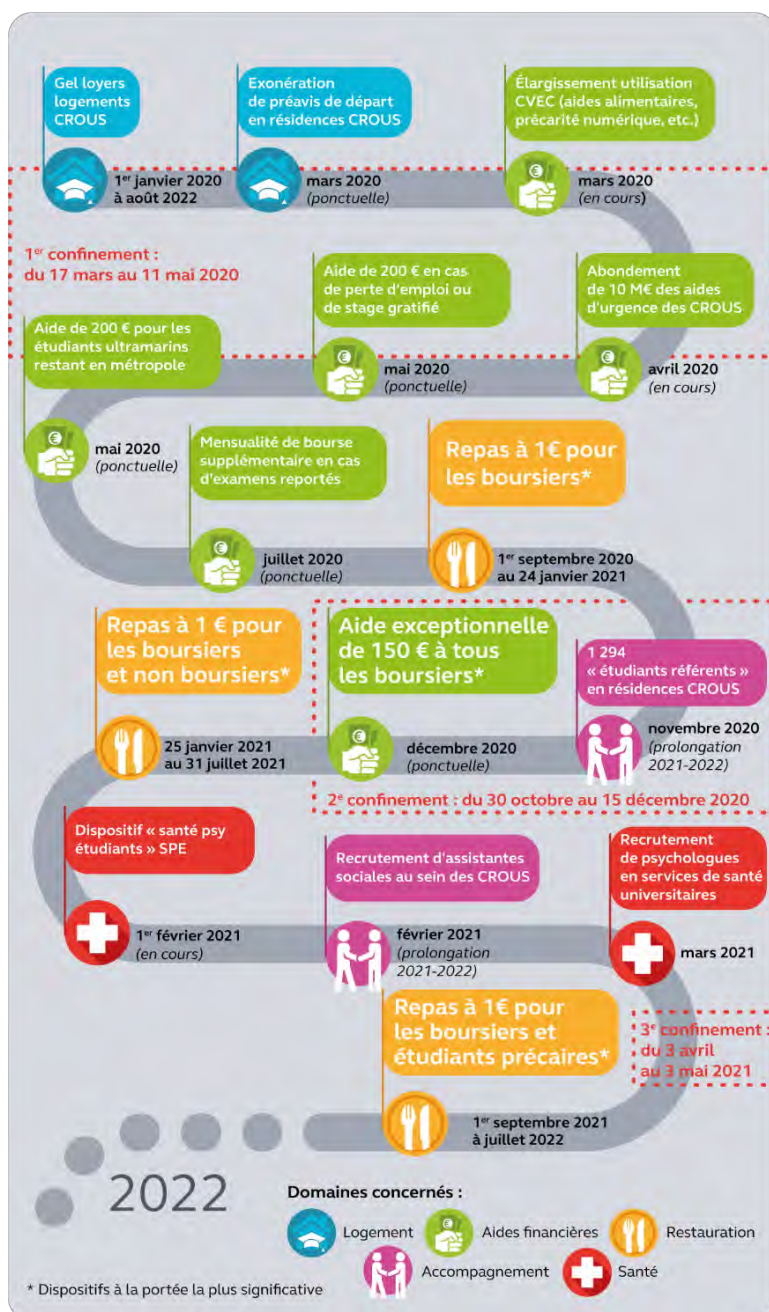
Le ministère chargé de l'enseignement supérieur a financé un vaste éventail de mesures d'urgence (voir ci-après, le schéma n° 1) au bénéfice de l'ensemble des étudiants, qu'ils soient ou non inscrits dans des établissements relevant de sa tutelle¹⁰⁰. Les autres ministères ont, par ailleurs, relayé certaines de ces mesures¹⁰¹. Ce déploiement n'a pu être réalisé que grâce à une forte mobilisation, malgré un environnement de travail dégradé, de l'ensemble des acteurs de la vie étudiante (ministères, au premier rang desquels le MESRI, réseau des œuvres, établissements d'enseignement supérieur, collectivités territoriales, etc.).

⁹⁹ Le réseau des œuvres se compose du centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) et de 26 centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS - un par académie), établissements publics administratifs placés sous la tutelle du ministère chargé de l'enseignement supérieur.

¹⁰⁰ C'est le cas par exemple de l'aide exceptionnelle de 200 € à la perte d'emploi, de la restauration à 1 euro, des aides ponctuelles d'urgence accordées par les CROUS, etc.

¹⁰¹ Comme le MESRI, le ministère de l'agriculture et de l'alimentation a ainsi versé, en décembre 2020, une aide exceptionnelle de 150 € aux étudiants boursiers relevant de sa compétence (les dépenses correspondantes, imputées sur les programmes budgétaires 142 et 143, ont atteint 1,7 M€). Il en va de même du ministère de la culture.

Schéma n° 1 : principales mesures de soutien à la vie étudiante



Source : Cour des comptes

Les financements additionnels mobilisés pour faire face à la crise sanitaire en 2020 peuvent être estimés à 215,5 M€. Des dépenses d'un montant total de 176,8 M€ ont été financées sur le programme 231 - *Vie étudiante* du budget du MESRI¹⁰², dont les crédits s'inscrivent au même niveau en 2021 et 2022 (3 Md€ environ¹⁰³) ; elles ont représenté 5,9 % des crédits de paiement exécutés du programme. S'y sont ajoutées les dépenses sociales financées sur la contribution vie étudiante et de campus (CVEC)¹⁰⁴ à hauteur de 31,7 M€ en 2020¹⁰⁵ et la prise en charge de l'incidence financière du gel des loyers sur le budget des CROUS (7 M€).

La séquence des mesures de soutien témoigne cependant d'un retard dans la prise en considération par l'État des difficultés que la crise posait, de manière étendue et prolongée, à un grand nombre d'étudiants. Les dispositifs sont restés trop longtemps circonscrits, tant en ce qui concerne le public ciblé que la nature des vulnérabilités considérées et les montants financiers mobilisés. Leur montée en puissance ne s'est amorcée qu'à partir de la fin de l'année 2020, avec le versement automatique d'une aide exceptionnelle de 150 € à l'ensemble des boursiers sur critères sociaux (BCS) en décembre 2020 puis, début 2021, l'élargissement du bénéfice du repas à 1 euro aux étudiants non boursiers et la mise en place du dispositif Santé Psy Étudiant¹⁰⁶. Ces mesures reflètent un élargissement des publics¹⁰⁷ et une diversification des types de précarité ciblés.

Cet élargissement paraît tardif et se situe en retrait par rapport à d'autres aides sociales d'urgence décidées par l'État pour des jeunes non étudiants en situation de précarité. Ces derniers ont en effet perçu une aide de 200 € versée dès le mois de juin 2020 et une seconde de 150 € versée à la fin du mois de novembre 2020. Les dépenses correspondantes, estimées à plus de 200 M€, ont été financées par abondement de crédits sur le programme 304 - *Inclusion*

¹⁰² Ce chiffrage ne retient que les mesures de soutien aux étudiants, à l'exclusion du complément de subvention versé au CNOUS au titre de l'année 2020, d'un montant de 80 M€, en compensation des pertes induites pour le réseau par la crise sanitaire (arrêt complet de l'activité de restauration, départ anticipé d'environ 65 % des étudiants logés dans les résidences des CROUS durant le premier confinement, etc.).

¹⁰³ Crédits du programme 231 inscrits en loi de finances initiale et lois de finances rectificatives pour 2021 et au projet de loi de finances pour 2022.

¹⁰⁴ La CVEC est une taxe affectée, acquittée par les étudiants, qui a pour objet de financer l'accueil et l'accompagnement social, sanitaire, culturel et sportif des étudiants.

¹⁰⁵ Ce chiffrage exclut les mesures plus ponctuelles prises en charge sur d'autres programmes budgétaires et ne prend pas en compte les financements complémentaires des collectivités territoriales (voir *infra*).

¹⁰⁶ Voir *infra*.

¹⁰⁷ L'aide exceptionnelle de 150 € réservée aux boursiers et le repas à 1 euro, généralisé en deux temps à l'ensemble des étudiants, sont les deux mesures qui ont touché le plus d'étudiants (respectivement 757 010 et 622 302).

sociale et protection des personnes. L'aide de 150 €, versée automatiquement à l'ensemble des boursiers pour un montant de 113,6 M€ (ce qui en fait la mesure la plus coûteuse pour l'État en matière de soutien aux étudiants), n'a été payée qu'en décembre 2020. La Cour constate que, même pour une population étudiante que le MESRI est censé bien connaître, à savoir les boursiers, la mise en œuvre de mesures d'ampleur a été plus tardive que ce qui a été réalisé par d'autres ministères dans des circonstances similaires pour d'autres publics confrontés à des difficultés.

L'hétérogénéité de l'organisation de la vie étudiante et de son financement complique les comparaisons avec les aides spécifiquement apportées aux étudiants dans d'autres pays européens. Les soutiens exceptionnels dont ils ont bénéficié ont été différents dans leur nature et leur ampleur selon les pays. Doit toutefois être relevée la réactivité plus grande du Danemark, où une aide exceptionnelle de 134 € a été versée dès le mois de juin 2020 à tous les étudiants bénéficiant de l'aide éducative d'État¹⁰⁸. À la même date, l'Allemagne a mis en place une aide d'urgence pour les étudiants les plus vulnérables : de juin 2020 à septembre 2021, 108 000 d'entre eux ont bénéficié de 400 000 aides d'un montant total de 182 M€¹⁰⁹. En France, l'aide de 150 € n'a été versée qu'en décembre 2020 aux étudiants boursiers. Des aides spécifiques ponctuelles des CROUS, qui existaient déjà avant la crise, ont été versées plus précocement, dès mars 2020, mais pour des volumes financiers plus limités : sur l'année universitaire 2020-2021, 101 500 aides ont été octroyées à 90 377 bénéficiaires, pour un montant de 37,7 M€.

B - La portée inégale des dispositifs mis en œuvre

1 - Des dispositifs d'abord concentrés sur les étudiants boursiers

Les mesures d'urgence ont davantage reposé sur la réorientation, voire l'abandon, de dispositifs préexistants, qui représentent 81 % des dépenses exceptionnelles supplémentaires réalisées en 2020, que sur des mesures entièrement nouvelles. De manière corrélative, les boursiers sur critères sociaux (BCS), qui étaient déjà les principaux bénéficiaires des aides financières du ministère chargé de l'enseignement supérieur avant la crise, l'ont également été pour les dépenses exceptionnelles

¹⁰⁸ La spécificité du Danemark tient à l'existence d'une aide éducative d'État à destination de la plupart des étudiants (source : Sénat, *Recueil sur les aides aux étudiants et frais de scolarité*, direction de l'initiative parlementaire et des délégations, juillet 2021).

¹⁰⁹ Source : *Merkliche Erholung am studentischen Arbeitsmarkt und planmäßiges Auslaufen der Überbrückungshilfe über die Studierendenwerke* – BMBF (ministère fédéral allemand de l'éducation et de la recherche).

supplémentaires intervenues en 2020 (ils ont bénéficié d'au moins 73 % des dépenses correspondantes). Le repas à 1 euro a d'abord été ciblé sur eux. Des aides d'un montant plus faible étaient ouvertes pour couvrir les besoins des étudiants non boursiers (aides spécifiques ponctuelles des CROUS, dépenses sociales financées sur la CVEC), sans qu'il soit possible d'établir le nombre de bénéficiaires non-boursiers durant la crise.

Ce choix de cibler les étudiants boursiers, qui constituent par nature un public plus facilement identifiable car bénéficiant déjà d'aides, n'était pas assis sur une analyse approfondie de la précarité et des besoins induits par la crise sanitaire. La pandémie a montré qu'une partie des étudiants non boursiers était nettement exposée au risque de précarité en de telles circonstances. Non ciblée par les dispositifs préexistants, cette population étudiante, dont l'importance est difficile à évaluer, a été délaissée dans les premiers mois de la crise.

2 - Des dispositifs complémentaires ayant principalement bénéficié aux étudiants étrangers et ultramarins

Les CROUS peuvent allouer des aides spécifiques ponctuelles, le cas échéant cumulables avec un droit à bourse, aux étudiants qui rencontrent momentanément de graves difficultés. Le montant total et le nombre de bénéficiaires de ces aides ont augmenté en 2019-2020 du fait de la crise sanitaire de respectivement 50 % et 36 % par rapport à 2018-2019 (pour atteindre 36,5 M€ d'aides et 60 593 bénéficiaires). Ils se sont maintenus à un niveau élevé en 2020-2021 (37,7 M€ d'aides attribuées à 90 377 bénéficiaires), période au cours de laquelle 55 % de ces aides (en nombre¹¹⁰) ont été versées aux étudiants étrangers en mobilité internationale inscrits dans des établissements français¹¹¹. Dans le contexte de la mise en œuvre des droits d'inscription différenciés au titre de la politique « Bienvenue en France », la crise a été un révélateur de la situation de précarité dans laquelle se trouvent nombre de ces étudiants¹¹².

¹¹⁰ Ils ont perçu 47 % du montant total des aides ainsi versées (soit environ 18 M€).

¹¹¹ Il n'y a pas de données sur le nombre de ces étudiants qui n'ont pas pu retourner chez eux lors du premier confinement.

¹¹² Un rapport de l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR) relatif à *L'impact de la crise sanitaire sur la mobilité européenne et internationale des publics scolaires, étudiants et apprentis*, rendu public en septembre 2021, formule des recommandations sur les leçons à tirer de la crise pour l'accueil des étudiants internationaux.

D'autres dispositifs ciblés ont été déployés par les CROUS afin de prendre en compte les difficultés particulières rencontrées par certains étudiants restés éloignés de leur famille pendant la crise sanitaire. À partir de fin 2020, ont ainsi été déployés 1 294 référents étudiants dans les résidences universitaires pour lutter contre l'isolement et repérer les situations de fragilité¹¹³. Des dispositifs de soutien aux étudiants ultramarins ont également été mis en œuvre (voir encadré ci-après). Ces mesures n'ont toutefois bénéficié qu'à une faible partie de la population étudiante (seulement 6 % environ des étudiants sont logés dans des résidences universitaires gérées par les CROUS).

Les vulnérabilités spécifiques des étudiants isolés en métropole

Les étudiants étrangers en mobilité internationale (278 300 en 2020-2021) présentent des vulnérabilités spécifiques, qui préexistaient déjà avant la crise. La plupart ne sont pas éligibles à l'obtention des bourses sur critères sociaux (4 202 en ont bénéficié en 2020-2021). Seule une proportion limitée de ces étudiants a accès aux bourses du Gouvernement français, qui ne sont d'ailleurs pas des bourses sociales, à la différence des bourses du CROUS, mais sont exclusivement délivrées sur critère d'excellence académique. Les étudiants étrangers doivent pouvoir justifier en France de moyens d'existence suffisants pour suivre leurs études, soit 615 € mensuels. En réalité, les revenus d'une activité professionnelle secondaire sont le plus souvent indispensables pour permettre à certains d'entre eux de financer leurs études en France. La perte ou la diminution de ces revenus pendant la crise a pu entraîner des difficultés d'autant plus importantes qu'au premier semestre 2020, certains n'ont pas pu rentrer dans leur pays d'origine et sont donc restés confinés en France, démunis et loin de leur famille. Selon une enquête de l'OVE, intitulée *La vie d'étudiant confiné*, pendant le premier confinement, près d'un étudiant étranger¹¹⁴ sur deux a déclaré faire face à des difficultés financières plus importantes que celles rencontrées habituellement (contre 17 % pour l'ensemble des étudiants).

¹¹³ À la suite des annonces de la ministre chargée de l'enseignement supérieur en juillet 2021, cette mesure a été prolongée sur l'année 2021-2022. Les dépenses correspondantes ont été financées à travers la CVEC. Le coût de cette mesure est estimé à 6,4 M€ pour 2020 et 6,9 M€ pour 2021. Après une mise en œuvre dans l'urgence fin 2020, le réseau des CROUS s'est doté, en juillet 2021, d'un cadre national de référence pour le recrutement, la formation, l'encadrement et les missions de ces référents.

¹¹⁴ Étudiant en mobilité internationale ou étudiant vivant en France de manière régulière mais ne possédant pas la nationalité française.

La pandémie a également eu un impact fort sur les étudiants ultramarins qui font leurs études en France métropolitaine. Elle les a contraints à rester dans l'hexagone, renforçant leur isolement. Plusieurs dispositifs de soutien spécifiques ont été mis en œuvre par l'État. Une aide de 200 € a été mise en place, en avril 2020, qui semble avoir atteint sa cible au regard du nombre de ses bénéficiaires (27 718) rapporté au nombre total d'étudiants issus des territoires d'outre-mer qui suivent des études supérieures en métropole (évalué à 40 000 environ). Le ministère des outre-mer a également mis en place une plateforme d'entraide (Outremer Solidaires) et aidé, lors du premier confinement, au raccompagnement d'étudiants ultramarins dans leur département d'origine.

3 - L'aide à la perte d'emploi ou de stage gratifié : une mesure nouvelle qui n'a pas atteint sa cible

À la suite des annonces du Président de la République, le 13 avril 2020, une aide d'un montant forfaitaire de 200 € a été mise en place en faveur des étudiants ayant perdu leur emploi ou leur stage gratifié, du fait de la fermeture de l'établissement où ils exerçaient ou de la baisse de son activité à la suite de la crise sanitaire.

Cette mesure n'a pas trouvé son public. En lien avec l'OVE, la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) avait estimé à 510 000 le nombre d'étudiants susceptibles d'en bénéficier¹¹⁵. Or, seuls 23 429 d'entre eux ont pu finalement recevoir cette aide. Les critères imposés pour en bénéficier, en particulier le fait qu'une activité importante soit exigée¹¹⁶, ont été définis pour éviter d'éventuels effets d'aubaine et limiter le coût de cette mesure. Leur complexité explique le faible impact du dispositif. La consultation réalisée par la Cour dans le cadre de l'enquête fait ressortir que ce résultat décevant ne s'expliquerait pas principalement par un problème de méconnaissance du dispositif (seuls 34 % environ des répondants ont déclaré ne pas le connaître), mais qu'il résulterait majoritairement du fait que les étudiants n'auraient pas pu en bénéficier (56 %). En effet, la majorité des étudiants exerçant une activité professionnelle à titre secondaire le feraient à titre occasionnel ou dans le cadre d'une activité saisonnière, ce qui pourrait également recouvrir des cas de travail informel.

¹¹⁵ Les hypothèses retenues se fondaient sur 260 000 étudiants ayant perdu leur emploi et 250 000 étudiants ayant perdu leur stage, soit au total 510 000 étudiants. En faisant l'hypothèse d'un taux de recours de 70 %, la cible était de 357 000 étudiants.

¹¹⁶ Les critères fixés visaient, par exemple, la perte d'emploi à partir de 32 heures par mois, soit 8 heures par semaine, pendant au moins deux mois depuis le 1^{er} janvier 2020. Pour bénéficier de l'aide, les étudiants devaient produire une attestation de la perte d'emploi et du nombre d'heures travaillées initialement prévues, établie par l'employeur, et une copie du contrat de travail en cours.

Au total, faute d'une connaissance fine de la population étudiante par le ministère et le CNOUS, ce dispositif, au demeurant complexe, ne pouvait pas atteindre sa cible.

C - Le repas à 1 euro : une mesure généralisée tardivement à l'ensemble des étudiants

Les données de l'OVE mettent en évidence la prévalence élevée et la progression de la précarité alimentaire des étudiants. La part des étudiants concernés est, en effet, passée de 6,5 % des sondés au moment du premier confinement à 11,3 % sur l'année universitaire 2020-2021¹¹⁷.

Le tarif des repas servis dans les restaurants universitaires a été réduit de 3,30 euros (tarif 2019/2020) à 1 euro à partir du 31 août 2020, au profit des seuls étudiants boursiers. Dans un second temps, la mesure a été élargie fin janvier 2021 à l'ensemble des étudiants. Malgré quelques anomalies limitées en début de période¹¹⁸, qui ont fait l'objet de corrections, les CROUS ont su faire preuve de réactivité dans un contexte qui a exigé, par exemple, le développement de l'activité de vente à emporter.

Entre septembre 2020 (date de déploiement du dispositif en faveur des boursiers) et juin 2021 (date butoir de sa généralisation à tous les étudiants, puisque la mesure a été restreinte à compter de septembre 2021 aux seuls boursiers et étudiants en situation de précarité), 14,4 millions de repas à 1 euro ont été servis dans les restaurants directement gérés par les CROUS¹¹⁹. Ils ont bénéficié à 622 302 étudiants (soit 22 % des étudiants), dont 306 706 boursiers. Ces derniers représentent 49 % des consommateurs de repas à 1 euro, soit une proportion supérieure à leur part dans la population étudiante, qui s'établit à 38,4 % au niveau national, selon les données du MESRI¹²⁰. La généralisation de la mesure

¹¹⁷ La question posée était : « *déclare ne pas toujours manger à sa faim pour des raisons financières depuis le début de l'année universitaire 2020-2021 (en lien avec la crise sanitaire)* ».

¹¹⁸ La Cour estime qu'environ 126 000 repas ont été facturés, au début de l'année universitaire 2020-2021, à 3,3 euros à environ 23 000 étudiants qui ont bénéficié *in fine* du statut de boursiers, soit environ 7,5 % des 307 000 boursiers fréquentant les restaurants des CROUS.

¹¹⁹ En septembre 2021, le nombre de repas à 1 euro servis s'est élevé à environ 1,9 million, dont 8 884 repas servis à 1 706 étudiants non boursiers en situation de précarité.

¹²⁰ C'est-à-dire le nombre de boursiers sur le nombre d'étudiants inscrits dans des formations habilitées par le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation à recevoir des boursiers, avec des conditions sur l'âge, le régime d'inscription, la nationalité et le diplôme.

fin janvier 2021 a largement contribué à sa publicité et à son succès : alors que la moitié des étudiants n'en consommait pas avant janvier 2021, 50 % d'entre eux ont consommé au moins quatre repas par mois à partir de cette date. En l'état des données disponibles, il semble que cette mesure ait été essentielle pour certains étudiants, sans qu'il soit d'ailleurs possible d'identifier leur profil : 5 % des bénéficiaires de repas à 1 euro en ont consommé au moins 20 par mois, soit un repas par jour ouvré.

Les principaux facteurs d'adoption du repas à 1 euro identifiés par la Cour sur la base de sa consultation seraient le fait d'être logé dans une résidence du CROUS et d'être boursier¹²¹. Quant aux freins, les deux facteurs principaux seraient l'absence de fréquentation habituelle des restaurants du CROUS (motif concernant 33,8 % des étudiants ayant déclaré n'avoir pas consommé de repas à 1 euro) et l'éloignement des restaurants concernés du domicile de l'étudiant (26,3 %).

Le dispositif du repas à 1 euro semble, en temps de crise, avoir atteint sa cible. La réflexion sur son éventuelle pérennisation, au profit des étudiants boursiers, voire de l'ensemble des étudiants, pose la question du modèle économique des CROUS, qui devrait être revu, dès lors que leur activité de restauration est déjà structurellement déficitaire¹²².

II - Une gestion de l'urgence qui a mis en évidence les défauts structurels du système de soutien à la vie étudiante

Dans son rapport public annuel de 2015, la Cour avait souligné les défauts structurels du système de soutien à la vie étudiante, parmi lesquels la multiplicité des acteurs et l'enchevêtrement des compétences, ainsi que les limites du dispositif de bourses sur critères sociaux. La gestion de la crise sanitaire a fait ressortir les lacunes dans la connaissance de la vie étudiante (A). Elle a conduit les acteurs à compenser, dans l'urgence, ces défauts structurels, à travers notamment un renforcement de leur coordination (B) et un rattrapage en matière de santé des étudiants (C). La crise invite cependant à mieux cerner et quantifier les besoins de la vie étudiante (D).

¹²¹ Ainsi, les étudiants logés dans les résidences du CROUS (5,9 % des étudiants répondants) déclarent consommer en moyenne 3,55 repas par semaine, contre seulement 1,07 repas par semaine pour les autres étudiants, soit plus de trois fois plus.

¹²² Les CROUS perçoivent une subvention pour charges de service public qui, déjà avant la crise, visait, à hauteur de près de la moitié de son montant (160 M€ en 2019), à compenser les besoins de financement de leur activité de restauration. Le déficit additionnel correspondant aux 14,4 millions de repas à 1 euro servis entre septembre 2020 et juin 2021 s'élève à environ 33 M€.

A - Des lacunes dans la connaissance de la vie étudiante

La précarité étudiante est une notion mal cernée et difficile à appréhender. Les critères pour l'évaluer ne sont pas stabilisés, en particulier pour les étudiants qui n'habitent pas chez leurs parents¹²³.

Les dernières études disponibles menées par l'Insee datent l'une de 2014 (enquête sur les ressources des jeunes, réalisée conjointement par l'Insee et la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques)¹²⁴, l'autre de 2020 mais fondée sur des données de 2018¹²⁵. Ces études ne permettent pas d'apprécier finement le taux de pauvreté des étudiants.

L'OVE ne dispose actuellement pas d'indicateur stabilisé sur la précarité étudiante. Selon une première approximation fondée sur des données de sondage, la proportion d'étudiants en situation de forte précarité, définie comme le fait d'avoir de très faibles revenus¹²⁶, de rencontrer des difficultés financières importantes ou très importantes au moment de la réponse à l'enquête et de manquer d'argent en général pour couvrir leurs besoins mensuels, serait de l'ordre de 4,5 % en 2020. L'OVE souligne toutefois que cet indicateur minimise probablement l'évaluation de la précarité du fait du caractère restrictif de sa définition.

Une exploitation des données collectées dans le cadre de la consultation de la Cour suggère que certains facteurs complémentaires de ceux déjà identifiés par l'OVE semblent associés à des formes de précarité étudiante¹²⁷.

¹²³ D'après l'Insee, le problème tient à la difficile comptabilisation des flux financiers, au regard de leurs familles d'origine, pour les étudiants qui n'habitent plus chez leurs parents ou qui n'y habitent qu'occasionnellement.

¹²⁴ Drees-Insee, *enquête nationale sur les ressources des jeunes*, 2014.

¹²⁵ Insee Résultats, « *Pauvreté des individus en 2018* », *Enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS)*, 2018.

¹²⁶ Premier quartile de revenus.

¹²⁷ Les facteurs identifiés par la Cour dans le cadre de cette consultation sont les suivants : le fait de ne pas pratiquer une activité professionnelle secondaire, en particulier régulière, le fait de ne pas bénéficier d'une aide de ses parents et le fait de rencontrer des problèmes de connexion à internet. La consultation réalisée par la Cour suggère également que les étudiants boursiers ne seraient épargnés par aucune forme de précarité.

L'absence de définition est aggravée par le manque de données. Cette situation tient à une exploitation insuffisante, par le ministère chargé de l'enseignement supérieur, des bases de données administratives existantes, d'une part, et à la complexité des systèmes d'information¹²⁸, d'autre part.

La direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) ne s'appuie pas sur des enquêtes représentatives régulières, des indicateurs multicritères et l'expertise scientifique pour évaluer l'efficacité et l'impact global de la politique menée en faveur de la vie étudiante. Ainsi, l'Observatoire de la vie étudiante, organisme sous tutelle du ministère chargé de l'enseignement supérieur dont la mission est de donner une information sur les conditions de vie des étudiants, mène des sondages dont la fréquence n'est pas suffisante pour aider à la prise de décision¹²⁹. En outre, l'OVE n'a pas accès à certaines bases de données administratives, pourtant indispensables pour effectuer des croisements.

Ces insuffisances en termes de connaissance de la situation des étudiants constituent un handicap pour créer des dispositifs adaptés à leurs besoins et ne permettent pas de cibler finement les aides financières. Il est indispensable que le ministère tire les leçons de la crise et se dote de capacités d'analyse suffisantes dans ce domaine. Dans cette perspective, à l'occasion de sa récente réorganisation intervenue au 1^{er} septembre 2021, la DGESIP a créé un département du pilotage et du financement de la vie étudiante, qui a notamment pour mission de produire des indicateurs permettant de piloter et d'évaluer l'impact des politiques de vie étudiante.

B - Un renforcement dans l'urgence de la coordination des acteurs

L'enjeu de l'amélioration de la vie étudiante fait intervenir de multiples acteurs, avec des finalités différentes : les établissements d'enseignement supérieur, qui occupent une place grandissante, notamment du fait de la loi du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants (loi ORE) et de l'institution de la contribution vie

¹²⁸ C'est le cas, par exemple, des systèmes d'information du CNOUS concernant les aides spécifiques d'urgence ou de l'application AGLAE, qui gère les aides financières directes et indirectes attribuées aux étudiants, parmi lesquelles notamment les bourses.

¹²⁹ L'enquête « *conditions de vie des étudiants* », dont la dernière édition 2020 a été publiée en janvier 2021, suit un rythme triennal. Elle a été complétée en 2020 et 2021 par une enquête sur la vie étudiante respectivement lors du premier confinement et durant l'année universitaire 2020-2021.

étudiante et de campus (CVEC), qui leur offre la possibilité de développer une politique de vie étudiante ; les collectivités territoriales, qui ont intégré la vie étudiante comme une composante de l'attractivité de leurs territoires ; et l'opérateur historique du réseau des œuvres universitaires et scolaires, qui intervient dans l'attribution des bourses, gère les restaurants et les résidences universitaires et conduit des actions dans le domaine de l'aide sociale et de la culture.

En l'absence de pilotage de la politique de vie étudiante, la crise a accentué la montée en puissance des établissements d'enseignement supérieur, qui ont notamment mobilisé les ressources issues de la CVEC, ainsi que celle des collectivités territoriales qui, de manière variable selon les territoires mais globalement importante, ont développé des actions propres ou en partenariat avec les CROUS pour accompagner les étudiants face aux conséquences de la crise sanitaire¹³⁰.

La CVEC : un financement souple

Dès le début de la crise, les établissements d'enseignement supérieur ont été invités par leur ministre de tutelle à affecter le produit de la CVEC « à la satisfaction des besoins alimentaires [...] notamment via des cartes d'achat alimentaires ou le financement d'épiceries sociales et solidaires ; au financement d'outils informatiques ou d'accès Internet afin d'assurer au plus grand nombre d'étudiants un accès réel et sécurisé aux outils de formation à distance [...] ; à soutenir financièrement les étudiants qui avaient, avant la crise, un job étudiant ou un stage gratifié dont ils dépendaient pour subvenir à leurs besoins lorsqu'ils ne bénéficient pas déjà des dispositifs transversaux mis en œuvre par le Gouvernement »¹³¹. Les établissements se sont saisis de cette possibilité dans la gestion de la crise. Ils ont dépensé plus de 34 M€ à ce titre entre le 17 mars 2020 et le 9 juillet 2021, prioritairement pour financer des aides alimentaires et de première nécessité (à hauteur de 46 %), lutter contre l'isolement numérique des étudiants grâce à des prêts ou dons d'ordinateurs, de tablettes ou clés 4G (29 %) et accompagner les étudiants sur le plan sanitaire (13 %). Le reste concerne d'autres aides sociales, l'accompagnement culturel et sportif, et l'accueil (12 %).

¹³⁰ Cet accompagnement a consisté en abondements des crédits d'aides spécifiques dont peuvent bénéficier les étudiants rencontrant des difficultés d'ordre financier, liées au paiement de leurs loyers ou à d'autres motifs. Par ailleurs, après l'annonce de l'extension à tous les étudiants du repas à 1 euro, plusieurs collectivités ont souhaité prendre à leur charge le montant restant afin que les usagers bénéficient d'un repas gratuit. Certaines se sont également concentrées sur le renforcement des mesures relevant de leurs compétences (par exemple, gratuité des transports régionaux).

¹³¹ Communiqué de la ministre du 31 mars 2020.

La coordination des différents acteurs a été singulièrement accrue du fait de la crise sanitaire. Elle devra être pérennisée au-delà de la crise et approfondie. Les conférences territoriales de la vie étudiante, présidées par les recteurs de région académique, qui réuniront les universités, les CROUS, les agences régionales de santé, les associations étudiantes et les collectivités territoriales, devraient constituer un levier prometteur à cet égard.

L'implication accrue des universités dans la prise en charge de la vie étudiante, constatée pendant la crise, a vocation à ne pas demeurer purement conjoncturelle mais à s'inscrire dans le temps. Cela implique à court terme de progresser dans la structuration de stratégies d'établissements cohérentes, centrées sur les étudiants¹³² et soulève la question de leur rôle dans l'animation de la vie étudiante et de campus.

La crise a montré que le réseau constitué par le CNOUS et les CROUS a, dans l'ensemble, correctement appliqué les mesures d'urgence décidées par l'État et su se mobiliser. Elle témoigne cependant des limites de l'organisation actuelle des dispositifs de soutien à la vie étudiante pour répondre, de manière réactive et adaptée, aux besoins des étudiants, tout particulièrement mais pas uniquement en temps de crise. À la lumière des enseignements qui se dégagent de la crise sanitaire, un chantier de réflexion devrait donc être ouvert par le MESRI, en lien avec l'ensemble des acteurs concernés, sur le rôle des œuvres universitaires et l'organisation globale des politiques de soutien à la vie étudiante au regard de l'objectif de lutte contre la précarité étudiante.

C - Un rattrapage indispensable en matière de santé

Lors de la crise, les pouvoirs publics ont été confrontés à un risque qu'ils ne percevaient pas auparavant comme prioritaire : celui de la santé des étudiants.

1 - L'insuffisance des moyens des services de santé universitaires

La crise sanitaire a agi comme un révélateur des fragilités anciennes des services de santé universitaires (SSU). Ces services ont fait preuve d'une réelle capacité d'adaptation, avec la mise en place de nouvelles activités (suivi d'étudiants confinés malades, détection et contrôle des cas groupés de covid 19 à l'université, téléconsultations, etc.¹³³). La crise est

¹³² La DGESIP a décidé d'intégrer, à compter de 2021, un point « vie étudiante » dans le dialogue stratégique et de gestion annuel avec les établissements d'enseignement supérieur. Il portera sur l'existence et la mise en œuvre par chaque établissement d'un schéma directeur de la vie étudiante.

¹³³ Le décret n° 2020-273 du 18 mars 2020 relatif aux missions des services de santé universitaires dans le cadre de la lutte contre le virus covid 19 étend les compétences des services de santé universitaires pour leur permettre de réaliser le suivi sanitaire des étudiants isolés, en résidence universitaire ou des personnels de ces résidences.

cependant survenue dans un contexte de forte pénurie et d'hétérogénéité de leurs moyens, qui ne permet pas d'assurer aux étudiants une égalité d'accès aux services de santé. La mise en œuvre de l'annonce par le Premier ministre du recrutement de 80 psychologues en 2021 par les SSU¹³⁴ a été freinée par le manque de locaux et les conditions salariales proposées. La DGESIP ne connaît pas le nombre exact de psychologues recrutés. Selon une enquête menée par elle en juin 2021¹³⁵, les SSU ont recruté 69 psychologues supplémentaires, ce qui représente 44,7 équivalents temps plein. La poursuite de la création de postes de psychologues en SSU pour l'accueil des étudiants en situation de détresse constitue un objectif partagé par l'ensemble des acteurs. Sa mise en œuvre bute toutefois sur des difficultés matérielles mal anticipées.

Les pouvoirs publics ne peuvent faire l'économie d'une réflexion plus structurelle, en lien avec les différents acteurs concernés, sur la façon d'assurer une meilleure adéquation entre les missions et les moyens des services de santé universitaires. Cette réflexion devrait prendre en compte les difficultés spécifiques d'accès aux soins des étudiants relevant de sites de formation, universitaires ou autres, qui ne disposent pas de SSU.

2 - Le dispositif Santé Psy Étudiants (SPE), original et utile, mais sous-dimensionné en regard des besoins

Le dispositif Santé Psy Étudiant (SPE)¹³⁶ a été mis en place rapidement par le ministère chargé de l'enseignement supérieur à la suite des annonces faites, à la fin du mois de janvier 2021, par le Président de la République. Son déploiement sur le terrain a cependant été freiné par la lourdeur de sa gestion administrative et financière pour les universités, ainsi que par l'absence de conventionnement des psychologues par l'assurance maladie. Au total, seules 53 universités ont mis en place le dispositif¹³⁷.

Au 14 novembre 2021, sur l'ensemble du territoire (outre-mer inclus), seuls 11 872 étudiants avaient été accompagnés par 1 774 psychologues libéraux. Ils ont bénéficié de 41 282 séances, soit 3,5 séances en moyenne

¹³⁴ Une enquête nationale menée par la DGESIP en juillet 2020 sur les effectifs de psychologues en 2018/2019 a fait apparaître que les services disposaient de 134 psychologues avant la crise sanitaire.

¹³⁵ 51 services répondant sur les 60 interrogés.

¹³⁶ Dans le cadre de ce nouveau dispositif, l'étudiant peut bénéficier de trois consultations ou téléconsultations gratuites de 45 minutes auprès d'un psychologue conventionné SPE (renouvelable une fois). L'étudiant n'a pas à faire d'avance de frais, les trois séances étant entièrement prises en charge par l'université à hauteur de 30 € par consultation.

¹³⁷ Un certain nombre d'universités parisiennes n'ont, en particulier, pas mis en place de conventionnement.

par étudiant. Ce dispositif, prometteur, apparaît insuffisamment développé en regard des états dépressifs qui prévalent parmi les jeunes, et les étudiants en particulier, et qui auraient été amplifiés par la crise : d'après des données de Santé publique France¹³⁸, 20 % des 2,78 millions d'étudiants inscrits en 2020-2021 dans un établissement d'enseignement supérieur, soit une estimation haute d'environ 500 000 étudiants, seraient susceptibles de dépression. Tous n'ont pas besoin d'un accompagnement psychologique, et la forte dimension conjoncturelle liée à la crise sanitaire joue un rôle significatif. Cependant, ces données mettent en évidence l'ampleur des besoins de la population étudiante.

Au-delà du système de soins existant, qui satisfait une partie de la demande, la faible part d'étudiants en dépression potentielle utilisant Santé Psy Étudiant s'expliquerait par deux facteurs structurels : la méconnaissance de ce dispositif nouveau, que la consultation réalisée par la Cour dans le cadre de son enquête a mise en évidence¹³⁹, et une faible propension des jeunes à recourir aux services des professionnels de la santé mentale, soulignée par l'édition de juillet 2021 de l'enquête Coviprev de Santé Publique France. Ces raisons, ajoutées à la pause estivale et à un retour à une vie sociale plus normale à la mi-septembre 2021, expliquent la faible dynamique constatée concernant le nombre d'étudiants accompagnés. Cette dernière continue toutefois à progresser, ce qui témoigne d'une certaine attractivité du dispositif.

Un troisième facteur expliquant la sous-mobilisation du dispositif pourrait être lié à l'offre. Les 1 774 professionnels partenaires du dispositif SPE représentent environ 6 % des psychologues libéraux ou mixtes, ce qui est une proportion non négligeable. Cependant, le rythme de leur recrutement s'est tassé au cours des derniers mois (le nombre de psychologues partenaires n'a progressé que de 9 % entre mai et novembre 2021). Dans le même temps, la demande a fortement progressé : entre le 3 mai et le 14 novembre 2021, le nombre d'étudiants accompagnés a triplé (+ 211 %)¹⁴⁰. Ces chiffres témoignent d'un probable manque d'attractivité du dispositif pour les psychologues libéraux en termes de rémunération, qui en limite d'autant la portée.

Lors des assises de la santé mentale et de la psychiatrie, qui se sont tenues fin septembre 2021, a été annoncée la mise en place d'un dispositif général de remboursement par l'assurance maladie de l'accès aux

¹³⁸ Résultats non redressés au regard de la structure de la population française selon le recensement de l'Insee.

¹³⁹ 56 % des personnes consultées ont déclaré ne pas connaître ce dispositif.

¹⁴⁰ Passage de 3 823 à 11 872 étudiants soignés.

psychologues, dès 2022. Le dispositif SPE disparaîtra au profit de cette prestation d'accompagnement psychologique pour les troubles psychiques d'intensité légère à modérée, selon des modalités qui restent à définir. Dans la mesure où les étudiants présentent un risque de dépression spécifique, le rôle des SSU en tant que prescripteurs gagnerait à être maintenu dans le cadre de ce nouveau dispositif. La prolongation du dispositif Santé Psy Étudiant n'aurait cependant de sens que si le nombre de psychologues prêts à y adhérer est suffisant pour satisfaire la demande¹⁴¹.

Au-delà du dispositif SPE, d'autres actions spécifiques à la santé mentale ont été menées, notamment à l'initiative du ministère des solidarités et de la santé, à destination des étudiants et des jeunes en réponse à la crise sanitaire. Dans l'ensemble, ces actions apparaissent toutefois tardives, la plupart ayant été mises en place fin 2020 ou en 2021. Certaines sont par ailleurs d'application partielle au plan territorial¹⁴².

D - La nécessité de renforcer à l'avenir la pertinence des aides

La crise a illustré combien il était difficile de créer de nouveaux dispositifs en l'absence de connaissance fine de la population étudiante et de ses besoins. Les mesures qui ont le mieux fonctionné pendant la crise sont les dispositifs préexistants, notamment les bourses sur critères sociaux (BCS), qui constituent le plus important d'entre eux. Il est donc indispensable que les BCS couvrent bien les publics prioritaires.

À ce titre, il convient de s'assurer que les critères d'attribution des bourses sont les plus adaptés par rapport à la précarité étudiante et que la temporalité sur laquelle cette précarité est évaluée est adéquate. Or, le pilotage actuel des BCS est basé sur des photographies anciennes. Les revenus considérés pour leur attribution sont ceux de l'année N-2. Malgré les dispositions dérogatoires, prévues par la circulaire de la DGESIP du 8 juin 2020, qui ont permis de prendre en compte les revenus de l'année civile écoulée, voire ceux de l'année civile en cours, dans le cas d'une

¹⁴¹ Le tarif de remboursement annoncé lors des assises de la santé mentale et de la psychiatrie est plus élevé qu'actuellement (40 € la première consultation et 30 € les suivantes, la durée de la consultation n'ayant pas été définie à ce stade).

¹⁴² Campagne de lutte contre la stigmatisation des troubles psychiques menée fin 2020 par l'association *Nightline* ; campagne nationale de sensibilisation à la santé mentale lancée par Santé publique France pendant l'été 2021 ; déploiement de la formation de secouristes « premiers secours en santé mentale » en milieu universitaire dans quatre universités, avec un objectif de 16 universités d'ici la fin 2021 ; extension de l'expérimentation « Ecoute'moi » de trois à six régions, etc.

diminution durable et notable des ressources familiales résultant de situations exceptionnelles, la crise ne s'est pas accompagnée de modifications des modalités de calcul des BCS : ce sont toujours les revenus N-2 qui sont pris en compte pour la fixation du montant de la quasi-totalité des bourses (cas de 99,4 % des boursiers en 2019-2020 et de 99,3 % d'entre eux en 2020-2021).

Tableau n° 5 : revenus pris en compte pour le calcul des BCS

Année des revenus prise en compte par rapport à l'année universitaire (N)	Année universitaire (N)					
	2019-2020		2020-2021		2021-2022	
	Effectifs de boursiers	%	Effectifs de boursiers	%	Effectifs de boursiers	%
N-2	723 630	99,4 %	751 021	99,3 %	540 988	99,8 %
N-1	3 083	0,4 %	3 456	0,5 %	546	0,1 %
N	1 486	0,2 %	1 624	0,2 %	465	0,1 %
Total	728 199	100,0 %	756 101	100,0 %	541 999	100,0 %

Source : retraitements Cour des comptes d'après des extractions d'AGLAE communiquées par la DNE et la DGESIP

Ce point constitue un problème plus aigu en période de crise, où une plus grande réactivité par rapport aux évolutions des situations financières des étudiants et de leurs familles serait souhaitable. La crise invite donc à repenser les modalités de prise en compte des revenus pour le calcul des bourses. L'enjeu est de mieux répondre, en temps réel, aux besoins des étudiants, comme cela est désormais le cas pour l'octroi des bourses aux élèves des collèges et des lycées qui, depuis la rentrée scolaire 2019¹⁴³, sont calculées par référence aux revenus de l'année N-1¹⁴⁴. Au-delà de la question des BCS, il est indispensable de mieux cerner la notion de précarité étudiante et de déterminer, sur cette base, ceux des dispositifs mis en place lors de la crise qui mériteraient d'être pérennisés¹⁴⁵.

¹⁴³ Décret n° 2019-918 du 30 août 2019 portant diverses mesures de simplification pour le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse.

¹⁴⁴ Cependant, et contrairement à ce qui se passait à l'époque de la « prise en compte des revenus N-2 », cette évolution ne permet plus à une famille qui dépose une demande de bourse au printemps d'avoir une réponse immédiate sur son statut boursier.

¹⁴⁵ Certaines mesures d'urgence ont été prolongées pour l'année universitaire 2021-2022, parmi lesquelles notamment le repas à 1 euro, qui a été toutefois recentré sur les étudiants boursiers et les étudiants qui se déclarent en situation de précarité auprès des CROUS ; le gel des loyers des résidences universitaires et les étudiants référents dans ces résidences ; le gel des droits d'inscription.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La crise a révélé des précarités étudiantes dont la nature exacte et l'ampleur étaient, jusqu'alors, ignorées des pouvoirs publics et de leurs opérateurs, les CROUS autant que les établissements d'enseignement supérieur. En l'absence de connaissance précise de la population étudiante et de ses besoins, et de données fiables sur la notion de précarité étudiante, les pouvoirs publics n'étaient pas préparés à faire face à une crise majeure.

Lors de la crise sanitaire, ils ont mis en place de nombreux dispositifs de soutien, au fur et à mesure que les difficultés leur étaient signalées par les acteurs de terrain. Certes, la mobilisation de la communauté de l'enseignement supérieur a été forte. Mais les mesures d'urgence n'ont que tardivement été adaptées aux difficultés que la crise soulève, de manière prolongée, pour un grand nombre d'étudiants.

Les dispositifs étaient initialement trop complexes et trop circonscrits, tant en ce qui concerne les publics et les vulnérabilités ciblés que s'agissant du montant financier mobilisé. Leur élargissement, intervenu seulement fin 2020, a été tardif. Sans connaissance fine des besoins des étudiants en période critique, des structures d'administration de la vie étudiante trop nombreuses ont dû apprendre à collaborer en temps de crise, réagir au gré des informations et de l'incertitude, faire face aux lacunes de la communication en direction des étudiants.

Le résultat est, dans l'ensemble, décevant ; il n'est pas à la mesure des enjeux. La crise invite pour l'avenir à mieux cerner et quantifier les besoins de la vie étudiante dans la perspective d'une plus grande réussite et d'une meilleure insertion professionnelle, à ouvrir un chantier de réflexion sur l'organisation des politiques de soutien à la vie étudiante, à mieux prendre en compte les risques liés à la santé des étudiants et à rendre plus réactives les modalités d'octroi des BCS (bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux).

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. mettre en place des indicateurs fiables et partagés de la précarité étudiante dans ses différentes dimensions (MESRI, MSS, CNOUS, OVE, Insee) ;*
 - 2. effectuer une revue des missions du réseau du CNOUS et des CROUS et des dispositifs de soutien à la vie étudiante au regard de l'objectif de lutte contre la précarité étudiante (MESRI) ;*
 - 3. renforcer les moyens des services de santé universitaires et maintenir leur rôle de prescripteurs dans le cadre du nouveau dispositif général de remboursement par l'assurance maladie de l'accès aux psychologues (MESRI, MSS) ;*
 - 4. aligner, à compter de l'année universitaire 2023-2024, les règles d'octroi des bourses sur critères sociaux de l'enseignement supérieur sur celles en vigueur dans l'enseignement secondaire en matière de prise en compte des revenus de l'année N-1 (MESRI).*
-

Réponses

Réponse du Premier ministre	125
Réponse de la présidente du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS)	130
Réponse de la présidente du conseil d'administration de l'Observatoire national de la vie étudiante (OVE)	134

Destinataire n'ayant pas répondu

Madame la directrice générale de Santé publique France
--

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

La Cour rend compte d'un déploiement sans précédent, depuis le début de la crise sanitaire, des dispositifs de soutien aux étudiants.

Ce déploiement s'inscrit dans une stratégie d'ensemble qui s'articule autour :

- de la création d'une commission chargée des questions de qualité de vie et du bien-être étudiant au sein du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER), organe de concertation de l'ensemble des acteurs de l'enseignement supérieur, au premier rang desquels les étudiants ;*
- du renforcement de la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) sur la thématique de la vie étudiante ;*
- de l'implication des rectorats, avec la création des conférences territoriales de la vie et du bien-être étudiant.*

Cette stratégie s'est illustrée par des mesures de soutien qui ont été déployées pour répondre à l'accroissement de la précarité étudiante et pour préserver le pouvoir d'achat des étudiants :

- en agissant sur les principaux postes de dépense pour les étudiants, tels que le logement (gel de l'indexation des loyers en résidence universitaire), la restauration (repas dans un restaurant universitaire à 1 euro et chèques alimentaires) et l'équipement numérique ;*
- en compensant leurs pertes de revenus (aide pour perte d'emploi ou de stage, révision des revenus pris en compte dans l'examen du droit à bourse) ;*
- en accordant des aides exceptionnelles pour l'ensemble des boursiers, ou d'urgence, réservées à certains étudiants confrontés à des difficultés financières graves : aide ponctuelle d'urgence accordée par les Centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS), renforcement des services sociaux des CROUS.*

Ce soutien financier a été complété par un accompagnement psychologique :

- la mise en place de la plateforme <https://santepsy.etudiant.gouv.fr>, qui permet à tout étudiant de bénéficier gratuitement d'un entretien avec un psychologue de ville tout en s'inscrivant dans un parcours de soin ;*
- le recrutement de 80 psychologues dans les services de santé universitaires ;*
- le financement d'associations de sensibilisation et de première écoute ;*

- le recrutement dans chaque unité de logement des CROUS de deux référents étudiants.

Il convient aussi de souligner l'exceptionnel engagement des étudiants dans des actions de solidarité, menées dans le cadre de leurs associations. Le MESRI et ses opérateurs ont soutenu massivement, notamment financièrement, ces nombreuses initiatives. Par exemple, des moyens nouveaux ont été attribués aux établissements afin de renforcer considérablement, pendant cette crise, le nombre de tuteurs étudiants.

Malgré un environnement de travail dégradé pour les agents garants de la vie étudiante, ces mesures ont été déployées grâce à leur mobilisation exceptionnelle, quelle que soit la structure à laquelle ils appartiennent : réseau des œuvres universitaires et scolaires, établissements d'enseignement supérieur, rectorats et DGESIP. C'est par l'intervention des différents acteurs spécialisés dans les territoires, coordonnés par les recteurs, que les décisions gouvernementales ont pu être éclairées et mises en œuvre au plus près des étudiants. Ainsi, le réseau des CROUS a démontré toute la pertinence de son mode d'organisation, de son expertise et de sa gouvernance associant historiquement les usagers aux décisions.

Pour autant, des retards ont pu être ressentis dans la mise en œuvre de certaines mesures. Les enseignements de cette crise ont déjà commencé à être tirés et les pistes d'amélioration correspondantes sont à l'étude. Ainsi, c'est avec la plus grande attention que j'ai examiné les quatre recommandations que la Cour formule.

1. La Cour relève particulièrement l'efficacité de certains des dispositifs d'aide aux étudiants dans l'atteinte de la cible fixée. Ainsi en est-il de la tarification du repas à 1 euro qui a été essentielle pour certains étudiants ; la modicité du coût leur a permis de prendre la plupart de leurs repas durant cette période en restaurant universitaire. De même, l'objectif a été atteint pour l'aide attribuée à près de 30 000 étudiants ultra-marins en mobilité en métropole ; la réactivité et l'agilité du réseau des CROUS ont été déterminantes dans la réussite de cette mesure.

Dans l'ensemble des dispositifs déployés, seule l'aide à la perte d'emploi ou de stage présente des résultats mitigés, avec 23 000 bénéficiaires. Pour la Cour, si tous les ayants droits de cette aide ne l'ont pas perçue, c'est en raison non seulement d'une connaissance insuffisante par le MESRI de la population des bénéficiaires potentiels, mais aussi des conditions restrictives qu'il avait fixées afin de réduire les effets d'aubaine. Se fondant sur cet exemple particulier, la Cour estime d'une manière générale que le MESRI n'a pas de capacité d'analyse suffisante de la situation des étudiants pour réaliser un calibrage fin des aides financières ; ainsi, elle préconise de « mettre en place des indicateurs fiables et partagés de la précarité étudiante dans ses différentes dimensions » (recommandation n° 1).

L'observation des conditions de vie des étudiants soulève des difficultés, du fait notamment du soutien financier éventuel de leur famille, de revenus du travail, parfois informel, voire de leurs conditions de logement. Pour répondre à ces difficultés pérennes, en 2014, la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, au sein du ministère chargé des solidarités et de la santé, et l'Institut national de la statistique et des études économiques avaient réalisé une enquête sur les ressources des jeunes. Cette enquête, certes ponctuelle, avait apporté de riches informations dont une partie demeure valide à ce jour, en particulier s'agissant des étudiants. Les données peuvent donc être à nouveau mobilisées pour approfondir la connaissance de la vie étudiante ; en outre, il peut être envisagé de reconduire cette enquête, en lien avec le Conseil national de l'information statistique, notamment pour évaluer l'opportunité de mobiliser d'autres enquêtes récurrentes à cette même fin.

En tout état de cause, la crise sanitaire a imposé d'agir dans l'urgence, ce qui ne permettait pas d'envisager une analyse plus approfondie des aides, de leurs bénéficiaires potentiels, même en exploitant davantage des données alors disponibles sur la vie étudiante.

Cette analyse reste aujourd'hui essentielle pour accroître la pertinence des actions à destination des étudiants. C'est d'ailleurs l'un des axes de la réorganisation de la DGESIP au 1er septembre 2021 : le département des aides aux étudiants est ainsi devenu le département du pilotage et du financement de la vie étudiante, avec la mission d'analyser les données scientifiques sur la vie étudiante et de contribuer à l'évaluation des politiques publiques dédiées. Il assurera cette mission en relation avec l'Observatoire de la vie étudiante, en concertation avec le CNOUS et en association avec les établissements et les étudiants.

C'est dans ce cadre que pourra être réalisée « une revue des missions du réseau des œuvres universitaires et scolaires et des dispositifs de soutien à la vie étudiante au regard de l'objectif de lutte contre la précarité étudiante » que la Cour appelle de ses vœux dans sa recommandation n° 2. Ce travail visera également la production d'indicateurs permettant de piloter et d'évaluer, dans toutes ses dimensions, l'impact des politiques de vie, de bien-être et de réussite des étudiants. Des ressources humaines seront spécifiquement consacrées à cette exploitation quantitative et qualitative des données et à la production d'indicateurs, notamment en matière de précarité. Une attention particulière sera portée au recensement des initiatives complémentaires des collectivités territoriales et des associations étudiantes. L'ensemble de ce travail servira dans les territoires à construire des schémas d'amélioration de la vie et du bien-être étudiant, élaborés dans le cadre des conférences territoriales de la vie et du bien-être étudiant pilotées par le recteur.

2. La Cour suggère également de « renforcer les moyens des services de santé universitaires et de maintenir leur rôle de prescripteurs dans le cadre du nouveau dispositif général de remboursement par l'assurance maladie de l'accès aux psychologues » (recommandation n°3).

Les services de santé universitaires (SSU) étant des services universitaires, leurs moyens sont déterminés par les établissements, dans le cadre de l'autonomie dont ils jouissent.

En tout état de cause, et en dépit de difficultés de recrutement, l'engagement que j'avais pris à la fin de l'année 2020 a été tenu : 80 psychologues supplémentaires ont été recrutés dans les universités en 2021. De surcroît, un renforcement de la politique de santé des étudiants a bien été engagé, dans une logique illustrée notamment par :

- le renforcement des moyens des SSU désormais sécurisés par le versement d'au moins 15 % des montants reversés au titre de la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC) ;
- une action importante en faveur de la santé mentale avec notamment le soutien financier accordé à l'association Night Line afin d'accompagner son déploiement, le dispositif chèque santé psy avec 11 777 étudiants accompagnés au total, et 1 774 psychologues inscrits, et la coordination avec l'action des CROUS pour développer une approche médico-psycho-sociale. Désormais, 91 % des SSU collaborent avec les CROUS pour optimiser un continuum prévention-repérage en santé mentale ;
- enfin, une coordination territoriale des acteurs avec la présence des Agences régionales de santé (ARS) au sein des conférences territoriales de la vie et du bien-être étudiant.

Par ailleurs, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 rend possible la prise en charge de huit séances chez un psychologue sur orientation médicale, et notamment la possibilité pour un SSU d'être prescripteur.

Ces premiers éléments seront confirmés dans une future circulaire sur la politique de santé des établissements qu'il convient d'affirmer et d'inscrire dans une approche territoriale en lien avec les priorités nationales définies par la conférence de prévention créée par la loi n° 2018-166 du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants (ORE).

3. Enfin, la Cour préconise « d'aligner, à compter de l'année universitaire 2023/2024, les règles d'octroi des bourses sur critères sociaux de l'enseignement supérieur sur celles en vigueur dans l'enseignement secondaire en matière de prise en compte des revenus de l'année n-1 » (recommandation n° 4).

La Cour estime que le pilotage actuel des bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux (BCS) est basé sur des « photographies » anciennes. Les revenus considérés pour l'attribution des BCS sont ceux de l'année n-2. Ce système, qui n'est pas satisfaisant en période normale, soulève de nombreuses difficultés en période de crise. Le système de calcul des bourses n'apparaît pas suffisamment réactif pour cibler les bourses au plus près de la précarité en temps réel.

Mais, selon moi, se concentrer sur les seules BCS revient à tenir insuffisamment compte de la complémentarité des différents dispositifs d'aide aux étudiants. Dès le début du premier confinement, il a été décidé de mobiliser les dispositifs existants : les aides spécifiques et CVEC. En effet, dès le 30 mars 2020, la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation adressait une lettre aux établissements d'enseignement supérieur les invitant à faire évoluer l'affectation de la CVEC compte tenu du contexte sanitaire. La mobilisation des CROUS et des établissements, au plus près des besoins des étudiants, a permis de répondre aux situations d'urgence. Comme la réglementation le permet, les CROUS ont pu réévaluer les situations individuelles dans les cas de diminution durable des ressources.

Par la suite, dès le mois de mai, le MESRI a mis en place l'aide à la perte d'emploi, pour compenser la diminution de revenus des étudiants pendant la période de confinement. Il convient de rappeler que les étudiants exercent, pour près de la moitié d'entre eux, une activité rémunérée pendant l'année universitaire.

Si les BCS concernent l'essentiel des étudiants en difficulté financière, les bourses ne peuvent être envisagées comme seul levier d'intervention. En effet, les aides spécifiques attribuées par les CROUS, complémentaires des bourses, occupent une place indispensable dans le dispositif :

- par exemple, les allocations annuelles permettent d'accorder le même niveau d'aide que les BCS à des étudiants qui éprouvent des difficultés financières pérennes mais ne remplissent pas les conditions d'attribution prévues par la réglementation relative aux bourses ;*
- en outre, les aides ponctuelles permettent de répondre à des situations d'urgence dans le cadre d'une prise en charge globale assurée par les services sociaux des CROUS : 33,7 M€ ont été attribués en 2020, soit 10 M€ de plus qu'en 2019, du fait de la crise sanitaire.*

Au regard de la réactivité permise par ce dispositif d'aides spécifiques, il n'apparaît pas nécessaire de se fonder sur les revenus de l'année n-1 au lieu de l'année n-2 pour l'examen du droit à bourse. En outre, la mise en œuvre de cette préconisation aurait pour effet de retarder sensiblement le paiement des bourses. Actuellement, ce paiement intervient à la fin du mois d'août pour la mensualité de septembre. En effet, les avis d'imposition sur lesquels se fonde l'instruction des demandes de bourse sont disponibles très peu de temps avant le début de l'année universitaire.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CENTRE NATIONAL DES ŒUVRES UNIVERSITAIRES ET SCOLAIRES (CNOUS)

Le centre national des œuvres universitaires, en son nom et celui des vingt-six CROUS que compte le territoire national, remercie vivement la Cour d'avoir souligné que la crise a démontré la qualité de mise en œuvre par ce réseau, des mesures d'urgence décidées par l'État comme la mobilisation qui a été la sienne.

Il s'agit objectivement du bilan que le ministère, comme les parlementaires - en particulier la mission d'information du Sénat - de même que les organisations étudiantes représentatives exprimant spontanément leurs remerciements en conseil d'administration du CNOUS, ont pu retirer de cette période dense, qui a démontré à quel point les étudiants avaient besoin de l'accompagnement que leur prodiguent les CROUS.

Il est ainsi frappant de vérifier que les principales mesures de soutien à la vie étudiante, telles que présentées schématiquement par la Cour, ont toutes - à l'exception de la mobilisation de la contribution de vie et de campus par les établissements d'enseignement supérieur ou du dispositif santé psy - été portées par le réseau des CROUS, induisant pour certaines d'entre elles, des capacités d'innovation et de développement inédites. Il en est ainsi par exemple de l'aide nouvelle de 200 € destinée à compenser la perte d'emploi ou de stage gratifié, qui a impliqué de créer dans de très courts délais, une application comme une chaîne d'instruction et de paiement dédiés, comme de la mobilisation accrue des services sociaux qui ont su multiplier par deux voire trois les aides d'urgence, alors que l'activité en télétravail complexifiait les échanges avec les étudiants. Il en est de même de toutes les adaptations qu'ont su appliquer les structures de restauration alors même qu'il s'agissait du secteur d'activité le plus touché par les consignes sanitaires, ou de l'accompagnement dont ont bénéficié les étudiants logés dans les résidences gérées par les CROUS.

Comme le rappelle la Cour des comptes, le repas à 1 euro pour les étudiants boursiers, puis pour l'ensemble des usagers, a atteint sa cible. Pour y parvenir, le réseau des CROUS a ainsi déployé en un temps très réduit toute son énergie pour assurer la possibilité de reconnaître automatiquement le statut de l'étudiant dès son passage en caisse et lui appliquer le tarif correspondant et assurer l'accès au repas à 1 euro pour les étudiants boursiers ne relevant pas de son périmètre (boursiers des régions notamment). En parallèle, le réseau a également été amené à faire évoluer très rapidement ses modes d'organisations au regard des mesures sanitaires, notamment pour développer la vente à emporter au plus près des logements ou des campus, se procurer les denrées et fournitures malgré des conditions d'approvisionnement complexifiées et déployer des initiatives innovantes permettant la commande à distance.

Alors qu'une alimentation équilibrée constitue un des déterminants de santé et qu'il s'agit d'un poste de dépenses majeur pour les étudiants, les incidences de l'interruption de l'activité de restauration lors du premier confinement ont également démontré, si besoin était, l'importance pour la population étudiante d'une restauration à tarif social, à tarif unique sur l'ensemble du territoire pour un repas complet. En effet, son absence pendant plusieurs mois (fermeture de toute la restauration universitaire durant le premier confinement, autorisation de la seule vente à emporter durant le deuxième confinement) a sans conteste contribué à augmenter la précarité étudiante.

D'ailleurs, depuis la rentrée de septembre 2021, l'attractivité de la restauration à tarif social ne se dément pas, les quelques 700 structures des CROUS ayant servi durant les trois premiers mois de l'année universitaire, près de 450 000 repas à 1 euro aux étudiants boursiers ainsi que 150 000 repas aux étudiants non boursiers précaires, soit au total, près de 6,6 millions de repas à 1 euro en l'espace de trois mois ou encore entre 560 000 et 600 000 par semaine. Quant au tarif également social à 3,30 €, car représentant moins de la moitié du coût de production, 5 992 000 repas ont été servis en trois mois, portant au total à plus de 12 millions, le total des repas dont ont pu bénéficier les étudiants durant cette période.

Dans le domaine de l'hébergement, la Cour mentionne le déploiement des étudiants référents dans les résidences, reconnaissant qu'ils ont permis de lutter contre l'isolement et de repérer les situations de fragilité. Il serait légitime d'ajouter qu'antérieurement, et notamment lors du premier confinement, les personnels des CROUS ont su à la fois s'enquérir régulièrement par des opérations de phoning ou de porte à porte, de la situation de chaque étudiant demeurant logé afin de l'accompagner, mais également de les protéger en veillant aux mesures barrière, de proposer des activités, des animations, du lien social, du soutien psychologique, de manière innovante et à distance ou d'assurer la distribution de protections périodiques. Par ailleurs, c'est dès l'annonce du premier confinement que les CROUS se sont mobilisés pour aider les étudiants qui le pouvaient à quitter temporairement leur logement pour effectuer leur confinement chez leur famille, en levant le préavis de départ, et en facilitant ensuite leur retour dans des conditions tout à fait dérogatoires et exceptionnelles lors du déconfinement, comme en veillant à assurer la protection et l'accompagnement des étudiants demeurés logés, se trouvant bien souvent dans une situation sociale plus difficile.

L'instruction des bourses sur critères sociaux et des dossiers d'aides financières a été réalisée dans les délais attendus malgré les contraintes inhérentes à la crise et la bascule en télétravail. Surtout, le réseau des CROUS a su tout à la fois assurer une amélioration de sa productivité alors que le nombre d'étudiants augmentait tout en assurant le déploiement des nouvelles mesures d'aides déployées par le gouvernement réouverture de droits pour tenir compte du report de stages ou des examens ; aide supplémentaire de 150 € ; révision des situations si elles s'étaient dégradées au fait de la crise, etc.).

Enfin, l'activité des services sociaux a elle aussi, comme le reconnaît la Cour des Comptes, été extrêmement intense, le nombre d'entretiens s'étant fortement accru dès le mois d'avril 2020. En outre, les services sociaux des CROUS sont parvenus dans le même temps à assurer le déploiement de nouveaux outils au service des étudiants (applicatif « Mes rendez-vous » pour la prise de rendez-vous en ligne ou à distance, création de la plateforme d'appels d'urgence...) ainsi que l'approfondissement et le développement de partenariats avec l'ensemble des acteurs susceptibles d'améliorer l'accompagnement offert aux étudiants (avec les universités, les CPAM pour l'accès aux droit de santé, avec les associations en particulier en matière d'aide alimentaire, avec les collectivités territoriales, etc.).

Au bilan, l'activité d'hébergement comme de restauration a été maintenue et adaptée ; l'accompagnement social et humain ont été accrus : le réseau des CROUS a démontré durant cette crise sanitaire ses capacités d'adaptation comme l'engagement réel de ses personnels, convaincus de l'importance de leur mission pour accompagner les étudiants les plus précaires, mais pas seulement, dans leur parcours universitaire.

Pourtant, comme le souligne la Cour des comptes, il demeure très difficile, même pour les acteurs avertis, de mesurer la réalité de la précarité étudiante pour plusieurs raisons qui tiennent principalement à la difficulté de mesurer la réalité du soutien apporté par l'environnement familial comme à la volatilité ou la saisonnalité de l'emploi étudiant.

Elle était cependant réelle avant la crise, ce pour quoi les CROUS mettaient déjà en œuvre les mesures décidées par l'État, qui l'a sans nul doute à la fois accrue et mise en lumière.

Pour y répondre, et de manière générale pour accompagner un nombre croissant d'étudiants, notamment ceux issus de milieux moins favorisés, ce qui constitue un réel enjeu national, il importe effectivement, de même que le propose la Cour des comptes, de poursuivre les réflexions quant à l'organisation des politiques de soutien à la vie étudiante.

Il apparaît en effet, que ce soit du fait de son action, sur le long terme comme durant la crise, ou au regard des textes réglementaires, que le réseau des CROUS a vocation à être plus que jamais l'opérateur sur lequel l'État puisse s'appuyer afin de déployer une politique qui améliore les conditions de vie étudiante.

Cet objectif est justifié par plusieurs raisons principales :

- *la nécessité, afin de garantir l'équité sociale, qu'un opérateur unique, piloté par le ministère en charge de l'enseignement supérieur, mette en œuvre ses décisions, qui ont vocation à s'appliquer de manière la plus uniforme comme à mailler l'ensemble du territoire ;*
- *l'intérêt pour les étudiants de disposer d'un interlocuteur unique sur les sites pertinents, qui soit en capacité de prendre en charge toutes les mesures déployées par l'État, y compris au plan interministériel ;*
- *la prise en compte de la réalité de l'organisation de l'enseignement supérieur en France qui se distingue des autres pays par la multiplicité des opérateurs comme de leurs statuts, universités mais aussi écoles, établissements publics et privés, lycées pour les BTS et les CPGE, alors que chaque étudiant doit être considéré ;*
- *l'objectif de déterminer ce que sont les composantes de la vie étudiante, dont les acceptions sont effectivement multiples, et en corollaire l'incontournable chef de file, afin que les étudiants disposent d'une meilleure visibilité et connaissance des dispositifs existants, réduisant par là le non recours aux droits ;*
- *en conséquence de ces précisions, l'allocation par l'État des moyens nécessaires pour mettre en œuvre la politique d'accompagnement des étudiants qu'il a définie et ce en veillant à considérer toutes les dimensions de la vie étudiante (accompagnement social mais aussi logement et restaurant alors que les besoins s'avèrent croissants). En effet, si les universités ont pu, durant la crise, mobiliser au-delà de ce qui était antérieurement prévu, les ressources de la CVEC afin de déployer des actions à caractère social, il appartient plutôt à l'État qu'aux ressources émanant des étudiants, d'apporter un soutien social à ces derniers.*

Aussi, le réseau des CROUS, qui a connu au cours des dernières années un accroissement significatif de toutes ses activités de soutien aux étudiants, se tient tout à fait prêt à contribuer à ces réflexions et évolutions, en particulier dans le cadre du futur contrat d'objectif et de performance qui a vocation à être conclu avec le MESRI, comme la Cour des comptes a pu le souhaiter.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION DE L'OBSERVATOIRE NATIONAL
DE LA VIE ÉTUDIANTE (OVE)**

L'Observatoire national de la vie étudiante a contribué par trois enquêtes successives et complémentaires portant sur les années 2020 et 2021, à une meilleure compréhension de l'impact de la crise sanitaire sur les conditions de vie des étudiants en France. Le texte appelé à figurer dans le rapport annuel de la Cour dresse des constats qui s'appuient en partie sur les données issues des enquêtes précitées de l'OVE. La mission essentielle de l'Observatoire est en effet de permettre, grâce à des enquêtes quantitatives et qualitatives auprès des étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur, une connaissance plus juste de leurs besoins et de leurs attentes dans leur parcours de vie étudiante. Facteur essentiel de réussite universitaire et d'insertion professionnelle, l'appréciation des conditions dans lesquelles s'inscrit l'expérience étudiante en France renvoie aux politiques publiques mises en œuvre par les autorités nationales et locales en matière de soutien à la vie étudiante et représente un enjeu majeur pour l'avenir de notre pays. À titre d'exemple, les travaux spécifiques engagés par l'OVE en 2021, en complément de l'exploitation des données issues des dernières enquêtes de 2020 et 2021, ont vocation à faire progresser, par la définition d'indicateurs partagés, la caractérisation des évolutions dans le domaine de la précarité ou de la fragilité psychologique de certaines catégories d'étudiants.

Le positionnement national de l'OVE, la nature de ses missions et la régularité de ses enquêtes dans la durée confèrent à ses travaux une légitimité précieuse, notamment dans le contexte évolutif consécutif à la crise sanitaire. Toutefois, comme le soulignent les rédacteurs, le manque de données consolidées permettant d'évaluer la pertinence et l'efficacité des dispositifs déployés, souvent dans l'urgence, constitue une faiblesse structurelle sur laquelle une réflexion impliquant l'ensemble des acteurs de la vie étudiante doit impérativement être engagée, l'OVE étant naturellement appelé à y participer. Au-delà des données, de nombreuses thématiques liées au pilotage, au financement et à l'organisation de la vie étudiante justifieraient également la mise en place de méthodologies renforcées en termes de connaissance et de mesure des besoins et des effets produits par les mesures d'accompagnement de la population étudiante.

3

Le plan #1jeune1solution en faveur de l'emploi des jeunes

PRÉSENTATION

De manière persistante, le chômage des jeunes de 15 à 24 ans est en France au moins deux fois plus élevé que celui de l'ensemble de la population. L'emploi des jeunes est une préoccupation constante du Gouvernement, qui met en œuvre de longue date une large palette d'instruments pour le soutenir : incitation des employeurs à l'embauche de jeunes par le biais de primes ou de contrats aidés, actions de remobilisation, découverte du milieu professionnel, aide à la construction d'un projet professionnel, formation, accompagnement social, assistance à la recherche d'emploi. Cette politique publique met en jeu les services de l'État à l'échelon national et déconcentré, les régions titulaires de la compétence de principe en matière de formation, l'opérateur national Pôle emploi¹⁴⁶, le réseau des missions locales¹⁴⁷ et des organismes spécifiques de statuts divers, notamment associatifs¹⁴⁸, qui sont spécialisés ou non dans l'accueil et l'accompagnement des jeunes.

¹⁴⁶ Pôle emploi répond aux besoins des jeunes rencontrant principalement des difficultés d'insertion dans le marché du travail, tandis que les missions locales répondent aux besoins de ceux qui cumulent des difficultés d'insertion sociale et professionnelle.

¹⁴⁷ Il existe quelque 450 missions locales pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes sur le territoire. Ce sont des structures associatives présidées le plus souvent par un élu local et qui contractualisent avec les différents partenaires finançant leur action (État, région, département, communes).

¹⁴⁸ Tels que l'Apec (Association pour l'emploi des cadres), l'Afpa (Association pour la formation professionnelle des adultes) ou les centres de formation d'apprentis (CFA).

La Cour a publié en 2016 une enquête sur les dispositifs en faveur de l'emploi des jeunes, qui avait mis en évidence d'importantes faiblesses : fragilité structurelle de certains acteurs de l'insertion, en particulier les missions locales, défaut de coordination des acteurs, concurrence entre des dispositifs multiples et faible performance de certains d'entre eux, en particulier des contrats aidés¹⁴⁹. Dans les années récentes, cette politique a été profondément réformée selon les trois axes qu'avait recommandés la Cour : développement des modes intensifs d'accompagnement, tels que la Garantie jeunes¹⁵⁰ mise en œuvre par les missions locales, réduction du nombre de contrats aidés, développement de l'apprentissage.

Face à la perspective de l'arrivée sur le marché du travail d'une nouvelle génération de 750 000 jeunes sortant du système scolaire en septembre 2020 et dans un contexte économique dégradé par la crise sanitaire, le Gouvernement a annoncé, le 23 juillet 2020, un ensemble de mesures appelé « plan #1jeune1solution ». La Cour a examiné les conditions de déploiement, les premiers résultats et le coût de ce plan, dont le montant total pourrait avoisiner 10 Md€.

Face aux conséquences potentielles de la crise sanitaire sur l'emploi des jeunes, une intervention des pouvoirs publics était légitime, mais celle-ci a été parfois mal proportionnée (I). Malgré une forte mobilisation pour la mise en œuvre du plan, son succès est à relativiser (II). Au total, la période est riche d'enseignements pour la gestion de crise dans le domaine du travail et de l'emploi (III).

¹⁴⁹ Cour des comptes, *L'accès des jeunes à l'emploi : construire des parcours, adapter les aides*, rapport public thématique, octobre 2016.

¹⁵⁰ Le Pacea (Parcours contractualisés d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie) est le dispositif d'accompagnement de droit commun offert par les missions locales aux jeunes en recherche d'insertion professionnelle. Fondé sur un diagnostic individuel, il combine des actions de bilan, de conseil et orientation, de découverte du milieu professionnel, de prescription de formations. La Garantie jeunes, généralisée à partir de 2017, en est la version renforcée. Elle se déroule pendant une période de 12 mois, qui débute par une phase collective de remobilisation, et est assortie d'une allocation. Ces deux dispositifs sont mis en œuvre par le réseau des missions locales.

I - Face aux conséquences redoutées de la crise sanitaire sur les jeunes, une intervention légitime mais parfois mal proportionnée de l'État

A - Dans un contexte déjà défavorable, la nécessité de répondre aux menaces pesant sur l'emploi des jeunes

Malgré une amélioration entre 2015 et 2019, les jeunes demeuraient, à la veille de la crise, dans une situation défavorable par rapport aux adultes au regard de l'ensemble des indicateurs d'insertion sur le marché du travail et de qualité de l'emploi. Ainsi, fin 2019, le taux de chômage des jeunes âgés de 15 à 24 ans s'établissait à 21,2 %, contre 8,1 % pour l'ensemble de la population.

Le début de la pandémie justifiait que le Gouvernement prenne une série de mesures en faveur des jeunes. Lors de la crise financière de 2008-2009, le taux de chômage de ces derniers avait en effet crû davantage, en proportion, que celui de l'ensemble de la population. En outre, la qualité des emplois occupés par les jeunes s'était détériorée.

Les caractéristiques propres à la crise sanitaire laissaient craindre un phénomène similaire mais amplifié, en raison de l'impact marqué de la crise sur les secteurs de l'économie qui recourent davantage à une main-d'œuvre jeune : commerce, tourisme, culture et hôtellerie-restauration. En outre, les salariés de moins de 30 ans sont en général les plus concernés par les licenciements économiques, du fait d'une moindre ancienneté. Surtout, les jeunes sont plus fréquemment que le reste de la population active embauchés sur des contrats de courte durée, dont le non-renouvellement est la principale forme d'ajustement des entreprises confrontées à une chute d'activité.

B - Le plan #1jeune1solution : de multiples dispositifs

1 - Des dispositifs existants amplifiés et le recours à des outils spécifiques

Le lancement du plan « #1jeune1solution », initialement doté pour 2020 et 2021 de 6,5 Md€, dont 5,3 Md€ de mesures gérées par le ministère chargé du travail, a été annoncé le 23 juillet 2020.

Si la catégorie des « jeunes chômeurs » au sens de l'Insee vise les jeunes âgés de 15 à 24 ans, dans le contexte des politiques de l'emploi, la notion de « jeunes » varie selon les dispositifs : les missions locales suivent les jeunes jusqu'à 25 ans révolus et les contrats aidés visent les moins de 26 ans. Cependant, les politiques de formation ciblées sur les jeunes et l'accompagnement intensif mis en place par Pôle emploi s'adressent désormais aux personnes âgées de moins de 30 ans. Les mesures du plan ne s'adressent donc pas toutes à une tranche d'âge identique.

Pour permettre sa montée en charge rapide, le plan prévoit d'augmenter le nombre de bénéficiaires de mesures déjà en vigueur. Ainsi, le nombre d'entrées en formation de jeunes de moins de 30 ans doit passer de 345 000 en 2020 à 415 000 en 2021, puis 375 000 en 2022.

Dans le domaine de l'accompagnement, il a été prévu 80 000 entrées supplémentaires en Pacea en 2021, soit 420 000 au lieu de 340 000. A été annoncée, en outre, une hausse de 50 % du nombre de places en Garantie jeunes pour atteindre 150 000 entrées en 2021, objectif par la suite porté à 200 000. Des places supplémentaires (+ 70 000 places en 2020 et + 140 000 places en 2021) ont aussi été ouvertes dans le dispositif d'accompagnement intensif jeunes (AIJ¹⁵¹) instauré par Pôle emploi et qui avait bénéficié à 100 000 jeunes en 2019. S'y ajoutent l'expérimentation d'un parcours d'accompagnement destiné à 35 000 « décrocheurs¹⁵² », qui sera mis en œuvre par l' Afpa (objectif ramené ensuite à 30 000), ainsi qu'une nouvelle prestation, offerte par l'Apec, d'accompagnement renforcé des jeunes diplômés en recherche d'emploi.

Des objectifs ont également été fixés pour la signature de contrats aidés, alors que ces contrats avaient disparu ou n'étaient plus ciblés prioritairement sur les jeunes. Ainsi, dans le secteur non-marchand, l'objectif de 20 000 jeunes en parcours emploi compétences (PEC)¹⁵³ a été fixé pour 2020 et il est de 80 000 pour 2021, alors qu'auparavant ce

¹⁵¹ Accompagnement de courte durée (trois à six mois) des jeunes de moins de 30 ans, assuré par des conseillers spécialisés, dont le nombre moyen de demandeurs d'emploi suivis est limité à 50 par conseiller (au lieu de 70).

¹⁵² Jeunes de 16 à 18 ans ayant quitté le système scolaire sans qualification.

¹⁵³ Les parcours emploi compétence sont une forme de contrat aidé introduite en 2018 en remplacement des contrats d'accompagnement dans l'emploi. Ils comportent la formalisation d'engagements de l'employeur en matière d'acquisition de compétences et d'accompagnement du bénéficiaire par un conseiller référent. L'aide attribuée à un employeur du secteur non marchand dans le cadre des « PEC-jeunes » atteint 65 % du Smic horaire brut sur une durée minimale de 6 mois renouvelable dans la limite de 24 mois et un minimum hebdomadaire de 20 heures.

dispositif ne visait pas les jeunes prioritairement. Dans le secteur marchand, 10 000 jeunes peuvent bénéficier de contrats initiative emploi (CIE¹⁵⁴) en 2020 et 50 000 en 2021, alors que ces contrats avaient disparu (sauf en outre-mer). L'aide allouée pour l'embauche en CDI ou en CDD pour au moins six mois d'un résident d'un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV), dite « emploi franc », a été majorée pour le recrutement d'un jeune de moins de 26 ans, entre le 15 octobre 2020 et le 31 mai 2021¹⁵⁵.

Le plan « #1jeune1solution » comporte aussi l'introduction de nouvelles mesures favorisant l'accès à une expérience professionnelle, avec deux aides exceptionnelles à l'embauche : l'une pour les jeunes, quel que soit leur profil, d'un montant de 4 000 €¹⁵⁶, l'autre pour le recrutement d'alternants, d'un montant de 5 000 € ou 8 000 € selon l'âge des bénéficiaires¹⁵⁷. Cette aide, plus avantageuse, remplace pendant la crise l'aide unique à l'apprentissage versée aux employeurs d'apprentis. D'autres mesures de moindre ampleur complètent cet ensemble¹⁵⁸.

Enfin, les jeunes bénéficient des dispositifs de droit commun, et en particulier de l'activité partielle, ainsi que de mesures spécifiques, notamment l'augmentation des places en service civique, dont le nombre est passé de 145 000 à 245 000, auxquels s'ajoute l'objectif de 26 500 places supplémentaires pour permettre la poursuite d'études.

¹⁵⁴ L'employeur du secteur marchand reçoit une aide à hauteur de 47 % du Smic horaire brut pour tout jeune embauché dans le cadre d'un CIE ; les conditions de durée et de quotité de travail sont identiques à celles des PEC-jeunes.

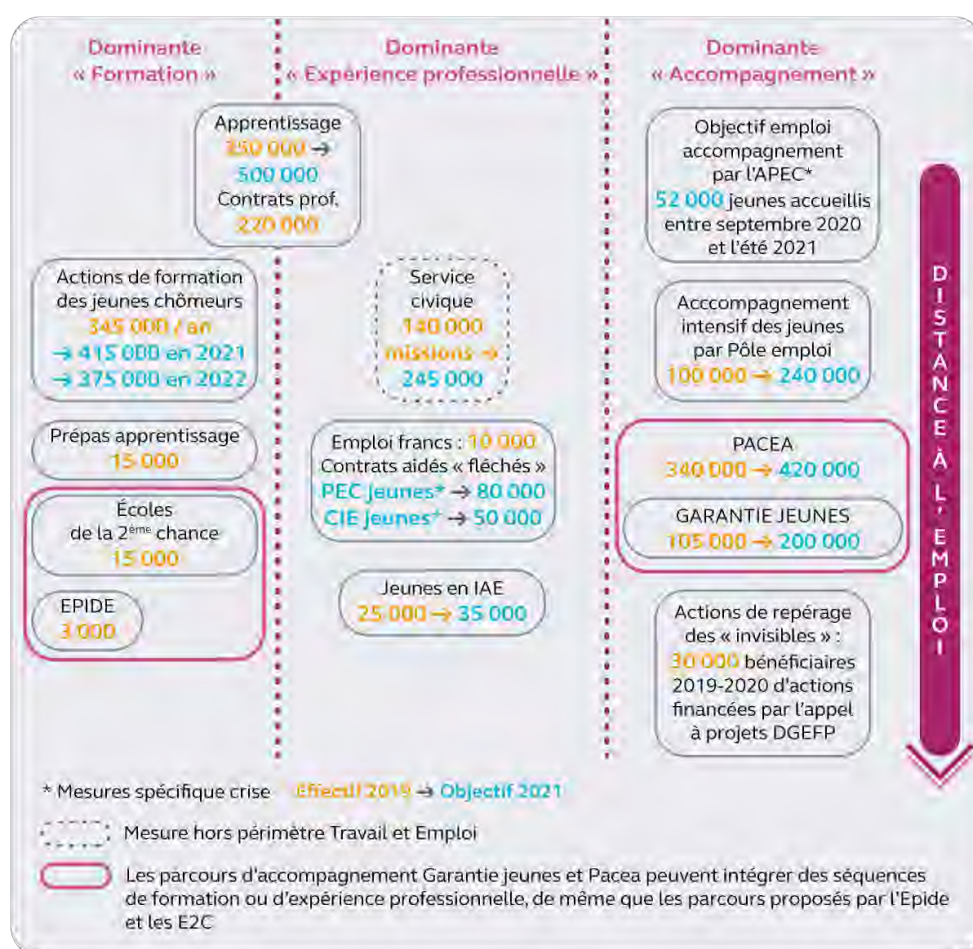
¹⁵⁵ Pour un temps plein, l'aide est de 15 000 € sur trois ans pour une embauche en CDI (5 000 € par an) et de 5 000 € sur deux ans pour une embauche en CDD d'au moins six mois (2 500 € par an). La bonification temporaire a porté ces montants respectivement à 17 000 € et à 8 000 € pour maintenir un avantage par rapport aux autres emplois aidés. Ces montants sont proratisés en fonction du temps de travail et de la durée du contrat.

¹⁵⁶ Par compensation de charge, d'abord pour tout jeune recruté entre août 2020 et le 1^{er} janvier 2021, échéance reportée au 31 janvier, puis au 31 mars, et enfin au 31 mai 2021, mais avec un ciblage sur les salaires inférieurs à 1,6 fois le Smic.

¹⁵⁷ Aide de 5 000 € pour recruter un alternant âgé de moins de 18 ans (en contrat d'apprentissage ou de professionnalisation) ou de 8 000 € pour recruter un alternant majeur. Cette aide, qui devait s'éteindre fin 2020, a été prolongée jusqu'à la fin de l'année 2021, puis jusqu'au 30 juin 2022.

¹⁵⁸ À titre d'exemple, une aide financière à la création d'entreprise de 3 000 € pour les jeunes en insertion créateurs d'entreprises.

Schéma n° 1 : impact du plan sur les principaux dispositifs



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

Lors de la présentation initiale du plan, le Gouvernement estimait qu'au total près d'un million de jeunes bénéficieraient d'un accompagnement en 2021. Au moins 615 000 de ces « solutions » résultaient de l'effort supplémentaire consenti pour cette année¹⁵⁹.

¹⁵⁹ + 100 000 places en Garantie jeunes, + 80 000 en Pacea, + 100 000 en service civique, + 35 000 en accompagnement par l'Afpa, + 140 000 en AIJ de Pôle emploi, + 130 000 en contrats aidés (PEC et CIE), + 30 000 formations, soit 615 000 places, sans compter certains dispositifs annexes de moindre ampleur et l'effet des aides à l'embauche.

2 - Un plan sans équivalent dans des pays comparables

De nombreux pays ont pris des décisions en faveur de l'emploi, mais très peu ont prévu des mesures spécifiques pour les jeunes. Seul le Royaume-Uni a mis en œuvre une mesure de grande ampleur ciblée sur cette population.

Une aide à l'embauche au Royaume-Uni, le *Kickstart scheme*

Lancé en juillet 2020, le *Kickstart scheme* est doté de près de 2 Md£ pour financer le coût des CDD de 250 000 jeunes âgés de 15 à 24 ans, par l'intermédiaire de l'opérateur national d'aide à la recherche d'emploi. Les employeurs, quelle que soit leur taille, peuvent demander un financement qui couvre 100 % du salaire minimum national (ou du salaire de subsistance national, en fonction de l'âge du participant), 25 heures par semaine, sur une période de six mois, le coût unitaire pour le Trésor britannique étant estimé à 6 700 £. Les emplois ne doivent pas remplacer des postes vacants existants ou prévus, ni entraîner de perte de travail ou de réduction du temps de travail pour les autres salariés.

Selon le *National Audit Office*¹⁶⁰, le dispositif a été conçu dans la perspective de la relance, en retenant l'hypothèse d'une sortie de crise rapide qui serait accompagnée de la fin du chômage partiel, massivement utilisé au Royaume-Uni. Toutefois, le report, à plusieurs reprises, de la fin du chômage partiel et la poursuite des restrictions sanitaires ont réduit la demande de travail des entreprises et leur appétence pour ce programme, qui n'avait pas encore véritablement pris son essor au printemps 2021.

C - L'insuffisante prise en compte des besoins et des capacités des territoires

Les objectifs en volume de contrats aidés et d'entrées en Garantie jeunes ont été fixés à l'échelon régional par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP). Ils ont ensuite été déclinés à l'échelon départemental, voire au niveau du bassin d'emploi (contrats aidés) ou à celui de chaque mission locale (Garantie jeunes).

¹⁶⁰ *Employment support, Report by the Comptroller and Auditor General, HC291, 9 juin 2021.*

Or, ces objectifs de volumes à atteindre localement n'ont qu'à la marge tenu compte des disparités territoriales. La Garantie jeunes en offre un exemple. En pratique, les valeurs cibles fixées ont été presque systématiquement doublées, alors que la demande d'emploi locale des jeunes était très différente d'une région à l'autre, notamment en raison de la spécialisation sectorielle de chacune d'entre elles et de l'impact variable de la crise selon les secteurs. Ainsi, en Île-de-France, alors que la demande d'emploi¹⁶¹ avait augmenté de 17 % de septembre 2019 à septembre 2020, date à laquelle les cibles régionales ont été fixées, l'objectif d'entrées en Garantie jeunes pour 2021 a été doublé par rapport à 2020. Un objectif tout aussi ambitieux a été retenu pour la Normandie, alors que, sur la même période de septembre 2019 à septembre 2020, la demande d'emploi des jeunes n'y avait progressé que de 3 %.

De même, fin juillet 2020, l'objectif de 100 000 formations supplémentaires a donné lieu à une répartition entre régions, sans distinction entre les bassins d'emploi les plus touchés par la crise et ceux qui l'étaient le moins.

II - Malgré une forte mobilisation pour la mise en œuvre du plan, un succès à relativiser

A - Des moyens supplémentaires et des obstacles levés

1 - Des moyens supplémentaires

Des moyens supplémentaires ont été accordés aux opérateurs pour leur permettre de faire face aux dépenses suscitées par l'augmentation en volume des dispositifs et pour financer des recrutements, voire des locaux nécessaires. Les missions locales ont ainsi bénéficié de 140 M€ de crédits supplémentaires en 2021, les sommes effectivement versées dépendant toutefois, pour moitié, des résultats effectivement atteints. De même, Pôle emploi s'est vu octroyer 69 M€ de crédits supplémentaires.

Plusieurs mesures complémentaires ont été prises simultanément à l'annonce du plan ou par la suite, pour permettre d'atteindre ses objectifs ambitieux. Pour rendre plus attractive l'entrée en formation, notamment par rapport à d'autres dispositifs, tels que la Garantie jeunes, le Gouvernement a augmenté de près de 50 %, à compter du 1^{er} mai 2021, la rémunération des stagiaires, qui n'avait pas été revalorisée de longue date. Un décret du 31 décembre 2020 a prévu que l'entrée dans le dispositif

¹⁶¹ La demande d'emploi correspond au nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi.

accompagnement intensif jeunes de Pôle emploi et l'accompagnement de jeunes par l'Apec puissent donner lieu à la perception d'une allocation, dont le montant maximum est aligné sur celui de la Garantie jeunes (497,01 € par mois). Enfin, certains critères d'admission dans le dispositif de la Garantie jeunes ont été assouplis en février 2021.

2 - Une forte mobilisation du service public de l'emploi dans un contexte perturbé

La définition et le suivi d'un objectif quantitatif pour chaque dispositif et dans chaque territoire, appelé « objectif territorial partagé », a constitué la principale modalité de mise en œuvre du plan par les services déconcentrés de l'État. À ce titre, des objectifs chiffrés ont été répartis entre Pôle emploi et les missions locales pour améliorer leur rôle en matière d'orientation vers la formation. Dans leur majorité, les services déconcentrés ont su piloter les actions de façon serrée, avec de fréquentes réunions et des remontées d'indicateurs rapides. En relation avec les réseaux accompagnant les jeunes dans leur parcours d'insertion professionnelle, ils ont su développer des initiatives destinées aux jeunes et aux entreprises.

Exemples d'actions mises en œuvre localement

Dans la région Grand Est, un groupe de travail spécifique s'est constitué, copiloté par le conseil régional et la Direccte¹⁶², afin de définir un projet de plan d'action spécifique pour « préparer aux emplois de demain », fondé sur une première expérience professionnelle avec tutorat au sein d'entreprises candidates. Dans la région Hauts-de-France, une campagne de communication (« laisse pas traîner ton futur ») a été lancée par les missions locales, avec l'appui de la Dreets, sur les réseaux sociaux et les dispositifs ont été popularisés auprès des acteurs par des webinaires. En Martinique, un Village emploi formation a été organisé par la mission locale du Nord de l'île, permettant notamment des rencontres entre les jeunes et les centres de formation d'apprentis.

L'accès des jeunes aux différentes offres a fait l'objet d'une attention particulière : offres mises en ligne sur une plateforme électronique commune et meilleure coordination entre Pôle emploi et les missions locales, principaux réseaux assurant le service public de l'emploi local.

¹⁶² Au 1^{er} avril 2021, les directions régionales de l'économie, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) ont laissé place aux directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets).

Les deux réseaux ont eu à coopérer sur des projets concrets. L'orientation générale est indéniablement positive, même si, dans les faits, les progrès ont été inégaux d'un territoire à l'autre.

En outre, malgré cette mobilisation, la crise sanitaire a pesé sur la capacité des missions locales à offrir l'accompagnement attendu.

La crise sanitaire et les missions locales d'Île-de-France

La Drieets Île-de-France a recensé, à mi-2021, diverses causes de difficultés rencontrées par les missions locales : éléments internes (*turn-over* du personnel, manque de conseillers, nouveaux conseillers à recruter puis à former, espaces manquants ou locaux à réaménager), facteurs sanitaires (baisse de fréquentation de la mission locale en raison de la crise, cohortes de jeunes réduites face aux contraintes sanitaires, salariés travaillant à distance, conseillers ou jeunes testés positifs à la covid 19 entraînant la fermeture temporaire de la mission locale, etc.). Par exemple, à la mission locale Nord-Essonne, sept collaborateurs étaient en télétravail à 100 % et la plupart des collaborateurs n'étaient présents sur site que 40 % du temps. La mission locale de Massy-les Ulis a raccourci de trois à deux semaines la phase initiale collective de remobilisation. Cette phase a été purement et simplement supprimée à Argenteuil. À Pantin, des cas de covid 19 parmi les salariés ont obligé à fermer la mission locale pendant plusieurs semaines. À Clichy et à Épinay, les missions locales ont été confrontées à la difficulté à trouver des salles pour l'accueil collectif et à recruter sur les postes nouveaux.

Ces constats ne sont pas propres à l'Île-de-France, comme en témoignent d'autres missions locales récemment contrôlées par les juridictions financières, par exemple dans les Pays de la Loire.

B - Un succès inégal

1 - Un calibrage parfois approximatif

Le plan soulevait quatre questions : la pertinence de son volume global ; celle du recours à l'emploi aidé et aux aides à l'embauche ; la place de la formation ; l'équilibre d'ensemble des moyens affectés au regard des différents profils de jeunes en difficulté face au marché du travail.

Le volume global du plan a été défini¹⁶³ à partir de l'hypothèse d'une diminution du produit intérieur brut (PIB) calculée au début de la crise (- 12 % en 2020), des corrélations antérieures entre croissance et chômage des jeunes et dans la perspective d'une sortie rapide de l'activité partielle. Ces travaux prévoyaient, à horizon de la fin de l'année 2020, une hausse du nombre de jeunes chômeurs comprise entre 250 000 et 300 000 par rapport aux 572 000 jeunes chômeurs sans aucune activité à fin 2019. L'impact de la crise sur le PIB en 2020 a été par la suite révisé à - 7,9 % et l'activité partielle a été prolongée sans que le dimensionnement du plan ne soit revu. Par ailleurs, l'objectif du nombre de bénéficiaires assigné à chaque dispositif n'a pas été déterminé à partir d'une projection des besoins réels des jeunes selon leurs profils, mais a été fixé principalement en fonction de la capacité des organisations à monter en charge.

L'inclusion d'un volet consacré à la formation pouvait paraître légitime, puisqu'il s'agit d'une composante fondamentale des politiques de l'emploi. Pour autant, les politiques de formation ne constituent pas forcément une réponse adéquate à une dégradation conjoncturelle¹⁶⁴, car il s'agit de politiques qui demandent une mise en œuvre allant de 18 mois à deux ans. Elles ont donc davantage vocation à préparer la reprise et à améliorer sa qualité. De ce point de vue, la solution consistant à assigner à chacun des deux réseaux un objectif de nombre de jeunes orientés vers la formation est une innovation pertinente qui mériterait d'être pérennisée.

Le recours aux contrats aidés en faveur des jeunes avait quasi disparu de l'arsenal des politiques de l'emploi. Leur nombre était ainsi passé de près de 110 000 en 2016 à environ 17 500 en 2019. La réactivation d'un tel instrument n'allait donc pas de soi, même si certaines études l'envisagent, sous certaines conditions strictes¹⁶⁵, comme réponse à une crise conjoncturelle. Dans le passé, les évaluations faites sur la valeur ajoutée des mesures d'insertion des contrats aidés dans le secteur non marchand ont le plus souvent fait apparaître des résultats décevants. Les améliorations apportées par le dispositif des parcours emplois compétences par rapport aux formes antérieures de contrat aidé peuvent accréditer l'hypothèse d'une meilleure performance, mais ceci reste encore à établir.

Enfin, en amplifiant l'existant, le plan ne proposait pas de réponse à la question des « invisibles », c'est-à-dire celle des jeunes inconnus des services de l'emploi, trop éloignés des institutions pour pouvoir intégrer les dispositifs d'accompagnement usuels, et dont il y avait lieu de croire

¹⁶³ Sur la base de travaux de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion.

¹⁶⁴ Cf. Cour des comptes, *Préserver l'emploi : le ministère du travail face à la crise sanitaire*, rapport public thématique, juillet 2021.

¹⁶⁵ Voir Trésor-Eco n° 177, *Les aides à l'embauche : un outil efficace de soutien à l'emploi ?*, août 2016, qui identifie notamment la nécessité d'une fenêtre temporelle brève, d'un effet de surprise et d'un critère de durée minimale des contrats.

que le nombre risquait d'augmenter avec la crise. Certaines mesures ont pu les concerner¹⁶⁶, mais n'ont mis en jeu que des montants très faibles (quelques dizaines de millions d'euros) au regard du coût total du plan et de la population concernée, estimée par des travaux récents entre 150 000 et 220 000 jeunes¹⁶⁷.

2 - De nombreux dispositifs n'atteindront pas leurs objectifs

Le tableau ci-après récapitule l'avancée du plan à fin août 2021 (dernières données disponibles).

Tableau n° 1 : avancement du plan #1jeune1solution

	État fin août 2021	Objectif 2021	Rappel objectif 2020	Constaté 2020
<i>Aide à l'embauche des jeunes</i>	471 012	660 000*	-	232 490
<i>Prime apprentissage*</i>	661 880	284 422	278 449	-
<i>Prime contrat de professionnalisation*</i>	73 729	108 000	100 000	-
<i>Emplois francs + *</i>	5 590	4 586	-	-
<i>Entrées de jeunes en PIC ¹⁶⁸ parcours qualifiant</i>	197 425	415 000	200 000	345 000**
<i>PEC-jeunes</i>	21 543	79 329	20 000	18 484
<i>CIE-jeunes</i>	37 680	46 769	5 000	2 236
<i>Afpa promotion 16-18 ans</i>	4 391	30 000		-
<i>Entrées de jeunes en IAE</i>	61 904	37 495	30 000	-
<i>Entrées en Pacea</i>	288 026	429 918	340 000	350 310
<i>Entrées en Garantie jeunes</i>	103 308	195 955	100 000	92 028
<i>Apec Objectif premier emploi</i>	24 500	33 000	-	-

Source : Cour des comptes. * Pour les lignes marquées d'un astérisque, les données sont en cumul 2020-2021 pour l'objectif et les résultats. ** chiffre constaté en 2019

Deux dispositifs peinent particulièrement à atteindre leurs objectifs : les PEC-jeunes et le programme « Promotion 16-18 », géré par l'Afpa pour répondre à l'obligation de formation des jeunes âgés de 16 à 18 ans.

Les contrats aidés PEC-jeunes ont démarré très lentement. Des employeurs ont pu être freinés par le contexte : les associations dans le domaine du sport ou de l'économie sociale et solidaire ont souvent été fermées durant la crise ou ont dû réduire leur activité ; quant aux collectivités territoriales, elles ont pu manquer de visibilité budgétaire. De

¹⁶⁶ En particulier, un nouvel appel à projets pour le repérage des « invisibles » de 38 M€.

¹⁶⁷ Selon une estimation récente de la délégation interministérielle à la transformation publique.

¹⁶⁸ Plan d'investissement dans les compétences.

plus, les employeurs et les réseaux d'accompagnement ont en partie perdu la compétence sur ce type de dispositifs qui n'étaient plus usités. Enfin, le reste à charge a été jugé dissuasif par certains employeurs par comparaison avec d'autres dispositifs plus incitatifs.

La « Promo 16-18 », nouveau dispositif lancé à la rentrée 2020 sans réelle communication dans un premier temps, a été présenté comme un programme de mobilisation de 13 semaines, susceptible de bénéficier en 2021 à 30 000 jeunes décrocheurs âgés de 16 à 18 ans. À l'issue d'un premier projet de « délocalisation » visant à rendre les jeunes autonomes pour un déplacement loin de leur domicile, l'Afpa a fait appel à ses partenaires pour faire découvrir les métiers aux jeunes et susciter ainsi chez eux un projet professionnel. Jusqu'en juin 2021, le déroulement de la prestation a été contrarié par la persistance des contraintes sanitaires. Plus fondamentalement, le maillage des centres Afpa s'est révélé insuffisamment fin. Enfin, la concurrence d'autres dispositifs a pu jouer au détriment de celui-ci. Des efforts de communication et d'articulation avec la Garantie jeunes ont été réalisés, qui permettent d'espérer un déploiement plus marqué par la suite.

Par ailleurs, s'agissant des principaux dispositifs d'accompagnement et malgré une forte croissance, ni les entrées en Pacea, ni celles en accompagnement intensif jeunes, ni surtout en Garantie jeunes, ne semblent, au vu des données de mai 2021, pouvoir atteindre les objectifs fixés, tant ceux-ci étaient ambitieux.

Dans la mesure où ces objectifs ont été fixés de manière fruste et où la demande d'emploi des jeunes n'a pas progressé partout de manière aussi défavorable qu'on pouvait le redouter, ce résultat n'est pas alarmant. Au contraire, le pilotage aurait dû prendre acte des évolutions de la conjoncture et adapter les cibles en conséquence.

3 - Un effet apparemment limité des aides à l'embauche sur le nombre de jeunes en emploi

La mesure généraliste d'aide à l'embauche des jeunes (AEJ) a fait l'objet d'évaluations mitigées.

Une étude du Conseil d'analyse économique (CAE)¹⁶⁹ estime que son impact est positif, robuste et statistiquement significatif : la prime aurait permis une augmentation moyenne du nombre d'embauches en CDD d'environ 8 % sur la période d'août 2020 à février 2021, mais de l'ordre de 6 % sur l'ensemble des CDD et CDI. Les secteurs particulièrement touchés par la crise (hôtel-café-restaurant et arts) semblent avoir davantage bénéficié de la mesure.

¹⁶⁹ Philippe Martin et Roland Rathelot, *Focus n° 60*, Conseil d'analyse économique, mai 2021.

Une étude de la Dares¹⁷⁰ a toutefois relativisé cet effet positif : le dispositif aurait permis une hausse de l'emploi en CDI ou en CDD long des jeunes âgés de 22 à 25 ans, estimée à 7 %, soit 60 000 emplois, ce qui confirme l'ordre de grandeur évalué par le CAE. Toutefois, ce dispositif n'aurait pas eu d'effets sur l'emploi total de cette catégorie d'actifs, en raison notamment d'un impact négatif sur l'emploi non salarié et sur l'emploi intérimaire.

Ces premières évaluations suggèrent ainsi que la mesure aurait favorisé un déplacement de l'emploi des jeunes vers des CDD longs et des CDI, sans conduire à une hausse globale de leur taux d'emploi.

Par ailleurs, entre 2019 et 2020, le nombre de contrats d'apprentissage est passé de 368 968 à 525 600. Cette hausse a cependant eu pour contrepartie la forte baisse des contrats de professionnalisation (- 48 % entre 2019 et 2020). Pour les jeunes, la hausse nette serait de 70 000 places supplémentaires en prenant en compte les deux formes de contrat en alternance.

Cette croissance demeure soutenue, dans des proportions jamais atteintes, par l'entrée en apprentissage de jeunes issus de l'enseignement supérieur. La part des diplômés entrés en apprentissage et préparant des diplômes de niveau bac + 2 et plus est passée de 45 % en 2019 à 56 % en 2020, celle des jeunes préparant des diplômes de niveau CAP-BEP de 36 % à 27 %. Autrement dit, sur les quelque 157 000 entrées nouvelles en apprentissage, 43 000 ont profité aux moins qualifiés, 88 000 aux plus diplômés. Or, dans plusieurs filières, l'insertion dans l'emploi des diplômés de l'enseignement supérieur est déjà très bonne et n'est améliorée qu'à la marge par l'apprentissage¹⁷¹.

4 - La Garantie jeunes a vu sa performance se dégrader pendant la crise

Dans le contexte d'une crise prolongée, l'accès à l'emploi des jeunes entrés en Garantie jeunes s'est considérablement dégradé.

¹⁷⁰ Dares Analyses n° 22, *Quels ont été les effets de l'aide à l'embauche des jeunes sur l'emploi des jeunes ?*, mai 2021.

¹⁷¹ Au 1^{er} décembre 2019, pour les diplômés de licence professionnelle et de master LMD (hors master enseignement), le taux moyen d'insertion professionnelle après 30 mois des diplômés de licence professionnelle était de 91 % pour ceux sous statut d'étudiant et de 95 % pour les apprentis ; pour les diplômés de master, il était de 91 % sous statut d'étudiant et de 96 % pour les apprentis. Cf. Note flash du SIES n° 8, *Une meilleure insertion sur le marché du travail pour les diplômés par la voie de l'alternance*, mai 2021.

Tableau n° 2 : sorties à l'issue de la Garantie jeunes et du Pacea

	En emploi	Alternance	Formation	Création d'entreprise
2019	27,55 %	6,56 %	10,71 %	0,56 %
2020	23,78 %	7,07 %	11,06 %	0,62 %
2021 (à fin mai)	19,86 %	9,28 %	13,6 %	0,37 %

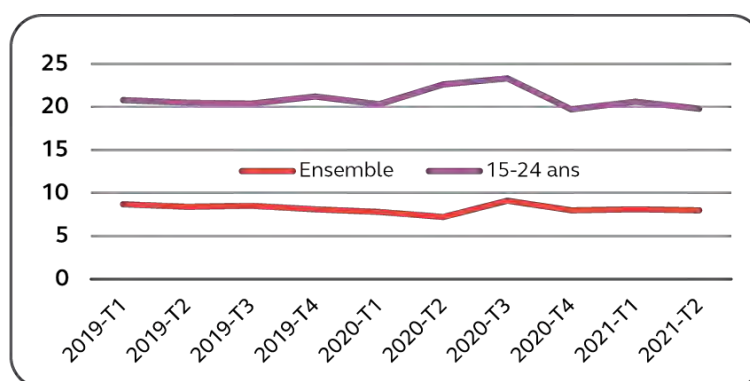
Source : calculs Cour des comptes d'après données DGEFP I-Milo. Le ratio est calculé sur les jeunes ayant achevé le programme.

Par ailleurs, la proportion de jeunes ayant bénéficié de quatre mois d'immersion dans le monde du travail au cours de leur parcours a été presque divisée par deux (elle est passée de 12,7 % à 6 %). Cette évolution met en évidence la perte de substance de cette modalité d'accompagnement.

C - Une situation de l'emploi des jeunes préservée, l'impact spécifique du plan à relativiser et son coût à maîtriser

1 - Le taux de chômage des jeunes ne s'est pas aggravé en sortie de crise

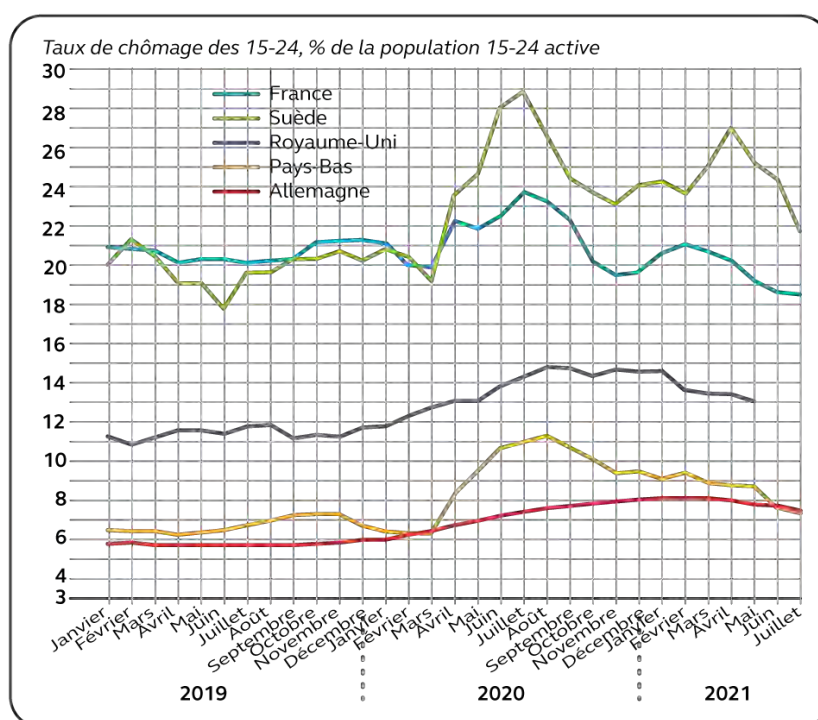
Le taux de chômage des jeunes s'est établi à 20 % au troisième trimestre 2021, en baisse de 1,2 point par rapport au niveau d'avant-crise.

Graphique n° 1 : taux de chômage des 15-24 ans et de l'ensemble de la population, 2019-2021

Source : Insee, enquête emploi

Cette évolution ne s'explique pas par le retrait des jeunes du marché du travail. Au contraire, leur taux d'activité atteignait 41,1 % au troisième trimestre 2021, un niveau supérieur de 3,2 points à celui observé fin 2019. Le graphique ci-après montre que le chômage des jeunes a même évolué plus favorablement en France que dans certains pays rencontrant moins de difficultés pour assurer leur insertion sur le marché de l'emploi.

Graphique n° 2 : évolution du chômage des jeunes en France et dans certains pays comparables, 2019-2021



Source : données OCDE

Par ailleurs, au troisième trimestre 2021, la part des jeunes âgés de 15 à 29 ans qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation (NEET¹⁷²), soit 11,6 %, est inférieure de 0,8 point par rapport à son niveau d'avant-crise. Quant au nombre de jeunes âgés de 15 à 24 ans inscrits en catégories A, B et C¹⁷³ à Pôle emploi, il est identique, au troisième trimestre 2021, à celui observé à la veille de la crise (soit 686 000) et leur part au sein de la demande d'emploi totale est restée stable.

¹⁷² Neither in employment, nor in education or training.

¹⁷³ C'est-à-dire sans aucune activité professionnelle ou en activité réduite et tenus d'effectuer des actes positifs de recherche d'emploi.

2 - Le coût du plan tient principalement aux aides à l'embauche, notamment à celle versée aux employeurs d'apprentis

Les données de suivi de l'exécution budgétaire pour 2020 et de prévision budgétaire pour 2021 des principales mesures sont retracées dans le tableau ci-après.

Tableau n° 3 : dépenses réalisées en 2020 et prévues pour 2021 au titre des principales mesures du plan « #1jeune1solution »

<i>En M€</i>	Trajectoire initiale 2020 - Plan de relance (CP)	Exécution 2020 (CP)	Trajectoire initiale 2021 - Plan de relance (CP)	Prévision d'exécution 2021 (CP)	Coût total – prévision initiale	Coût total prévu
<i>CIE Jeunes</i>	13,00	6,49	171,97	152,97	269	381,62
<i>PEC Jeunes</i>			239,58	236,21	416,3	673,24
<i>Garantie jeunes (allocation)</i>			95,00	95,00	211,00	211,06
<i>Missions locales</i>			100,00	100,00	100,00	100,00
<i>Aide exceptionnelle pour les contrats de professionnalisation</i>	160,00	140,00	640,00	451,14	800,00	858,88
<i>Aide exceptionnelle à l'apprentissage</i>	404,08	630,47	801,32	2 932,39	1 237,3	5 145,4
<i>PIC - Formations jeunes (+ 100 000 entrées)</i>			175,00	326,17	700,00	980,00
<i>PIC - Revalorisation de la rémunération des jeunes stagiaires de la formation professionnelle</i>			85,00	35,96	85	nd
<i>PIC - Obligation de formation des 16-18 ans</i>	17,50		122,50	122,50	245	170,50
<i>Aide à l'embauche des jeunes (AEJ) de moins de 26 ans</i>	200,00	174,01	900,00	721,81	1 100	990,48
<i>Accompagnement intensif jeunes de Pôle emploi (AIJ)</i>	0,00		69,00	nd	69,00	nd
Total					5,3 Md€	9,7 Md€

* CP : crédits de paiement

Source : Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

Les dépassements financiers qui sont observés pour l'aide exceptionnelle à l'apprentissage s'expliquent par une première prolongation de cette aide. Compte tenu de décalages de paiement sur 2022, le coût total des mesures avoisinerait *in fine* 9,7 Md€, dont près de 6 Md€ pour les seules aides à l'embauche en contrat d'apprentissage ou de professionnalisation. Cette estimation ne tient pas compte de l'annonce, le 6 septembre 2021, d'une nouvelle prolongation de ces aides jusqu'au 30 juin 2022.

3 - L'impact du plan sur l'emploi des jeunes demeure difficile à évaluer

L'aide à l'apprentissage, mesure dont le coût est le plus élevé, a certainement permis d'augmenter significativement le nombre d'apprentis, mais surtout au bénéfice de diplômés dont l'insertion sur le marché du travail n'est le plus souvent pas problématique. L'effet net sur l'emploi en volume est donc vraisemblablement faible. Quant à l'aide généraliste à l'embauche des jeunes, deuxième mesure en termes de coût, elle n'a pas eu d'effet sur le volume total de l'emploi. S'agissant des contrats aidés, ils apporteront une solution temporaire à quelques dizaines de milliers de jeunes, mais au prix d'effets d'aubaine qui demeurent à évaluer : le nombre de créations nettes d'emplois pourrait donc être faible. Le surcroît d'entrées en Garantie jeunes, qui pourraient être de l'ordre de 60 000, ne permet pas de conclure à une amélioration importante de l'insertion dans l'emploi. En effet, les performances d'insertion dans l'emploi de ce dispositif, qui étaient déjà faibles (de l'ordre d'un bénéficiaire sur quatre), se sont dégradées pendant la crise.

L'indemnisation de l'activité partielle a également favorisé le maintien dans l'emploi des jeunes actifs, dans des proportions qui restent à affiner. Ces derniers ont aussi bénéficié des mesures prises hors du champ du travail et de l'emploi. Les données disponibles à mi-2021 montrent notamment que l'objectif de 100 000 entrées supplémentaires en service civique pourrait être atteint. Par ailleurs, les mesures visant à favoriser la poursuite d'études supérieures ont porté leurs fruits : selon la Dares, la population étudiante s'est accrue de 110 000 personnes entre fin 2019 et fin 2020. Les effets de ces mesures paraissent à tout le moins aussi forts, à court terme, que ceux des mesures prises par le ministère du travail.

III - Les enseignements à tirer de la crise en matière de politique de l'emploi des jeunes

A - Sélectionner les dispositifs les plus efficaces face à une crise de nature conjoncturelle

Les acteurs de terrain estiment ne pas être en mesure de déployer simultanément un aussi grand nombre de dispositifs en atteignant un objectif chiffré pour chacun d'entre eux, surtout en temps de crise. En pratique, beaucoup se sont concentrés sur une partie seulement des mesures proposées. Le souhait d'apporter une réponse différenciée à chaque situation et d'en prescrire la déclinaison concrète devient, à un certain degré, contre-productif.

En outre, lorsqu'une mesure nécessite une appropriation par ses bénéficiaires (en l'occurrence les jeunes et leurs employeurs potentiels), notamment parce qu'elle est nouvelle, un délai significatif est indispensable avant qu'elle ne produise ses pleins effets, comme cela a été observé pour les contrats aidés. Ce délai peut ne pas être compatible avec la volonté d'agir rapidement. Dans ce contexte, il est préférable de sélectionner les dispositifs qui relèvent bien d'une réponse conjoncturelle et dont la mise en place est très rapide.

B - Décliner plus finement les objectifs

Le dimensionnement initial d'une réponse à une crise est nécessairement indicatif, surtout lorsque celle-ci est d'une évolution peu prévisible, peu propice pour maintenir la mobilisation des acteurs. Une solution serait d'annoncer dès le départ selon quels critères et dans quel calendrier les moyens budgétaires et les objectifs pourront évoluer en fonction de la situation du marché du travail.

Si l'emploi des jeunes a progressé en moyenne nationale, l'impact de la crise demeurait, au printemps 2021, différencié selon les territoires. Entre avril 2019 et avril 2021, la demande d'emploi des jeunes âgés de moins de 25 ans a baissé dans plusieurs départements (- 12 % dans le Cantal, - 10 % dans la Creuse), alors qu'elle a fortement progressé dans d'autres (+ 20 % à Paris, + 25 % dans les Hauts-de-Seine). Face à de telles disparités, sensibles dès les premiers mois de la crise et accrues par la suite, les objectifs de volume des dispositifs auraient dû être régulièrement revus à l'aune des besoins réels.

C - Mieux cibler les publics et préserver la qualité des prestations

Formuler des objectifs insuffisamment adaptés aux besoins et aux potentialités de chaque territoire ne conduit pas seulement à des mesures de reprogrammation budgétaire, mais comporte le risque d'inciter des publics mal ciblés à entrer dans des dispositifs qui ne répondent pas parfaitement à leurs besoins. De fait, la part de bacheliers dans le public de la Garantie jeunes est passée de 30 % depuis le début de la crise à 36 % dans les premiers mois de 2021. Dans les départements où l'activité a subi de fortes restrictions, il n'était pas possible d'accroître les volumes de jeunes accueillis en maintenant la qualité de l'accompagnement, au moins en matière de première expérience professionnelle.

Les pouvoirs publics doivent donc, le cas échéant, modérer leurs ambitions quantitatives pour garantir le contenu qualitatif des dispositifs qu'ils souhaitent amplifier, et prendre en compte, dans chaque territoire, la capacité des acteurs locaux à accompagner ce développement. De plus, un effort particulier doit être fait en temps de crise pour aller vers les publics éloignés des organismes qui mettent en œuvre ces dispositifs, faute de quoi leur sort sera comparativement plus défavorable encore.

Dans une certaine mesure, le Gouvernement semble avoir choisi l'outil des parcours d'accompagnement dit intensif, assortis d'une allocation, comme un début de réponse à la question des ressources des jeunes en difficulté. Or, cette question n'est pas seulement de nature conjoncturelle. Il en est résulté, dans certains territoires, une moindre intensité du contenu des prestations proposées et un élargissement à des publics n'ayant pas besoin d'un accompagnement aussi intensif. Pour assurer un soutien financier à des jeunes en grande difficulté pendant la crise, objectif qui aurait pu être plus clairement énoncé, il aurait été plus cohérent de mettre davantage l'accent sur le Pacea (qui n'implique pas un programme intensif, mais permet une aide financière ponctuelle).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La situation des jeunes sur le marché du travail apparaissait relativement préservée à l'automne 2021, ce qui pourrait laisser augurer d'une réussite des mesures du plan « #1jeune1solution », grâce à une meilleure coordination des acteurs et une indéniable mobilisation de l'État et de ses partenaires.

Ce diagnostic mérite toutefois d'être nuancé. L'efficacité de certaines mesures sur l'emploi, notamment les plus coûteuses, n'est pas avérée, et le résultat observé est à mettre au moins autant au crédit des dispositifs de droit commun (indemnisation de l'activité partielle) et aux mesures situées hors du périmètre du ministère chargé du travail (service civique, places supplémentaires en établissements scolaires et universitaires).

En définitive, une grande partie des crédits du plan a financé la poursuite, avec un changement d'échelle, d'orientations antérieures : développement des modes intensifs d'accompagnement, de la formation, et de l'apprentissage. Ce changement d'échelle n'était pas justifié par la seule réponse à la conjoncture, en tout cas pas sur tous les territoires, et nécessite d'être en partie réexaminé en sortie de crise. De plus, la réponse par la hausse des volumes de bénéficiaires a, à nouveau, posé avec une acuité accrue la question de l'orientation des jeunes vers les dispositifs réellement adaptés à leurs besoins.

À l'issue de cette enquête, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. orienter les jeunes vers les dispositifs en fonction d'un diagnostic et de critères communs à l'ensemble des opérateurs, et poursuivre l'harmonisation de l'indemnisation des bénéficiaires, de manière à limiter la concurrence entre dispositifs (ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, Pôle emploi) ;*
 - 2. moduler le montant des aides à l'apprentissage en faveur des filières et des niveaux de diplôme où leur valeur ajoutée en termes d'insertion est la plus importante (ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion).*
 - 3. évaluer, au plus tard en 2023, la valeur ajoutée en termes d'insertion sur le marché du travail des emplois aidés dans le secteur non-marchand (ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion) ;*
 - 4. mieux proportionner les objectifs à atteindre pour l'entrée de jeunes dans les dispositifs à la réalité de l'évolution de l'emploi des jeunes dans les territoires (ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion).*
-

Réponses

Réponse du Premier ministre	159
Réponse du directeur général de Pôle emploi	164

Destinataire n'ayant pas d'observation

Monsieur le président de l'Union nationale des missions locales (UNML)
--

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Par courrier en date du 10 novembre, la Cour des comptes m'a adressé un chapitre : « le plan #1jeune1solution en réponse aux effets de la crise sanitaire sur l'emploi des jeunes », destiné à figurer dans son rapport public annuel de 2022. Il m'inspire les remarques suivantes.

Je souhaite rappeler au préalable que la conception et la mise en œuvre du plan #1 jeune1solution ont reposé sur la volonté assumée :

- *D'une part, d'assurer une intervention d'une ampleur exceptionnelle, liée comme le souligne la Cour à la vulnérabilité très particulière des jeunes sur le marché du travail, et à ses conséquences économiques et sociales potentielles au regard des caractéristiques de la crise liée à la covid 19 ;*
- *D'autre part, d'apporter une très large palette de solutions aux besoins des jeunes, en proposant des réponses visant prioritairement à soutenir l'accès à l'emploi et à l'activité des jeunes, toutes catégories confondues, mais aussi des réponses ciblées sur les besoins des jeunes les plus éloignés du marché du travail ;*
- *Enfin, d'assurer la plus grande efficacité et effectivité dans la mise en œuvre des mesures, au travers notamment d'un pilotage resserré du plan aux différentes échelles territoriales, d'un renforcement de la coordination entre opérateurs, et d'un recours à une solution numérique de grande ampleur, mise en exergue à juste titre par la Cour.*

Dans ce cadre, je tiens à souligner le contexte d'urgence et d'incertitudes majeures sur le plan socioéconomique dans lequel le plan a été conçu.

Il importe en effet d'avoir ce contexte à l'esprit pour apprécier la nature et la pertinence des réponses apportées au défi de la situation des jeunes en matière d'emploi, dans le contexte inédit de la crise liée à la covid 19. Ce contexte a en effet rendu nécessaire la construction d'une réponse à la fois massive, rapide, et lisible pour les jeunes et les entreprises. Il est ainsi apparu nécessaire de privilégier la mise en œuvre très rapide de dispositifs particulièrement simples et accessibles, notamment concernant les aides à l'embauche et les aides à l'alternance, dont les paramètres ont été définis en conséquence. Au regard de la nécessité de répondre vite et bien aux attentes des jeunes comme aux besoins des entreprises, le Gouvernement a déployé pour le recrutement des jeunes et des apprentis des aides simples et forfaitaires, dont l'intelligibilité immédiate par les usagers a permis le succès rapide.

C'est également ce contexte qui a conduit le Gouvernement, avec le plan #1 jeune!solution, à recourir principalement à des dispositifs et des cadres préexistants, déjà précédemment évalués et immédiatement mobilisables et opérationnels, tels le parcours d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA), la garantie jeunes mise en œuvre par les missions locales ou l'accompagnement intensif jeunes (AIJ) mis en œuvre par Pôle emploi, mais tout en changeant d'échelle (augmentation de plus de 50 % des cohortes de garanties Jeunes de 2019 à 2020 puis doublement pour 2021). Ces réponses ont été complétées par des mesures nouvelles, tels la nouvelle offre de service de l'Association pour l'emploi des cadres (APEC) en direction des jeunes diplômés – dont la reconduction a été actée au titre de 2021/2022 –, le dispositif « Promo 16-18 » mis en place par l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) en direction des jeunes mineurs décrocheurs qui sera reconduit jusqu'au mois de juillet 2022 et évalué au printemps prochain, ou encore certaines mesures de soutien à la création d'activité.

C'est enfin dans ce contexte, marqué au-delà de la rentrée 2020 par les épisodes successifs de confinement et de restrictions sanitaires, que le Gouvernement s'est attaché à ajuster au « fil de l'eau » et en temps voulu les réponses apportées dans le cadre du plan. À titre d'exemple, comme le rappelle la Cour, après une mise en place rapide visant à maximiser l'impact de la mesure¹⁷⁴, l'aide exceptionnelle à l'embauche des jeunes (AEJ) a été ajustée et resserrée en avril 2021 au bénéfice des jeunes dont le salaire est inférieur à 1,6 SMIC, avant d'être mise en extinction fin mai 2021. À ce titre, le déplacement de l'emploi des jeunes éligibles à cette aide, observé par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), vers des CDD longs et des CDI constitue en lui-même un résultat positif. Cette mesure a par ailleurs été source d'économies induites par la baisse du nombre de contrats courts.

Un autre exemple peut être cité, avec la fongibilité totale entre les enveloppes de contrats aidés dans le secteur non marchand (PEC) et dans le secteur marchand (CIE) qui a été instaurée courant 2021, et dont les préfets se sont largement emparés pour conforter la dynamique constatée dans le secteur marchand, en réduisant à due proportion les objectifs dans le secteur non marchand.

Comme le souligne la Cour, les données disponibles montrent que la situation de l'emploi des jeunes a été préservée, et ce non pas dans le cadre d'un retrait du marché du travail de ces derniers, mais dans celui d'une augmentation de leur taux d'activité, particulièrement remarquable

¹⁷⁴ Le bénéfice de l'aide à l'embauche des jeunes était d'ailleurs réservé aux jeunes recevant un salaire inférieur à 2 fois le SMIC dès sa mise en place le 1^{er} août 2020.

dans le contexte de crise. Ceci semble de nature à caractériser l'impact très positif du plan en tant que tel sur la situation des jeunes sur le marché du travail. Le niveau record du taux d'emploi des jeunes, estimé à 32,8 % au 3^{ème} trimestre 2021, est également à mettre au crédit du plan.

Concernant plus spécifiquement les différentes mesures mises en œuvre dans le cadre du plan #1 jeune1solution, je souhaite formuler un certain nombre de remarques en réponses aux recommandations de la Cour.

Concernant l'orientation des jeunes et l'harmonisation de l'indemnisation des différents dispositifs de façon à limiter la concurrence entre dispositifs (recommandation n°1) :

Le contrat d'engagement jeune (CEJ) répond très largement à cette recommandation. Il s'adresse à tous les jeunes de moins de 26 ans (et de moins de 30 ans pour ceux en situation de handicap) qui sont durablement éloignés de l'emploi et sans formation et qui souhaitent s'engager activement dans un parcours vers l'emploi, à compter du 1^{er} mars 2022.

Le CEJ consiste en :

- un programme intensif d'accompagnement de 15 à 20 heures par semaine minimum, avec une mise en activité systématique et régulière du jeune du premier au dernier jour, pendant une période pouvant aller jusqu'à 12 mois (et jusqu'à 18 mois sous conditions) ;*
- un référent unique tout au long du parcours du jeune, conseiller de mission locale ou de Pôle emploi ;*
- une allocation pouvant aller jusqu'à 500 euros par mois pour les jeunes sans ressources qui ne sont pas en mesure de suivre un accompagnement exigeant tout en subvenant à leurs besoins. Ce montant est aligné sur la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle. La rémunération des volontaires en établissement pour l'insertion dans l'emploi (Evide) est également revalorisée à hauteur de 500 euros, à compter du 1^{er} janvier 2022 ;*
- une application numérique pour mettre le jeune au centre de l'accompagnement, lui faciliter les échanges avec son référent et le suivi de son parcours.*

Le CEJ s'inspire de la garantie jeunes qui a fait ses preuves, mais la refonde en tirant les enseignements des programmes lancés depuis le début du quinquennat pour atteindre davantage d'efficacité dans le retour à l'emploi et pour accompagner des jeunes plus éloignés de l'emploi.

Toutefois, contrairement à la garantie jeunes, uniquement mise en œuvre par les missions locales, le CEJ sera proposé par Pôle emploi et par d'autres opérateurs qui connaissent bien ces publics (notamment les jeunes

les plus en rupture). Il obéira à des règles communes et mobilisera une application unique. Il sera basé sur une plus grande coopération entre tous les acteurs qui interviennent auprès des jeunes et favorisera une offre de proximité. Désormais, les 900 agences de Pôle emploi et les 1 400 sites et antennes des missions locales répartis sur tout le territoire le proposeront.

S'agissant plus particulièrement de la garantie jeunes :

Si la Cour mentionne que la garantie jeunes ne semble pas, dans les faits, s'adresser aux jeunes les plus éloignés de l'emploi, il faut relever que, depuis son lancement, 76,5 % des bénéficiaires ont moins de 21 ans et 71,5 % n'ont pas le baccalauréat. Ces chiffres soulignent que la garantie jeunes, dédiée à un public de jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation (NEET) et se trouvent en situation de précarité financière, s'adresse de plus à un public particulièrement jeune (18-21 ans surtout), qui a donc moins d'expérience professionnelle et qui est peu diplômé. Le dispositif atteint donc bien sa cible. En outre, le constat qui est fait de la dégradation de l'efficacité de la garantie jeunes en termes d'insertion à la sortie doit être fortement relativisé, car une telle dégradation pourrait être liée au net recul du nombre de jeunes en garantie jeunes qui ont bénéficié d'une immersion dans le monde du travail, possiblement en raison des périodes de confinement ou des effets de la crise. En outre, le taux d'insertion dans l'emploi est à mettre en regard de son contrefactuel, les populations traitées étant très éloignées de l'emploi et l'effet de la conjoncture entrant également en ligne de compte. Les évaluations de la garantie jeunes publiées jusqu'ici révèlent un effet d'une dizaine de points sur le taux d'insertion dans l'emploi, ce qui est remarquable.

Concernant les aides à l'alternance :

Concernant la recommandation n°2 formulée par la Cour, il importe de préciser que lors de la mise en œuvre du plan de relance de l'alternance, plusieurs hypothèses ont été étudiées pour l'aide unique aux employeurs d'apprentis et l'aide exceptionnelle, reposant sur des critères différents (en termes de niveaux de diplôme et de montant de l'aide notamment) de ceux finalement appliqués. Toutefois, le confinement du printemps 2020 a montré que les difficultés de recrutement rencontrées par les employeurs et les freins à la formation pour les jeunes étaient moins marqués par le niveau de diplôme préparé que par les contraintes rencontrées dans certains secteurs d'activité. Pour ces raisons, il n'est pas apparu opportun au Gouvernement de limiter l'aide exceptionnelle. Les résultats 2020 montrent que les bénéfices de cette aide ont été observés pour tous les niveaux de diplômes, même les moins élevés. En outre, le développement des formations par apprentissage dans le supérieur donne à cette voie de formation une plus grande visibilité ainsi qu'une meilleure image, contribuant ainsi à son essor dans tous les secteurs d'activité.

Concernant la valeur ajoutée des contrats aidés dans le secteur non marchand (recommandation n° 3) :

La transformation qualitative des contrats aidés en parcours emploi compétences (PEC) en 2018 a conduit à fixer comme objectif unique l'insertion durable dans l'emploi des publics en difficulté. L'orientation vers un PEC dépasse désormais le raisonnement par catégorie administrative (demandeurs d'emploi de longue durée, quartiers prioritaires de la ville...) et s'appuie sur un diagnostic global conduit par le conseiller du service public de l'emploi. Aussi, le critère de catégorie administrative ou de niveau de diplôme pour l'évaluer ne permet pas de constituer à lui seul un critère pertinent pour évaluer le degré d'éloignement au marché du travail de ces bénéficiaires.

En 2020, en réponse à la crise sanitaire, le Gouvernement a pris la décision de recourir plus fortement aux contrats aidés dans une logique de mesure contra-cyclique (en lien avec les études réalisées sur l'efficacité de ce type de dispositif, cf. Dares analyses n° 21, mars 2017 à titre d'exemple).

Depuis plusieurs années, le taux d'insertion dans l'emploi des contrats aidés est en constante amélioration : 49 % de salarié entrés en emploi 6 mois après un PEC en 2018, 53 % en 2019, 57 % en 2020 (données issues du projet annuel de performances, source : enquêtes sortants de contrats aidés, Dares).

Concernant la proportionnalité des objectifs pour l'entrée des jeunes dans les dispositifs avec la réalité de l'évolution de l'emploi des jeunes dans les territoires (recommandation n° 4) :

Les objectifs territoriaux des dispositifs emploi (garantie jeunes, contrats aidés, insertion par l'activité économique en particulier) sont assis sur des données socioéconomiques locales, notamment la situation de l'emploi et des publics cibles, et sur des remontées de besoins par les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités. Cette méthodologie permet de prendre en compte les disparités territoriales du marché du travail.

À cet égard, l'année 2020 a constitué une année atypique, dans un contexte de changement d'échelle massif induit par la mise en œuvre du plan #1Jeune1Solution. S'agissant par exemple de la garantie jeunes, la volatilité des variables socioéconomiques territoriales au cours de l'année 2020, très dépendantes des contraintes sanitaires locales, n'a pas semblé constituer une base suffisamment robuste pour définir des objectifs. Aussi, pour faire face au choc de la crise de 2020 sur la situation des jeunes, l'État a fixé au réseau des missions locales l'ambition d'un doublement de l'objectif national en 2021, qui s'est traduit, pour l'essentiel, par un doublement de l'objectif de chaque mission locale. De fait, l'atteinte

constatée des cibles ne fait pas apparaître de lien évident avec ce qu'aurait conduit à prédire la prise en compte de la demande d'emploi en fin de mois (DEFM) des jeunes. Le doublement des objectifs, qui résultait d'une estimation moyenne de l'évolution par ailleurs difficilement prédictible de la situation dans les territoires, a ainsi permis de donner un horizon volontariste à la gouvernance du réseau dans le but d'anticiper le plus tôt possible les conséquences de la crise sur la situation des jeunes. Pour autant, ces objectifs n'introduisent aucune rigidité dans le pilotage du réseau puisque, par un mécanisme de conditionnalité partielle, le financement de chaque mission locale est, en fin d'exercice, ajusté au plus près de la situation finalement constatée.

De la même façon, les préfets de région se sont emparés des opportunités qui leur ont été ouvertes pour adapter leurs objectifs à la réalité de leur territoire, dès la fin de l'année 2020 où une fongibilité encadrée a été rendue possible entre les objectifs du Plan #1Jeune1Solution, puis pendant l'année 2021, au soutien du dynamisme observé des contrats initiative emploi (CIE) Jeunes. Dans le cadre du déploiement du contrat d'engagement jeune, un suivi encore plus fin et régulier de la mise en œuvre des dispositifs de la politique de l'emploi sera par ailleurs initié : l'objectif est d'outiller les services déconcentrés de l'État et le service public de l'emploi pour renforcer leur pilotage de ces dispositifs.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE PÔLE EMPLOI

À titre liminaire, je relève avec satisfaction que la Cour reconnaît :

- la forte mobilisation de l'État et du service public de l'emploi, notamment celle de Pôle emploi, dans le cadre du plan #1Jeune1solution, et ce, dans un contexte perturbé ;*
- le renforcement de la coopération entre Pôle emploi et les Missions locales sur des projets concrets témoignant d'une orientation générale positive ;*
- la répartition des objectifs chiffrés entre Pôle emploi et les Missions locales pour améliorer leur rôle en matière d'orientation vers la formation ;*
- l'attention particulière de Pôle emploi en faveur de l'accessibilité des offres d'emploi, rendues disponibles aux jeunes via une plateforme électronique commune, optimisée grâce à une meilleure coordination entre les principaux réseaux (Pôle emploi et Missions locales) assurant le service public de l'emploi local ;*
- le développement des initiatives destinées aux jeunes et aux entreprises par les services déconcentrés, en relation avec les réseaux accompagnant les jeunes dans leur parcours d'insertion professionnelle.*

En complément de ces constats, je souhaiterais souligner la mobilisation de Pôle emploi en lien avec ses partenaires dans le cadre du plan #1jeune1solution afin de ne laisser aucun jeune sans solution :

- *en démultipliant les solutions mobilisables (parcours d'insertion, formations qualifiantes, contrats aidés, aides à l'embauche et aides aux jeunes, etc.) ;*
- *en fluidifiant, sécurisant et adaptant les parcours aux besoins des jeunes ;*
- *en garantissant l'accès à l'ensemble des offres de service portées par les Missions locales, Pôle emploi et les Cap emploi ;*
- *en mettant en place des actions coordonnées en faveur de l'accès à la formation et de l'engagement vers les dispositifs de volontariat en entreprise, du service civique, d'accompagnement par le sport, etc. ;*
- *en assurant la gestion de l'aide financière exceptionnelle à destination des jeunes demandeurs d'emploi bénéficiant de l'accompagnement intensif pour les jeunes (AIJ) ou d'un autre dispositif d'accompagnement intensif¹⁷⁵. En effet, depuis le 20 juillet 2021 et dans un objectif de simplification, les demandes d'attribution de cette aide sont traitées directement par les conseillers de Pôle emploi, sans intermédiaire.*

À titre complémentaire, je souhaite formuler les remarques suivantes :

1. Les bons résultats des dispositifs suivis par Pôle emploi particulièrement dans ce contexte de crise, mériteraient d'être davantage soulignés

Selon la Cour, malgré une forte croissance, les principaux dispositifs d'accompagnement (Pacea, accompagnement intensif jeunes (AIJ), Garantie jeunes) « ne semblent pas, au vu des données de mai 2021, pouvoir atteindre les objectifs fixés, tant ceux-ci étaient ambitieux ».

Je souhaiterais toutefois rappeler que 210 000¹⁷⁶ jeunes ont pu bénéficier du dispositif d'accompagnement intensif des jeunes (AIJ) depuis le 1^{er} janvier 2021. La projection des entrées pour l'année 2021 est de l'ordre de 225 000, soit proche de la cible de 240 000 jeunes. Ainsi, force est de constater que les objectifs d'entrées en AIJ sont quasiment atteints, ce qui constitue une performance incontestable, compte tenu du contexte

¹⁷⁵ Ces dispositions s'appliquent désormais aux jeunes en AIJ et par extension aux jeunes demandeurs d'emploi en accompagnement renforcé, en accompagnement global, pris en charge dans les dispositifs Equip'emploi et Equip'recrut, ou dans le cadre d'autres dispositifs territoriaux d'accompagnement.

¹⁷⁶ Chiffre au 27 novembre 2021.

de mise en œuvre de ce dispositif et des décisions tardives concernant l'affectation de ressources complémentaires accordées par l'État pour l'accompagnement des jeunes.

S'agissant des objectifs territoriaux en matière de formation, la Cour mentionne que « le plan prévoit d'augmenter le nombre de bénéficiaires de mesures déjà en vigueur. Ainsi, le nombre d'entrées en formation de jeunes de moins de 30 ans doit passer de 345 000 en 2020 à 415 000 en 2021, puis 375 000 en 2022 ».

Comme indiqué lors de l'audition du 4 octobre dernier dans le cadre du projet de rapport relatif à l'entrée des jeunes sur le marché du travail à la rentrée 2020, Pôle emploi est au rendez-vous de ses objectifs cadencés avec plus de 179 000 inscriptions de jeunes de moins de 30 ans en formation (hors formations prescrites par les ML et hors CPF autonomes) au 31 octobre 2021, soit 20 % de plus que prévu à cette date.

La recommandation de la Cour en faveur d'un diagnostic et de critères communs à l'ensemble des opérateurs pour l'orientation des jeunes s'inscrit dans le sens de l'action de Pôle emploi.

2. La recommandation de la Cour consistant à orienter les jeunes vers les dispositifs en fonction d'un diagnostic commun à l'ensemble des opérateurs est au cœur de la contribution de Pôle emploi dans le cadre des travaux de préfiguration du service public de l'insertion et de l'emploi.¹⁷⁷

Par ailleurs, des lignes directrices guidant l'orientation vers les différentes modalités d'accompagnement existent déjà. Ainsi, un kit d'orientation vers les services de Pôle emploi et de ses partenaires a été élaboré dans le cadre du plan #IjeuneIsolution pour aider à la bonne orientation en fonction de la situation individuelle de la personne. Un effort particulier a été porté auprès de notre réseau afin de faciliter l'appropriation de ces repères par les agents de Pôle emploi. Un dispositif de contrôle interne a été mis en place pour sécuriser la qualité du diagnostic, la connaissance et la mobilisation de l'offre de service adéquate.

En outre, les échanges d'informations entre Pôle emploi et les Missions locales ont été renforcés. Ces dernières ont accès, via le système d'information de Pôle emploi, aux différentes informations concernant le parcours des jeunes entrants et sortants du Pacea et de la Garantie jeune. Allant plus loin, Pôle emploi conduit actuellement une transformation d'ampleur de l'infrastructure de son système d'information qui permettra, à partir de 2023, un meilleur arrimage avec celui des Missions locales.

¹⁷⁷ Travaux engagés dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté.

L'objectif est d'assurer un parcours sans couture pour les jeunes et de permettre aux conseillers Pôle emploi de leur proposer une offre de services cohérente et plus adaptée, en tenant compte de l'antériorité de leur parcours.

Enfin, l'harmonisation des critères d'orientation et d'indemnisation préconisée par la Cour trouvera sans doute un écho dans le dispositif Contrat d'Engagement Jeune (CEJ), annoncé par le gouvernement en novembre dernier et dont les dispositions législatives et réglementaires sont en cours d'adoption.

Ce dispositif répond en outre à la problématique soulignée par la Cour concernant les jeunes les plus éloignés du marché du travail et les plus en difficulté. Dans la lignée du plan #1jeune1solution, le gouvernement entend ainsi leur proposer un accompagnement profondément renouvelé avec un objectif d'entrée plus rapide dans l'emploi.

Aussi, à compter du 1er mars 2022, les jeunes de moins de 26 ans durablement sans emploi ni formation, souhaitant s'engager activement dans un parcours vers l'emploi se verront proposer par Pôle emploi ou par les Missions locales ou par tout autre acteur qui sera désigné :

- un programme intensif d'accompagnement de 15 à 20 h par semaine minimum ;*
- une allocation pouvant aller jusqu'à 500 euros par mois, sous condition de revenus ;*
- une application numérique pour mettre le jeune au centre de l'accompagnement, lui faciliter les échanges avec son référent et le suivi de son parcours.*

Chaque jeune sera accompagné par un conseiller Pôle emploi ou Mission locale qui demeurera son référent tout au long de son parcours, y compris quand le jeune suit un programme extérieur à la Mission locale ou à Pôle emploi (ex. : formation, école de la deuxième chance, Epide, etc.).

Naturellement, Pôle emploi prendra une part active dans la mise en œuvre de ce dispositif, l'objectif étant d'accompagner 100 000 jeunes l'année prochaine, avec un démarrage en mars 2022.

Il reste certainement des marges de progrès dans l'accompagnement des jeunes et leur orientation vers l'organisme le plus adapté tout en évitant les effets potentiels de concurrence entre les dispositifs.

Toutefois, à la lumière des éléments mis en exergue dans la présente réponse, l'apport de Pôle emploi dans la mise en œuvre du plan #1jeune1solution semble indéniablement positif, y compris concernant l'AIJ qui constitue un réel succès qu'il faudra capitaliser pour les projets à venir.

4

L'utilisation des moyens mis à disposition par l'Union européenne pour soutenir l'emploi

PRÉSENTATION

En début d'année 2020, la pandémie de covid 19 a conduit l'Union européenne à déployer des dispositifs variés pour soutenir l'emploi et l'économie¹⁷⁸. Dès la mi-mars 2020, la Commission a proposé des mesures économiques et sociales destinées à conforter et amplifier l'action des États membres pour répondre à l'urgence de la crise, puis pour relancer les économies et le marché du travail (cf. la chronologie ci-après détaillée dans le schéma n° 1).

Dans le cadre du plan de relance européen, la France pourrait bénéficier de 43,3 Md€ au titre de deux dispositifs : 3,9 Md€ proviennent des moyens supplémentaires apportés à la politique de cohésion en 2021 et 2022 et 39,4 Md€ de la « Facilité pour la reprise et la résilience » (FRR) sur la période 2021-2026. Cette dernière finance environ 40 % du plan de relance français¹⁷⁹, dont jusqu'à 7,1 Md€ en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle dans le champ de compétences du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion.

L'enquête a montré que le ministère chargé du travail s'était rapidement approprié les mesures mises en place par l'Union européenne (I). La Cour appelle toutefois l'attention sur les enjeux que constituent, pour en tirer pleinement parti, le pilotage, le suivi et l'évaluation du volet « emploi » du plan de relance (II).

¹⁷⁸ Dispositifs de chômage partiel, aides sectorielles, aides à l'embauche, etc.

¹⁷⁹ Le plan France relance couvre la période 2020-2022 et s'élève à 100 Md€.

Schéma n° 1 : chronologie des mesures prises par l'Union européenne pour faire face à la crise sanitaire jusqu'en août 2021



Les chiffres sont en euros courants 2020.

Source : Cour des comptes

I - Une appropriation rapide par le ministère du travail des moyens déployés en urgence par l'Union européenne

En réponse à la crise sanitaire, les administrations européennes et françaises ont rapidement pris des mesures d'urgence destinées à soutenir l'emploi. De nouvelles marges de manœuvre ont été offertes aux États membres dans l'utilisation des fonds européens (A). Si le ministère chargé du travail s'est montré réactif pour tirer parti de ces mesures, il doit cependant surmonter des difficultés récurrentes qu'il rencontre pour se conformer aux règles de gestion et de contrôle des fonds correspondants (B).

A - La priorité donnée à des souplesses de gestion plutôt qu'à l'octroi de crédits supplémentaires

Les fonds européens structurels et d'investissement, en particulier le Fonds social européen (FSE), ont été rapidement mis à contribution en phase d'urgence grâce à l'assouplissement de leurs règles d'utilisation¹⁸⁰.

1 - De larges possibilités de réorientation des crédits de la politique de cohésion

Dès le 13 mars 2020, la Commission européenne a permis aux États membres de bénéficier de façon exceptionnelle et temporaire d'un taux de financement à 100 % pour des opérations relatives à l'exercice financier 2020-2021 et d'obtenir le cofinancement de dépenses déjà réalisées visant à renforcer les capacités de réaction aux crises. Des projets en relation directe avec la lutte contre la pandémie ont ainsi pu bénéficier d'un financement intégral par l'Union européenne.

L'Union européenne a également autorisé le transfert de ressources entre les fonds de la politique de cohésion (notamment entre le FEDER¹⁸¹ et le FSE), ainsi qu'entre régions.

¹⁸⁰ Cf. les initiatives appelées *Coronavirus Response Investment Initiative (CRII et CRII+)* adoptées en mars et avril 2020.

¹⁸¹ Fonds européen pour le développement régional.

Certains de ces assouplissements ont été mis en œuvre par la France dès mars 2020, en particulier s’agissant de l’utilisation du FEDER¹⁸².

2 - Premier bilan de l’action du ministère du travail, de l’emploi et de l’insertion

a) La stratégie d’utilisation du Fonds social européen

En l’absence de crédits supplémentaires sur le FSE, dont l’enveloppe pluriannuelle était déjà consommée à hauteur de 91 %, les moyens dont le ministère chargé du travail pouvait disposer étaient limités. Fin mars 2020, 500 M€ environ étaient disponibles au titre du programme national du FSE. Toutefois, seuls 250 M€ étaient directement à la disposition du ministère¹⁸³, le reste ayant déjà été délégué à des organismes intermédiaires (Pôle emploi, départements, plans locaux pour l’insertion et l’emploi, etc.), qui ont pu eux-mêmes arrêter leurs priorités dans le cadre de la gestion de la crise.

En prenant en compte les autres programmes gérés par le ministère chargé du travail (initiative pour l’emploi des jeunes et programmes en faveur des départements d’outre-mer), 270 opérations avaient été financées à fin juillet 2021 en réponse à la crise sanitaire, dont 169 au titre du programme national du FSE, pour un montant de 114,5 M€. Sur ces 270 opérations, près de 60 % relèvent du champ du soutien à l’emploi (accompagnement des jeunes et des demandeurs d’emploi, formation professionnelle, numérique, santé et sécurité au travail, télétravail, etc.).

Le ministère a utilisé la possibilité de bénéficier d’un taux de financement à 100 % dans le cadre de deux appels à projets nationaux lancés en 2020. Le premier, *Objectif reprise*, a été conduit par l’Agence nationale pour l’amélioration des conditions de travail (Anact) pour favoriser la poursuite ou la reprise durable de l’activité en combinant santé au travail et performance de l’entreprise.

¹⁸² À titre d’exemple, la fongibilité des crédits du FEDER et du FSE permettant aux régions de redéployer les enveloppes sous-consommées pour les flécher notamment vers le soutien aux entreprises.

¹⁸³ Le ministère chargé du travail gère le programme national du FSE. Il en délègue une partie des crédits à diverses institutions (opérateurs, départements, etc.). Les régions gèrent les programmes régionaux, qui représentent environ 30 % de l’ensemble des crédits du FSE en France.

**Objectif reprise : un accompagnement des TPE/PME
dans le déploiement des mesures de santé et sécurité au travail**

Le projet, doté de 5 M€ sur la période d'avril 2020 à juin 2021, a été prolongé jusqu'à décembre 2021.

Un premier bilan effectué en février 2021 a montré que, depuis novembre 2020, 1 900 demandes avaient été déposées en ligne par les entreprises et que 910 rendez-vous de réorientation avaient eu lieu. 22 entreprises avaient bénéficié d'un appui court d'une journée, 145 entreprises d'un accompagnement individuel, 106 entreprises d'un accompagnement collectif. Les demandes ont porté notamment sur la mise en place du télétravail, l'ajustement des organisations liées à la crise et la réponse aux tensions dans les entreprises.

D'après les données disponibles à fin juillet 2021, 4,6 M€ ont été engagés pour ce projet à l'échelon national, y compris dans les départements d'outre-mer.

Le second appel à projets a été lancé au profit du ministère chargé de l'éducation nationale en vue d'assurer la continuité pédagogique à distance pendant la période de confinement.

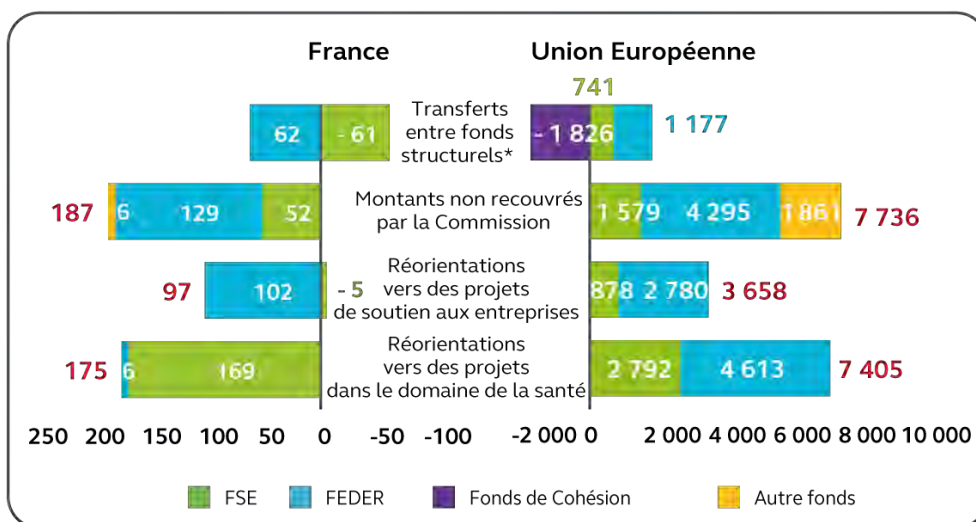
Au-delà de ces deux projets nationaux, seule une dizaine d'opérations financées à 100 % sur crédits européens ont été lancées en 2021¹⁸⁴, ce qui explique que le taux moyen de financement des opérations par l'Union européenne ne soit que de 52 % en France.

*b) Bilan d'étape du recours aux principales souplesses de gestion
introduites au printemps 2020*

Tous programmes confondus, les fonds réorientés en France vers le soutien aux entreprises ont représenté 97 M€ sur les 3,7 Md€ destinés à l'ensemble des États membres.

¹⁸⁴ Par divers organismes intermédiaires et par les services déconcentrés du ministère.

Graphique n° 1 : recours aux principales souplesses de gestion en France et dans l'ensemble des États membres (en M€)



Source : Cour des comptes d'après les données « Cohesion Data » de la Commission européenne. Montants arrêtés en septembre 2021. Les montants signalés en rouge correspondent au total dépensé.

La France a proportionnellement moins réorienté de crédits du FSE vers des actions de soutien aux travailleurs et aux publics vulnérables¹⁸⁵ (146 M€¹⁸⁶) que ses partenaires de l'Union européenne (4,1 Md€ pour l'ensemble des États membres). La plupart de ces actions ont visé à favoriser l'inclusion sociale et à lutter contre la pauvreté. Les crédits directement affectés au soutien à l'emploi ont représenté environ 30 M€ :

- 15,7 M€ en faveur de l'adaptation des travailleurs, des entreprises et des entrepreneurs au changement ;
- 7 M€ visant à faciliter l'intégration durable des jeunes sur le marché du travail ;
- 6,1 M€ pour l'accès à la formation tout au long de la vie ;

¹⁸⁵ Notamment les personnes en situation précaire, qu'elles soient demandeurs d'emploi ou non, les personnes âgées ou en situation de handicap, etc.

¹⁸⁶ Ce montant peut concerner des projets réorientés aussi bien vers la santé que vers le soutien aux entreprises (source : Cour des comptes à partir des données *Cohesion data* de la Commission européenne, septembre 2021).

- 1,5 M€ en faveur de l'entrepreneuriat social et de l'insertion professionnelle dans les entreprises sociales et l'économie sociale et solidaire.

La France se caractérise également par une dispersion des financements vers une multitude d'actions et de porteurs de projets, ce qui peut compliquer la gestion des fonds correspondants.

3 - L'absence de cofinancement de l'activité partielle

Tirant les leçons de la crise de 2008-2009, la France a fait le choix, comme de nombreux autres pays, de développer le recours au chômage partiel pour éviter une augmentation massive du nombre de demandeurs d'emploi ainsi qu'une perte de compétences préjudiciable à la reprise. Les entreprises ont largement recouru au dispositif mis en place dès mars 2020 et, dans une moindre mesure, à l'activité partielle de longue durée. Au total, leurs demandes d'indemnisation se sont élevées à 33,6 Md€ entre mars 2020 et juillet 2021, ce qui représente la mesure directe de soutien à l'emploi la plus coûteuse.

Pourtant, cette mesure ne bénéficiera en France d'aucun financement européen, contrairement à d'autres États membres qui en ont mobilisé soit dans le cadre de l'instrument *ad hoc* mis en place dès le printemps 2020 par l'Union européenne, soit dans le cadre du FSE¹⁸⁷.

L'instrument SURE¹⁸⁸ a été créé en faveur des États les plus touchés par la crise au printemps 2020. La France et l'Allemagne ont choisi de ne pas recourir à ce mécanisme de prêt afin de laisser la priorité aux États ayant une capacité d'emprunt moins favorable. Au total, 19 États membres¹⁸⁹ ont fait appel à cette facilité, pour un montant global de 94,3 Md€. Les premiers versements ont débuté dès octobre 2020.

Le ministère chargé du travail a, un temps, envisagé de financer en partie¹⁹⁰ le chômage partiel par les crédits européens consacrés au soutien à la relance, sous forme de subvention (cf. deuxième partie). Cependant,

¹⁸⁷ Les régimes nationaux de chômage partiel sont devenus éligibles aux crédits du FSE dès le 31 mars 2020. La France n'a pas fait usage de cette possibilité, les montants disponibles étant très limités au regard des enjeux financiers.

¹⁸⁸ *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* (SURE) : instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence, consistant à faire bénéficier les États membres de prêts garantis.

¹⁸⁹ Parmi lesquels l'Italie, l'Espagne, la Pologne, la Belgique, le Portugal, la Roumanie et la Grèce.

¹⁹⁰ Un financement de l'activité partielle de longue durée (APLD) par des crédits européens de relance avait été initialement envisagé à hauteur de 3,8 Md€.

cette option a finalement dû être abandonnée au printemps 2021, car l'activité partielle ne s'inscrivait pas clairement dans un objectif de relance, mais était plutôt considérée par la Commission européenne comme un dispositif de crise.

B - Des enseignements pour l'avenir à tirer de la gestion de l'urgence

1 - Une réaction rapide et coordonnée du ministère chargé du travail en phase d'urgence

Dès mars 2020, le secrétariat général aux affaires européennes et le ministère chargé du travail ont été régulièrement en contact avec les services de la Commission européenne pour pouvoir mettre en œuvre rapidement les mesures annoncées au niveau européen et soutenir les porteurs de projets.

Pendant la première période de confinement, le ministère s'est fortement mobilisé pour soutenir les porteurs de projets et les opérateurs. Des entretiens téléphoniques et des visioconférences régulières ont notamment permis au ministère de connaître la situation des opérateurs pendant le confinement et les modalités de reprise de leurs activités. Une attention particulière a été accordée aux échanges avec les porteurs de projets dans le but d'alléger certaines charges administratives et de soutenir la trésorerie de ceux qui rencontraient le plus de difficultés.

En outre, des instructions ont facilité l'appropriation des nouvelles mesures (extension de la date limite d'utilisation des crédits, autorisation de transferts au sein des enveloppes financières, suivi des crédits disponibles).

Enfin, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), chargée de la coordination des différents fonds, s'est organisée pour répondre aux enjeux transversaux de la crise. Dès le début de la pandémie, elle a pu faire remonter les besoins les plus urgents et a identifié les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de ces mesures en relation avec l'association Régions de France, les gestionnaires en région et les services de l'État directement concernés (ministères chargés du travail et de l'outre-mer dans le champ de l'emploi, secrétariat général aux affaires européennes).

2 - Des difficultés de gestion persistantes à surmonter malgré les souplesses accordées

En réaction à l'épidémie de covid 19, les assouplissements accordés par la Commission européenne en matière de contrôle et d'audit des projets sont restés limités¹⁹¹. Le cadre général de gestion du FSE a été maintenu. Il en va ainsi des obligations principales concernant, notamment, la programmation des opérations, la justification des dépenses en matière de cofinancement et de remboursement et le respect des cibles de performance.

Or, les campagnes d'audits d'opérations des années comptables 2018-2019 et 2019-2020 ont mis en évidence des difficultés structurelles dans la gestion par la France du programme national du FSE. Le système d'audit d'opérations a été affecté par des dysfonctionnements (la campagne 2019-2020 n'ayant pu être achevée dans les délais). En outre, un taux d'erreur élevé a conduit la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC, autorité d'audit des fonds européens en France) à formuler un avis négatif dans son rapport annuel de contrôle 2020 sur le programme national.

Dans un référé du 6 juillet 2021¹⁹², la Cour a recommandé de prendre les dispositions nécessaires pour réduire de manière significative ce taux d'erreur. Elle a également préconisé que la mise en œuvre de l'audit des opérations, relevant actuellement de la responsabilité du ministère du travail, soit directement assurée par la CICC au titre du programme national du FSE.

Enfin, le marquage prévu, dans les systèmes d'information, des opérations orientées « covid 19 » devrait également permettre de mieux les sécuriser lors des contrôles de supervision.

¹⁹¹ La Commission européenne a accordé aux autorités d'audit la possibilité d'utiliser un échantillonnage non statistique, fondé sur leur jugement professionnel, et ce, au titre de mesures exceptionnelles et temporaires pour l'exercice comptable 2019-2020.

¹⁹² Cour des comptes, *La gestion des procédures et crédits européens dans le cadre des mesures pour l'emploi à la suite de la crise sanitaire*, référé du 6 juillet 2021. Sur les difficultés de gestion du FSE, voir aussi *La gestion des crédits du Fonds social européen : des dysfonctionnements à corriger et des progrès à conforter en matière de performance*, référé du 19 juin 2019.

II - Des enjeux forts de pilotage et d'évaluation du plan de relance

Après l'adoption de mesures visant à gérer la phase d'urgence, le Conseil européen a, en juillet 2020, décidé de lancer un plan de relance européen, dénommé *Next Generation EU* (806,9 Md€), afin d'accompagner et amplifier la reprise économique dans les États membres. L'essentiel de ces nouveaux moyens relève de la « Facilité pour la reprise et la résilience » mise en place pour contribuer à financer les plans nationaux de relance et de résilience (PNRR) présentés par les États membres. Le PNRR français a été validé par le Conseil de l'Union européenne le 13 juillet 2021.

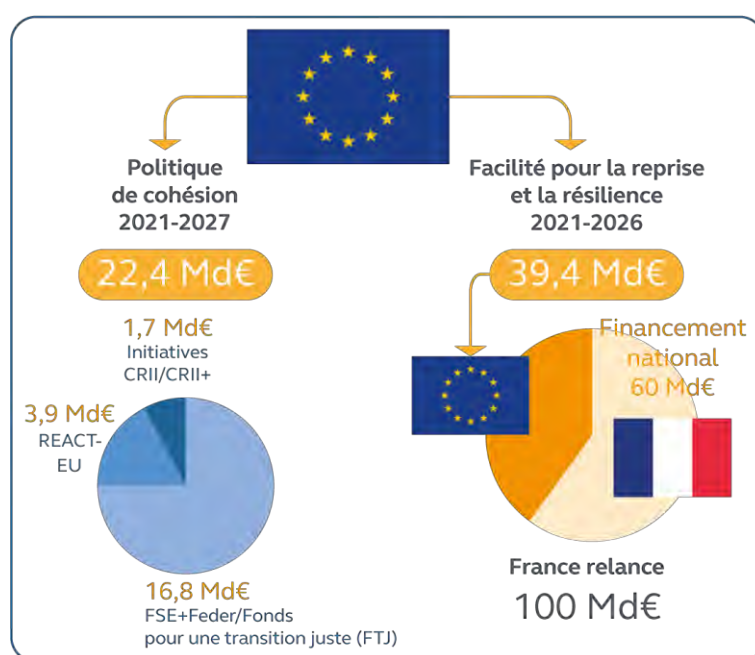
Afin de tirer pleinement parti de ces nouveaux financements mis à disposition sur la période 2021-2026 (A), la France, et en particulier le ministère chargé travail, doit s'adapter pour répondre aux obligations européennes de suivi, de pilotage et d'évaluation des mesures figurant dans le PNRR (B).

A - Un montant important de cofinancements européens en faveur de l'emploi dans le cadre de la relance

Deux nouveaux dispositifs issus du plan de relance européen *Next Generation EU* vont permettre à la France de bénéficier d'apports financiers supplémentaires : « REACT-EU »¹⁹³, pour 3,9 Md€, et la « Facilité pour la reprise et la résilience », qui représente un financement européen de 39,4 Md€ pour la France, soit bien davantage que le cadre financier pluriannuel initial 2021-2027 des Fonds européens structurels et d'investissement (FEDER, FSE+ et fonds pour une transition juste).

¹⁹³ *Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe.*

Schéma n° 2 : les financements européens pour la relance



Source : Cour des comptes

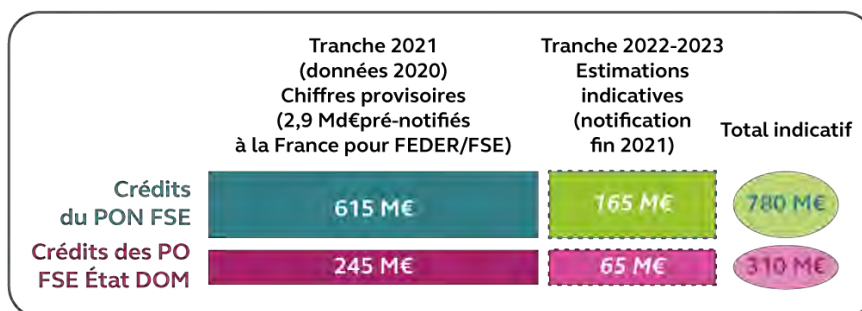
1 - Des crédits supplémentaires à portée rétroactive dans le cadre du plan de relance européen : « REACT-EU »

« REACT-EU » vise à financer des projets en relation avec la reprise jusqu'à la fin 2023, l'objectif étant de soutenir l'accès au marché du travail et de préserver l'emploi, y compris par les dispositifs de chômage partiel. Ces ressources viennent majorer les fonds de la politique de cohésion (notamment le FEDER et le FSE). Certaines dispositions dérogatoires instaurées au printemps 2020 s'appliqueront également dans ce cadre, notamment un financement à 100 % des opérations et une éligibilité des opérations rétroactive à compter du 1^{er} février 2020.

Avec une enveloppe indicative de 3,9 Md€, la France est le troisième bénéficiaire de « REACT-EU » après l'Italie et l'Espagne¹⁹⁴. Le ministère chargé du travail devrait disposer de 615 M€ de crédits au titre du programme national du FSE, auxquels s'ajoutent 245 M€ pour l'outre-mer.

¹⁹⁴ Les montants alloués à ces pays en 2021 atteignent respectivement 11,3 Md€ et 10,3 Md€.

Schéma n° 3 : répartition des crédits « REACT-EU » sur le périmètre du FSE géré par l'État



Source : ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, décembre 2020

Le ministère chargé du travail a fait le choix de concentrer l'utilisation de ces crédits afin de renforcer les moyens de Pôle emploi¹⁹⁵, qui bénéficiera de 463 M€, notamment pour financer des prestations d'accompagnement à l'insertion professionnelle en faveur des jeunes (accompagnement intensif jeunes, accompagnement global) et de nouveaux dispositifs ciblés sur les demandeurs d'emploi de longue durée (« pack de remobilisation »).

2 - Des crédits européens de relance à l'appui d'une large palette de mesures traditionnelles en faveur de l'emploi

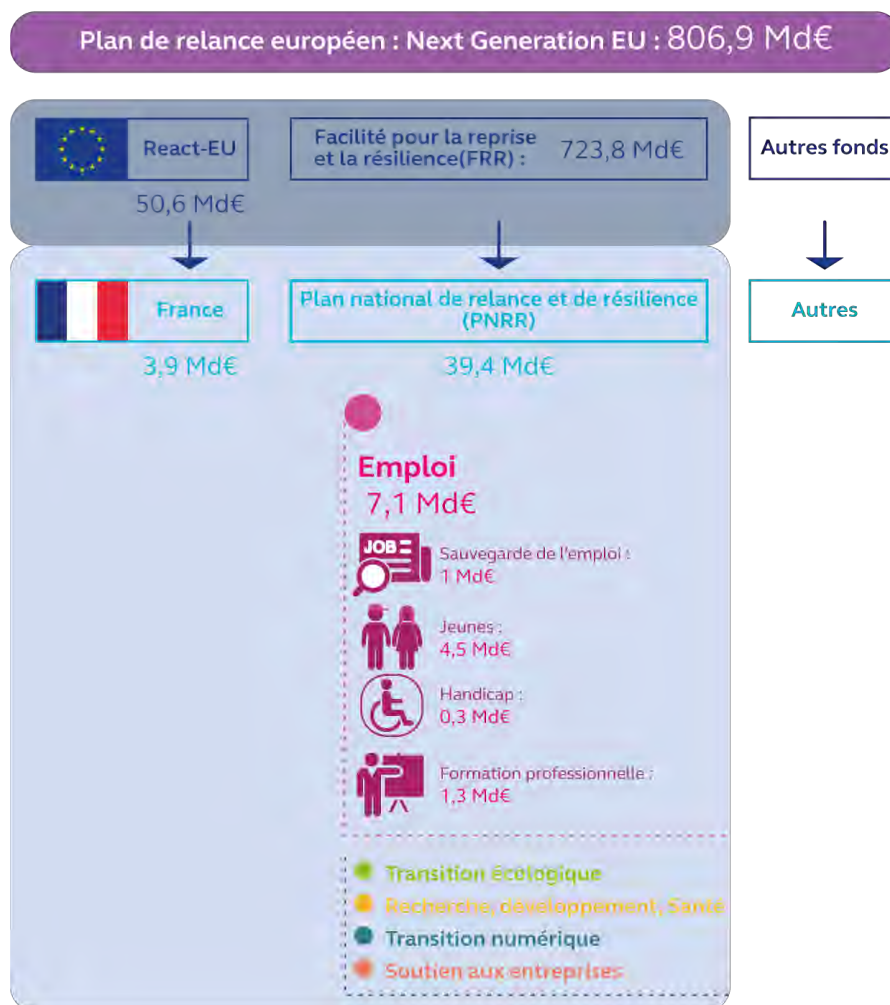
Présenté par le Gouvernement français à la Commission européenne le 28 avril 2021, le plan national de relance et de résilience (PNRR) a été adopté par le Conseil de l'Union européenne le 13 juillet 2021. Un premier versement du préfinancement a été réalisé le 19 août 2021 pour un montant de 5,1 Md€¹⁹⁶.

Le volet du plan géré par le ministère chargé du travail, portant sur la sauvegarde de l'emploi, les jeunes, le handicap et la formation professionnelle, devrait bénéficier de crédits au titre de la « Facilité pour la reprise et la résilience » d'un montant de 7,1 Md€, pour un total de dépenses estimé à 10,9 Md€.

¹⁹⁵ L'Agence pour l'emploi des cadres (Apec) recevra également 3 M€.

¹⁹⁶ Les versements s'échelonneront jusqu'en 2026.

**Schéma n° 4 : 18 % du financement par l'Union européenne
du PNRR sont destinés au soutien à l'emploi**



Source : Cour des comptes

Les investissements et les réformes figurant dans le PNRR s'inscrivent dans le cadre du plan de relance national France Relance, couvrant la période 2020-2022, qui a été présenté par le Gouvernement le 3 septembre 2020. La contribution européenne représente environ 40 % des 100 Md€ de ce plan. Elle sera financée par un emprunt de la Commission européenne et versée à la France par tranches en fonction d'objectifs définis au préalable, visant à mesurer les progrès accomplis dans la mise en œuvre des réformes et des mesures.

Le volet « Emploi, jeunesse, handicap, formation professionnelle » (représentant 18 % des crédits) est le deuxième volet le plus important en termes financiers, après le volet « Recherche et développement, santé et territoires » (19 %).

La place des politiques de l'emploi dans les plans nationaux de reprise et de résilience : les exemples italien et espagnol

Outre le respect des objectifs de la transition écologique (auxquels au moins 37 % de l'enveloppe attribuée doivent être consacrés) et de ceux de la transition numérique (20 %), les politiques sociales sont également prises en compte. Les mesures sociales (hors secteur de la santé) et éducatives représentent environ 102 Md€, soit 20 % du montant des plans déjà soumis par 25 États membres. Les mesures relatives au marché du travail, à l'emploi et aux compétences sont estimées à 35 Md€ (soit 7 % de la « Facilité pour la reprise et la résilience »). Presque tous les États ont inclus des mesures en faveur des compétences ou de l'emploi, en particulier la France, l'Espagne et l'Italie, qui étaient destinataires de recommandations du Conseil de l'Union européenne à ce sujet.

À titre de comparaison, un montant de 6,6 Md€ (soit 3,4 % du total) est prévu dans le PNRR de l'Italie en faveur des politiques actives de l'emploi, y compris la formation professionnelle, le renforcement de l'apprentissage et de l'adéquation des compétences. L'Espagne, quant à elle, a réservé des montants de 2,3 Md€ pour le marché du travail, 2 Md€ pour la formation professionnelle, 3,5 Md€ pour le développement des compétences numériques et 2 Md€ pour l'apprentissage, soit 14 % de son PNRR.

En France, le champ du volet emploi est couvert par 22 mesures¹⁹⁷ dont 15 relèvent de la compétence du ministère chargé du travail¹⁹⁸. Celles-ci concernent notamment la formation aux métiers d'avenir, l'aide à l'apprentissage, la prime à l'embauche et certaines mesures du « plan d'investissement dans les compétences » (PIC).

Nombre de ces mesures, telles que la « Garantie jeunes » ou les contrats aidés, étaient déjà en vigueur mais ont vu le nombre de leurs bénéficiaires augmenter dans le cadre du plan de relance.

¹⁹⁷ Certains de ces dispositifs relèvent notamment du ministère chargé de l'éducation nationale.

¹⁹⁸ Le plan comprend également quatre réformes dans le champ de l'emploi : l'assurance chômage, l'activité partielle, la restructuration de l'offre de services de Pôle emploi, la santé et la sécurité au travail.

**Tableau n° 1 : mesures relevant de la compétence
du ministère chargé du travail**

<i>Domaine</i>	Dispositif	Mesure	Coût total (M€)	Demande FRR (M€)
<i>Jeunes</i>	Aide en apprentissage et en contrat de professionnalisation, service civique	Prime à l'apprentissage	5 123	2 347
		Prime au contrat de professionnalisation	858	800
	Prime à l'embauche	Prime à l'embauche des jeunes	956	803
	Formation sur les métiers d'avenir	Parcours personnalisés pour les 16-18 ans	245	74
	Accompagnement et insertion	Garantie Jeunes-Pacea	333	233
		Contrats aidés	685	317
<i>Handicap</i>	Prime à l'embauche des travailleurs handicapés	Prime à l'embauche des travailleurs handicapés	85	43
<i>Formation professionnelle</i>	Formation des salariés	FNE-Formation	800	800
		Reconversion ou promotion par l'alternance (Pro-A)	270	270
	PIC/Digitalisation de la formation	PIC - Formations à distance	160	160
		PIC - contenus pédagogiques digitalisés et plateformes de contenus	304	304
		Abondement CPF* Métiers stratégiques	25	25
		AT Pro (CPF-transition)	100	100
	Renforcement des moyens d'intervention et d'accompagnement	Renforcement des moyens de France compétences	750	750
		Renforcement des moyens de Pôle emploi	250	50
TOTAL			10 944	7 075

* Compte personnel de formation

Source : Cour des comptes à partir du PNRR adopté en juillet 2021 par le Conseil de l'Union européenne

3 - Des risques en matière d'articulation entre les différentes sources de financement sur la période 2021-2026

La période 2021-2026 sera marquée par un grand nombre de financements européens qui devront être gérés selon un calendrier particulièrement serré. Cette situation exige une bonne articulation pour éviter les risques de double financement¹⁹⁹.

Un bénéficiaire a la possibilité de disposer à la fois des financements du FSE et de ceux de la « Facilité pour la reprise et la résilience », à condition qu'il puisse garantir la traçabilité des sources de financement. Dès avril 2021, l'ANCT a diffusé, à cette fin, un guide de bonnes pratiques aux services gestionnaires de ces fonds, afin de leur permettre d'identifier les risques de double financement.

Cette initiative ne dispense cependant pas le ministère chargé du travail d'un accompagnement étroit des porteurs de projets afin de sécuriser cette période, marquée à la fois par une consommation intense des crédits et par des délais contraints.

La diversité et les montants importants des fonds constituent d'évidents facteurs de complexité de gestion et de surcroît d'activité pour les services du ministère. Les fonds structurels requièrent un niveau d'expertise élevé de la part des gestionnaires et des auditeurs de l'utilisation de ces fonds, alors même que la culture de maîtrise des risques reste faible au sein de l'administration centrale et des services déconcentrés du ministère chargé du travail. Or, la complexité s'est encore accentuée avec les souplesses de gestion accordées dans la phase d'urgence et avec les nouveaux crédits attribués en phase de relance.

De plus, les périodes de programmation se chevauchent et les dispositifs de financement se multiplient. Cette situation est, à l'évidence, source de difficultés de pilotage, de coordination et de capacité à consommer les fonds. Elle nécessite tant une capacité administrative de gestion que des compétences en matière de montage de projet, afin de mobiliser les crédits massifs qui sont en jeu et de respecter les délais d'engagement (cf. le tableau ci-après).

¹⁹⁹ Le règlement n° 2021/241 du 12 février 2021 portant adoption de la « Facilité pour la reprise et la résilience » prévoit en son article 9 que « *Le soutien apporté au titre de la Facilité s'ajoute au soutien apporté au titre d'autres Fonds et programmes de l'Union. Les réformes et les projets d'investissement peuvent bénéficier d'un soutien au titre d'autres programmes et instruments de l'Union, à condition que ce soutien ne couvre pas les mêmes coûts* ».

Tableau n° 2 : calendrier des estimations d'engagements

<i>En Md€</i>		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total
<i>Fonds de la politique de cohésion</i>	FEDER FSE 2014-2020	1,241							1,241
	REACT-EU	3,09	0,82						3,91
	FEDER-FSE 2021-2027	2,25	2,25	2,25	2,25	2,25	2,25	2,25	15,75
	FTJ*	0,26	0,26	0,26	0,06	0,06	0,06	0,06	1,03
<i>Facilité pour la reprise et la résilience</i>	FRR	24,4	15,00						39,4

* Fonds pour une transition juste

Source : ANCT - Guide relatif à l'articulation de la Facilité pour la reprise et la résilience avec les fonds de la politique de cohésion européenne, avril 2021

B - Des enseignements à tirer en matière de pilotage, de contrôle et d'évaluation pour la période 2021-2026

Chaque mesure du plan national pour la reprise et la relance est accompagnée d'un ou de plusieurs indicateurs de suivi destinés à concrétiser un engagement qualitatif (dit « jalon ») ou quantitatif (dit « cible »). Les indicateurs de suivi du plan ont été choisis de manière prudente par les autorités françaises, en accord avec la Commission européenne, pour tenir compte des incertitudes sur la reprise. Ils constituent le cadre de l'évaluation des résultats du plan.

La justification que ces cibles ont été atteintes conditionne le versement des fonds européens prévus. En cas de non-respect des engagements, celui-ci peut être suspendu, partiellement, voire totalement. La conditionnalité des versements à l'atteinte dûment justifiée des résultats est une nouveauté par rapport aux modalités habituelles de gestion du FSE.

Les 15 mesures dont le ministère chargé du travail a, à lui seul, la responsabilité, nécessitent un important dispositif de suivi et la mobilisation de l'ensemble de ses services afin de satisfaire aux obligations de remontée d'informations et de contrôle interne.

Pour faire face à ces enjeux, le ministère a, dès juin 2020, mis en place un comité de pilotage hebdomadaire présidé par le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, afin de vérifier l'état d'avancement de ces mesures. Il devra en assurer, comme pour les valeurs cibles associées, un suivi rigoureux, en relation avec les différents opérateurs concernés par la collecte et la fiabilisation des données nécessaires.

La qualité du recueil des données est fondamentale pour la réalisation des évaluations qui conditionnent l'obtention des financements.

Au-delà du suivi et de l'évaluation, les mesures du plan sont soumises à des contrôles et à des obligations de remontée d'informations auprès de la Commission européenne. Le recours à de nouveaux financements dans le cadre de la relance va nécessiter l'organisation de nouveaux audits d'opérations, mais aussi des systèmes de gestion et de contrôle interne.

La Cour appelle l'attention du ministère chargé du travail sur la vigilance qu'il devra porter, sans doute à effectifs constants, au respect d'obligations contraignantes tout au long du déploiement du plan national de relance et de résilience, c'est-à-dire jusqu'en 2026, pour bénéficier des financements attendus.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Dès le printemps 2020, l'Union européenne a proposé aux États membres des solutions diversifiées pour répondre à l'urgence de la crise sanitaire, en leur permettant de réorienter les crédits existants des fonds européens structurels et d'investissement et en créant un nouvel instrument financier d'emprunt fondé sur la solidarité européenne pour soutenir l'emploi, auquel la France a choisi de ne pas faire appel.

Certes, la France a été active dans les négociations avec l'Union européenne et s'est résolument saisie des marges de manœuvre offertes en redéployant des crédits du FSE au plus proche des besoins dans la phase d'urgence.

Cependant, le ministère chargé du travail s'est trouvé confronté à davantage de difficultés pour définir clairement sa stratégie dans la perspective de la relance et pour se doter d'outils de pilotage, de suivi et d'évaluation adaptés aux enjeux de la période à venir. Or, l'apport de nouveaux financements, en particulier au cours de la période 2021-2023, va encore accentuer les difficultés de gestion, notamment en ce qui concerne la capacité à consommer l'ensemble des fonds mis à disposition.

Il est donc important que le ministère chargé du travail adapte ses outils pour faire face à cette période particulièrement complexe et pour tirer pleinement parti des financements européens sur son périmètre. La période 2021-2026 nécessitera de porter une grande attention à l'évaluation des résultats dans le secteur de l'emploi.

Pour autant, les obligations de suivi des mesures inscrites au plan national de relance et de résilience constituent également des opportunités dont le ministère chargé du travail doit résolument se saisir pour renforcer la culture du contrôle interne au sein de ses services centraux et déconcentrés, améliorer l'efficacité de son organisation et renforcer les procédures de gestion et de contrôle des fonds européens dont il a la responsabilité.

Aussi, la Cour formule-t-elle les recommandations suivantes :

- 1. renforcer le pilotage des opérations bénéficiant de financements européens au cours de la période 2021-2026 (ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion) ;*
 - 2. anticiper les difficultés opérationnelles en matière de gestion comme de contrôle afin de garantir le bon emploi des financements européens, en particulier au cours de la période de vigilance 2021-2023 (ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, en lien avec l'ANCT et la CICC) ;*
 - 3. assurer un suivi et une évaluation rigoureux des mesures mises en œuvre dans le cadre du plan national de relance et de résilience afin de tirer pleinement parti des crédits européens (ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion).*
-

Réponse

Réponse du Premier ministre	191
-----------------------------------	-----

Destinataires n'ayant pas d'observation

Madame la présidente de la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC)
Monsieur le directeur général de l'Agence de la cohésion des territoires (ANCT)

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

La Cour souligne la réactivité du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion (MTEI) dans cette période de crise sanitaire pour appréhender et mobiliser les nouveaux dispositifs d'aides communautaires en réponse à la crise, ce dont je me félicite.

Pour mémoire, dans le cadre des règlements dits « CRII »²⁰⁰ et « CRII Plus »²⁰¹, la Commission européenne a proposé un mécanisme dérogatoire de remboursement des appels de fonds du second semestre 2020. La proposition consistait à appliquer un taux de financement à 100 % de ces opérations uniquement pour le calcul du remboursement de la Commission à l'État membre. Ce mécanisme était sans impact pour les porteurs de projet et n'a concerné que des opérations qui se sont terminées au plus tard le 31 décembre 2019. Il était également sans impact sur le taux de cofinancement ou les montants de subvention qui n'ont pas été modifiés. Ce dispositif ne constituait donc qu'un mécanisme d'avance de trésorerie aux États membres.

Cette disposition n'a pas été mise en œuvre pour les programmes du fonds social européen (FSE) et de l'Initiative européenne pour la jeunesse du MTEI, la trésorerie alors disponible permettant de répondre aux besoins des porteurs de projets. Ainsi, les appels à projets financés par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) en réponse à la crise ont bénéficié d'un taux de prise en charge à 100 % par le FSE en recourant à la flexibilité possible dans la modulation des taux de cofinancement préexistante dans la réglementation européenne. Le choix de recourir à ce taux de 100 % pour les deux appels à projets cités dans le chapitre correspond donc à un choix de gestion qui a été rendu possible du fait de taux de cofinancement d'autres opérations inférieurs aux taux prévus par axe et par catégorie de région, ceci dans le respect du taux moyen de cofinancement de 53 % du programme opérationnel national FSE.

²⁰⁰ Règlement (UE) 2020/460 du Parlement européen et du Conseil du 30 mars 2020 modifiant les règlements (UE) n° 1301/2013, (UE), n° 1303/2013 et (UE) n° 508/2014 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à mobiliser des investissements dans les systèmes de soins de santé des États membres et dans d'autres secteurs de leur économie en réaction à la propagation du Covid-19.

²⁰¹ Règlement (UE) 2020/558 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2020 modifiant les règlements (UE) n° 1301/2013 et (UE) n° 1303/2013 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à offrir une flexibilité exceptionnelle pour l'utilisation des Fonds structurels et d'investissement européens en réaction à la propagation de la Covid-19.

Ces opérations ne seront remboursées par la Commission à la France qu'aux taux par axe et par catégorie de région dont elles relèvent. Leur financement sera donc assuré par la trésorerie du programme à hauteur du différentiel entre le montant versé en remboursement par la Commission pour ces opérations et le montant dû aux opérateurs conventionnés dans le cadre de ces appels à projets.

Les crédits « REACT », qui sont venus abonder le programme FSE pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire, permettent en revanche le financement des opérations jusqu'à 100 % sans contreparties nationales. La Commission européenne procédera à un versement de ces crédits sur la base d'un taux de 100 % appliqué aux dépenses déclarées sur l'axe spécifique REACT du programme. L'intégralité des crédits versés par la Commission sera versée aux opérateurs dès lors que ces derniers ont bénéficié de ce taux d'intervention spécifique.

En second lieu, dans la partie II consacrée à l'utilisation de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) mise en place pour contribuer au financement du plan national de relance et de résilience (PNRR), il convient de noter les éléments ci-après.

S'agissant de la recommandation de la Cour visant à renforcer le pilotage des mesures du plan national de relance et de résilience (PNRR), il convient de souligner que le Gouvernement est pleinement conscient des enjeux s'attachant au pilotage, au suivi et à l'évaluation des financements européens. Le MTEI bénéficie en la matière de l'expérience acquise dans la gestion du fonds social européen.

Dans cette optique, je précise qu'en sus des comités de pilotage du plan de relance hebdomadaires mis en place par la DGEFP et évoqués par la Cour, un comité de pilotage ad hoc du PNRR bi-mensuel a été instauré pour tenir compte des enjeux spécifiques liés à la mobilisation des crédits européen.

5

La sécurité des approvisionnements en produits de santé

PRÉSENTATION

La crise de la covid 19 et les mesures d'urgence qu'elle a rendues nécessaires, concernant notamment la fourniture de masques de protection sanitaire et de médicaments utilisés en soins intensifs, a mis au centre de l'attention publique le phénomène des tensions d'approvisionnement en produits de santé²⁰², porteur de conséquences potentiellement importantes pour les patients.

La Cour a examiné les mesures prises pour faire face à ces difficultés, qu'il s'agisse des décisions d'urgence adoptées en 2020 ou des réponses à des problèmes à plus long cours qui préexistaient à la crise. Elle a, pour ce faire, entrepris des investigations auprès des administrations sanitaires (direction générale de la santé, agence nationale de sécurité des médicaments et des produits de santé) et économiques (direction générale des entreprises, comité économique des produits de santé), ainsi que des principales parties prenantes. La Cour a également passé en revue 112 plans de gestion des pénuries déposés par les entreprises concernées et procédé à des comparaisons avec six agences de sécurité des médicaments d'autres pays de l'Union européenne.

Le présent chapitre est issu de ces travaux. Il examine, dans une première partie, les facteurs qui sont à l'origine du phénomène des ruptures et leur ampleur puis, dans une seconde partie, les mesures mises en place par les pouvoirs publics afin d'y remédier, hors aides publiques à l'innovation, qui ont fait l'objet d'un récent rapport de la Cour²⁰³.

²⁰² Médicaments, dispositifs médicaux (y compris masques non chirurgicaux) et produits issus du corps humain.

²⁰³ Cour des comptes, *Les aides publiques à l'innovation des entreprises*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, avril 2021.

I - Un problème mis au premier plan par la crise sanitaire

A - Des situations conjoncturelles critiques

Sous l'effet de la crise épidémique, la France, comme ses voisins, a connu un brusque accroissement de ses besoins concernant en particulier les médicaments utilisés pour la prise en charge des patients dans les services de soins intensifs ainsi que les masques de protection sanitaire (masques chirurgicaux et FFP2). Dans les deux cas, les chaînes d'approvisionnement ont peiné à faire face aux besoins impérieux générés par la pandémie et les pouvoirs publics ont eu à prendre des mesures d'urgence pour y remédier.

S'agissant des médicaments utilisés en soins intensifs (curares : *cisatracurium*, *atracurium*, *rocuronium* ; hypnotiques injectables : *midazolam*, *propofol*), une brusque élévation des besoins s'est ainsi faite sentir sous l'effet de l'augmentation très rapide, dans de nombreux pays, du nombre de personnes nécessitant d'être mises sous ventilation²⁰⁴. L'augmentation soudaine de la demande mondiale qui en a résulté, allant parfois jusqu'à 2 000 %²⁰⁵, a conduit à des ruptures temporaires de distribution de la part des fabricants.

Dans ce contexte d'urgence, les établissements hospitaliers ont été autorisés, de manière dérogatoire²⁰⁶, à acquérir directement les matières premières, charge à eux d'en tirer les médicaments manquants, soit directement, soit en en sous-traitant la fabrication auprès de façonniers nationaux ou d'autres pharmacies hospitalières.

²⁰⁴ Selon le rapport de la Mission indépendante nationale sur l'évaluation de la gestion de la crise de la covid 19 et sur l'anticipation des risques pandémiques, près de 20 000 personnes sont passées en réanimation entre le 1^{er} mars et le 31 mai 2020. Le 8 avril, point culminant de la crise à cet égard, 7 148 personnes y étaient ainsi prises en charge.

²⁰⁵ Source : Cour des comptes, *Les soins critiques*, communication à la commission des affaires sociales du Sénat, juillet 2021.

²⁰⁶ Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 prévoit de pérenniser cette faculté en cas d'apparition de nouvelles pénuries.

Une procédure accélérée d'importation a parallèlement été mise en place. Elle a été centralisée par Santé publique France (SPF), qui a également été chargée de distribuer aux établissements de santé les médicaments ainsi obtenus, à partir d'un plan de dotation établi par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) et modulé, le cas échéant, par les agences régionales de santé (ARS).

Pour ce qui est des masques, face au défaut de stocks préexistant, les pouvoirs publics ont dû procéder dans l'urgence à des achats massifs (plus de 3,8 milliards, en provenance principalement de Chine)²⁰⁷, à des contingentements et à des assouplissements de la réglementation, en acceptant les normes chinoises en lieu et place de celles applicables dans l'Union européenne²⁰⁸. Ces tensions, qui tendent aujourd'hui à s'apaiser, sont venues s'ajouter à des difficultés plus anciennes, et d'un autre ordre, puisque portant sur les conditions de production des produits de santé.

B - Des problèmes anciens, mais encore mal connus

1 - Des difficultés structurelles d'approvisionnement qui restent difficiles à quantifier

a) Une augmentation des déclarations à l'ANSM

Les tensions d'approvisionnement nées de la crise, avec leurs spécificités – en particulier le fait qu'elles aient résulté d'un accroissement exponentiel de la demande ayant pris en défaut les organisations de production existantes – ont coexisté en 2020 avec des difficultés d'un autre ordre, qui se faisaient sentir depuis plusieurs années déjà, et affectent un ensemble plus large de médicaments.

²⁰⁷ Sénat, rapport de Mme Catherine Deroche, M. Bernard Jomier et Mme Sylvie Vermeillet fait par la commission d'enquête pour l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la covid 19 et de sa gestion, décembre 2020.

²⁰⁸ Cour des comptes, *Les dépenses publiques pendant la crise et le bilan opérationnel de leur utilisation*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, juillet 2021.

Ces tensions et leurs évolutions sont identifiées au moyen de déclarations que, depuis 2004²⁰⁹, les industriels ont l'obligation d'adresser à l'administration (actuellement l'ANSM). L'évolution du nombre de ces déclarations au cours des dernières années paraît, de prime abord, montrer une accélération des tensions marquée à partir de 2018, dont le point culminant a été atteint en 2020, en raison de la crise (notamment en raison des tensions conjoncturelles portant sur les médicaments de réanimation et certains produits utilisés par les patients atteints par la covid 19, comme le *Plaquénil*®, le *Kaletra*® et son générique, ainsi que les médicaments à base de paracétamol).

Tableau n° 1 : nombre de déclarations reçues par l'ANSM

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution
En CIP	438	394	436	549	872	1 514	2 448	+ 458,9 %

Source : ANSM

Note : Chaque présentation d'une spécialité pharmaceutique est identifiée par un code identifiant de présentation (CIP) à 7 ou 13 chiffres.

b) Des données à relativiser

Le suivi des déclarations à l'ANSM est toutefois insuffisant pour appréhender l'évolution effective des tensions d'approvisionnement. L'augmentation constatée peut en effet tenir à un meilleur signalement des situations de risque et non à des ruptures à proprement parler. C'est ainsi que seule une part très minoritaire des déclarations parvenues à l'ANSM (entre 5 et 10 % selon les années) donne lieu à inscription sur une liste officielle des médicaments qui, de par les textes, entraîne l'interdiction pour les grossistes répartiteurs de les exporter.

Sur le temps long, au regard des déclarations à l'ANSM, ce sont des médicaments mis sur le marché depuis de nombreuses années qui sont avant tout sujets à tension d'approvisionnement, cette difficulté étant accentuée pour les produits injectables ou lyophilisés. Sur l'ensemble de la période de 2014 à 2020, les principales classes de médicaments concernées ont été celles liées au traitement des maladies du système nerveux (près de 21 % des déclarations à l'ANSM) et du système cardio-vasculaire (un peu plus de 20 %), les anti-infectieux (plus de 15 % de l'ensemble), les anticancéreux (9 %), ainsi que les médicaments traitant les désordres du système digestif et du métabolisme.

²⁰⁹ Loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique. La législation a évolué à plusieurs reprises depuis l'entrée en vigueur de ce texte. Son état actuel résulte principalement de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé ainsi que de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2020.

Pour suivre de façon précise le phénomène des tensions d'approvisionnement, l'exploitation d'autres sources de données est donc nécessaire, même si elles sont, elles aussi, à interpréter avec prudence.

En premier lieu, le dossier pharmaceutique, outil informatique développé par le Conseil national de l'ordre des pharmaciens (Cnop), a l'avantage de permettre un suivi des ruptures d'approvisionnement au sens qu'en donne la réglementation. Sur la période la plus récente, il en ressort une tendance globale à la réduction des ruptures d'approvisionnement nouvellement déclarées, après une année 2019 de tensions sur les corticoïdes. L'exploitation de cet outil doit également permettre d'appréhender un panorama le plus complet possible des ruptures d'approvisionnement, au moyen d'indicateurs dits « objets de la vie quotidienne » (OVQ), que l'Ordre des pharmaciens doit communiquer désormais aux administrations sanitaires.

Cet outil embrasse cependant l'ensemble des médicaments commercialisés en pharmacie, qu'ils relèvent ou non de la catégorie des MITM (médicaments d'intérêt thérapeutique majeur)²¹⁰.

De surcroît, bien que de plus en plus déployé dans les pharmacies hospitalières, il fournit une vision encore très axée sur les officines relevant de la médecine de ville.

Dans les hôpitaux, un outil de suivi, dénommé e-Dispostock, a été mis en place dans le contexte de la crise sanitaire, mais porte sur un nombre réduit de médicaments et ne peut donc suffire à faire l'inventaire de l'ensemble des tensions d'approvisionnement touchant les établissements hospitaliers.

Faute de vision consolidée, il n'est dès lors pas possible d'objectiver l'importance et la gravité des ruptures affectant la population. Cette méconnaissance est encore accentuée dans le domaine des dispositifs médicaux, qui, bien que particulièrement touchés par la crise de la covid 19, ne font l'objet que d'un suivi expérimental, basé sur le volontariat. Dans ce contexte, ni les autorités sanitaires, ni *a fortiori*, les usagers du système de soins, ne disposent d'informations satisfaisantes sur l'état des ruptures d'approvisionnement.

Une utilisation combinée des outils informatiques disponibles, qui n'implique pas nécessairement la mise en place d'interfaces entre elles, apparaît donc souhaitable pour parvenir à bien cerner les tensions d'approvisionnement, au moins lorsqu'elles concernent l'ensemble du territoire et se font sentir sur une durée importante.

²¹⁰ Selon la législation, il s'agit de médicaments pour lesquels une interruption de traitement est susceptible de mettre en jeu le pronostic vital des patients, cf. encadré *infra*.

2 - Des ruptures dont les conséquences doivent être mieux identifiées

Les effets des manques de masques et de médicaments utilisés en réanimation, mis en lumière par la crise, ont été largement médiatisés. Tel est plus rarement le cas des autres pénuries.

Une étude nationale devait en traiter. Censée s'achever en juin 2021, elle n'a jusqu'ici pas été publiée²¹¹. Il est donc difficile de savoir avec certitude en quoi les tensions qui affectent l'approvisionnement en produits de santé sont susceptibles de remettre en cause les conditions de traitement d'une pathologie, voire, comme l'a montré la crise de la covid 19, d'affecter plus largement les populations, lorsque les pénuries frappent les moyens de protection contre les épidémies. Des données partielles sont néanmoins disponibles, qui permettent de documenter, au moins en partie, ce phénomène. Ainsi, selon une enquête de l'Union nationale des associations agréées du système de santé (France Asso Santé²¹²), les pénuries de médicaments se traduisent dans 45 % des cas par une modification du traitement des patients (autre médicament, présentation différente...), ce qui s'avère source d'anxiété (dans 21 % des cas), d'augmentation des symptômes (14 % des cas), voire d'hospitalisation (4 % des cas). Elles sont, dans 4 % des cas, la source d'erreur médicamenteuse²¹³.

Compte tenu de ces risques, l'aboutissement de l'étude devant permettre de les documenter est important pour la bonne information des professionnels de santé et des patients.

C - Des chaînes de production fragmentées et vulnérables

Plusieurs travaux récents ont analysé le phénomène des tensions d'approvisionnement de médicaments hors situation de pandémie (Académie nationale de pharmacie, Sénat, rapport Biot²¹⁴). Elles soulignent le caractère ancien, multifactoriel et structurel de ce problème. Il en ressort que la principale difficulté est d'ordre industriel, en raison de deux grandes évolutions.

²¹¹ Étude sur la « *Conséquence iatrogène d'une rupture de stock (CIRUPT)* » menée par les centres régionaux de pharmacovigilance sur la période du 1^{er} janvier 2020 au 30 juin 2021.

²¹² Menée par l'institut BVA auprès d'un échantillon de 955 personnes représentatif de la population française (méthode des quotas) à la fin de l'année 2018.

²¹³ Respectivement 41 %, 12 %, 5 % et 8 % chez les personnes souffrant d'une affection longue durée (ALD).

²¹⁴ Mission stratégique visant à réduire les pénuries de médicaments essentiels, rapport au Premier ministre de M. Jacques Biot, juin 2019.

1 - Une mutation de l'industrie pharmaceutique mondiale

La première est liée à l'évolution du modèle économique des entreprises pharmaceutiques. Traditionnellement, celles-ci s'appuyaient sur des *blockbusters*, des médicaments susceptibles de générer de gros volumes de chiffre d'affaires et d'importants profits, qu'elles réinvestissaient dans de nouvelles molécules susceptibles de prendre leur suite.

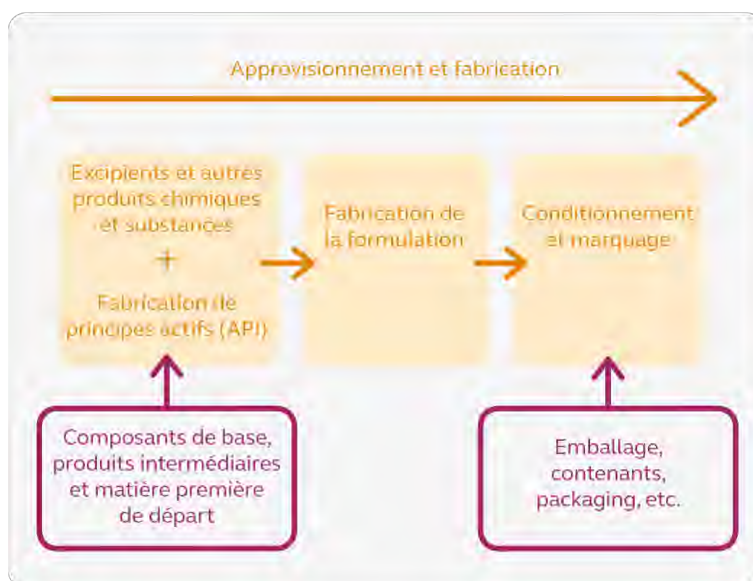
Des changements importants sont cependant apparus. Les nouvelles molécules sont de plus en plus spécialisées. Elles permettent souvent une personnalisation du traitement en ciblant les patients réceptifs au médicament et s'adressent ainsi à des groupes bien plus limités qu'auparavant. La longueur des phases de développement s'est accrue, se traduisant par un coût croissant de la recherche et développement (R&D). Ces éléments ont amené les entreprises pharmaceutiques à concentrer leurs travaux sur un nombre de plus en plus restreint de domaines thérapeutiques, en en laissant d'autres, de plus en plus vastes, à des *start-ups*, plus agiles et dont le financement est plus adapté à la prise de risque, grâce à leur recours au capital-risque (cf. les partenariats passés par Pfizer avec BioNtech ou Sanofi avec Translate Bio afin de maîtriser la technologie de l'ARN messenger, à la base de certains vaccins contre la covid 19²¹⁵).

2 - Une fragilisation des circuits d'approvisionnement

Pour maintenir leur taux de marge, les entreprises pharmaceutiques ont aussi cherché à réduire leurs coûts, notamment en se séparant d'une part grandissante de leur production, qui est aujourd'hui de plus en plus sous-traitée et à flux tendus. Le moindre grain de sable a des répercussions en chaîne.

²¹⁵ Vaccins de Pfizer/BioNTech et de Moderna.

Schéma n° 1 : chaîne d'approvisionnement de l'industrie pharmaceutique



Source : EY, cité par la Commission européenne dans le document « *Strategic dependencies and capacities* » (2021)

Ce phénomène est renforcé par une dépendance accrue envers des fournisseurs étrangers, majoritairement asiatiques. Selon un rapport du Parlement européen, « 40 % des médicaments finis commercialisés dans l'Union proviennent de pays tiers ». À elles seules, la Chine et l'Inde produiraient 50 % de l'ibuprofène²¹⁶, 60 % du paracétamol et 90 % de la pénicilline²¹⁷. C'est encore plus vrai lorsque l'analyse est faite au niveau des principes actifs, qui sont à la base des médicaments. Selon la Commission européenne, l'Union européenne représente désormais moins d'un quart de la production mondiale de principes actifs, contre près des deux tiers pour la zone Asie-Pacifique. Ceux qui sont spécifiquement utilisés pour la fabrication de médicaments génériques proviennent majoritairement d'Inde et de Chine : 60 à 80 % de ces derniers sont désormais fabriqués par des pays extérieurs à l'Union européenne²¹⁸, contre 20 % il y a trente ans.

²¹⁶ L'ibuprofène fait partie de la classe des anti-inflammatoires non stéroïdiens.

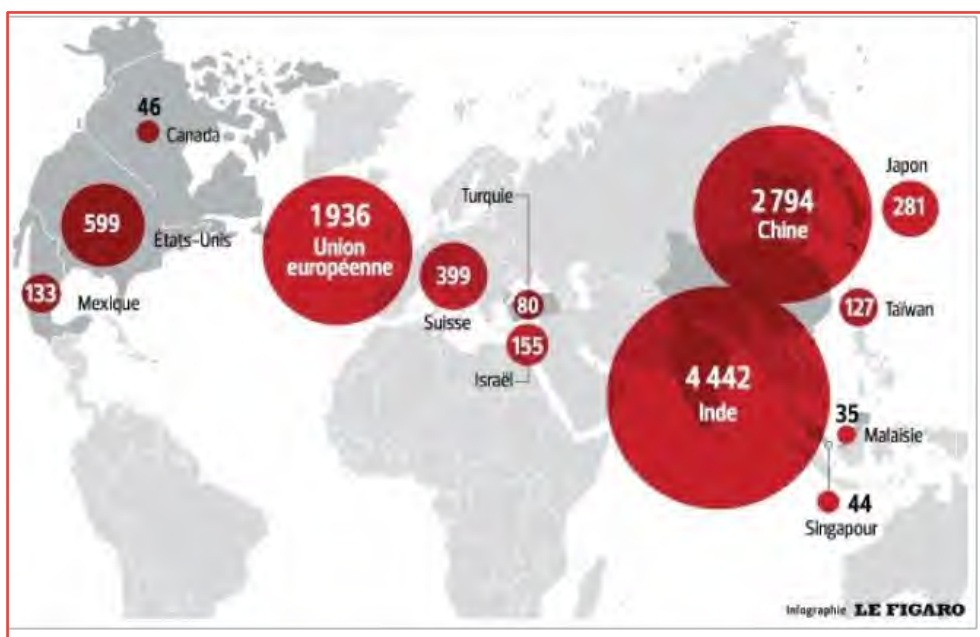
²¹⁷ Parlement européen, commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire, *Rapport sur la pénurie de médicaments – comment faire face à un problème émergent ?*, 2020/2071(INI), 22 juillet 2020.

²¹⁸ Source : Commission européenne, 5 mai 2021, *Strategic dependencies and capacities*.

Carte n° 1 : répartition des sites de production des principes actifs de médicaments commercialisés dans l'Espace économique européen

L'Asie principal fournisseur de l'Europe

Nombre de sites de production de principes actifs pour des médicaments commercialisés dans l'espace économique européen (EEE)



Source : Le Figaro à partir d'EudraGMP (base de données de l'Union européenne portant sur les autorisations de fabrication et les certificats de bonnes pratiques de fabrication des médicaments)

De la même manière, s'agissant des dispositifs médicaux, la Chine produisait, avant la pandémie, 50 % des masques (20 millions par jour), quand la France en fabriquait 40 fois moins (500 000 par jour). L'arrêt de ses usines et la priorité donnée à l'approvisionnement du marché local ont généré des tensions d'une ampleur jusqu'alors inconnue.

Or, cette mondialisation de la production se trouve confrontée au maintien de marchés nationaux des produits de santé qui restent faiblement interconnectés. Si l'autorisation de mise sur le marché des produits de santé est mutualisée à l'échelle de l'Union européenne, leur présentation, les indications et contre-indications, les formulations et dosages et, pour les vaccins, les calendriers de vaccination, peuvent différer d'un État membre à l'autre, ce qui multiplie d'autant les points de vulnérabilité.

II - Des actions publiques dont l'efficacité n'est pas encore avérée

La préoccupation suscitée par les tensions d'approvisionnement affectant les produits de santé a conduit, ces dernières années, à adopter différents types de mesures : le renforcement des obligations pesant sur les industriels, une orientation vers un niveau de prix plus susceptible d'inciter à la production, ainsi que des mesures relevant du champ de la politique industrielle. Ces dernières ont été particulièrement renforcées suite à la crise de la covid 19.

A - Des obligations renforcées, mais qui risquent d'être, à elles seules, insuffisantes

1 - Des plans de gestion des pénuries insuffisamment robustes

Les pouvoirs publics ont renforcé les obligations pesant sur les industriels, de manière à tenter de prévenir l'apparition de nouvelles pénuries et, à défaut, d'en atténuer les conséquences sur les patients.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, les fabricants des MITM jugés les plus à risques sont ainsi tenus d'élaborer des plans de gestion des pénuries (PGP). Ces plans comportent une analyse des principaux risques susceptibles d'affecter leur production, ainsi qu'un certain nombre de mesures visant à y remédier.

Comme a pu le constater la Cour en examinant 112 d'entre eux, leur apport s'avère pourtant limité. Faute de précisions, leur contenu est très variable d'un exploitant à l'autre et les solutions apportées répondent rarement aux points de fragilité les plus fréquemment relevés²¹⁹. Le recours au contingentement, c'est-à-dire à la priorisation de la distribution des médicaments à destination des patients qui en ont le plus besoin, voire aux produits de substitution, sont privilégiés alors même que les risques résident essentiellement dans une trop grande dépendance envers un producteur ou un fournisseur²²⁰. Ce phénomène, porteur de vulnérabilités, pourrait être maîtrisé par une plus grande diversification des approvisionnements, même si elle peut aller à l'encontre de la recherche des rendements d'échelle qui permet d'abaisser les coûts de production.

²¹⁹ Par exemple, 28 d'entre eux (soit 25 % du total), ne contenaient aucune indication de stock.

²²⁰ Dans 41 % des cas pour les principes actifs et 37 % pour les sites de production (dont 20 % relevant des deux situations).

2 - Un renforcement récent mais encore peu assuré des obligations pesant sur les fabricants

La loi du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020 est venue renforcer ces plans. Tous les fabricants de MITM sont désormais tenus d'élaborer des plans de gestion des pénuries. Ces derniers doivent par ailleurs respecter « *des lignes directrices définies par (...) l'ANSM* »²²¹, qui étaient en cours d'élaboration lorsque la Cour a achevé son enquête. En outre, l'absence de plan est désormais sanctionnée (article L. 5423-9 du code de la santé publique).

Cette même loi impose aux exploitants la constitution d'un « *stock de sécurité destiné au marché national (...), dans une limite (...) qui ne peut excéder quatre mois de couverture des besoins en médicament* » (article L. 5121-29 du code de la santé publique). Ces stocks diffèrent des stocks stratégiques pilotés par l'État et, par délégation, Santé publique France, dont la gestion durant la crise sanitaire a été critiquée.

Du décret pris pour l'application de l'article L. 5121-29, il résulte que les MITM sont soumis à une obligation de stock²²² équivalent à deux mois de ventes, sous réserve de nombreuses exceptions²²³. Ce n'est que lorsque « *la spécialité fait l'objet de risques de ruptures ou de ruptures de stock réguliers dans les deux années civiles précédentes* » que l'ANSM pourra décider la constitution d'un stock supérieur, représentant jusqu'à quatre mois de couverture des besoins. Ainsi déterminée, cette obligation de stock de sécurité devrait rester compatible avec le principe de liberté de circulation des marchandises prévu dans le droit de l'Union européenne²²⁴.

²²¹ Décret n° 2021-349 du 30 mars 2021 relatif au stock de sécurité destiné au marché national.

²²² L'obligation de stockage est d'une semaine pour les médicaments ne relevant pas de la catégorie des MITM. Seuls ceux « *contribuant à une politique de santé publique* » sont soumis à un délai d'un mois.

²²³ Réduction possible à la demande de l'exploitant si la durée de conservation de sa spécialité est incompatible avec ce délai ; si la production de sa spécialité est mise en œuvre de façon adaptée à chaque patient ou fabriquée à partir de produits d'origine humaine ; en cas de saisonnalité des besoins de la spécialité ; si sa spécialité est un gaz à usage médical.

²²⁴ Articles 28 et suivants du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Des obligations nouvelles portées au niveau européen dans les situations de crise

Afin de tirer les conséquences de la crise de la covid 19, la Commission européenne a proposé la mise en place d'un mécanisme de réponse mutualisé entre États membres, en cas de pénurie causée par un « événement majeur », caractérisé par « une menace mortelle ou toute autre menace grave pour la santé d'origine biologique, chimique, environnementale ou autre ou [par] un incident susceptible d'affecter l'offre ou la qualité, l'innocuité et l'efficacité » des produits de santé, affectant « plusieurs États membres et [nécessitant] une coordination urgente au niveau de l'Union afin d'assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine »²²⁵.

Dans une telle situation, un groupe de pilotage, présidé par l'Agence européenne des médicaments et composé d'un représentant de la Commission et d'un représentant de chaque État membre, serait chargé d'adopter la liste des produits de santé considérés comme critiques.

Cette liste ferait l'objet d'une surveillance et pourrait donner lieu à la production d'avis quant aux mesures à prendre au niveau de l'Union. Parmi celles-ci figurent notamment l'utilisation et la distribution de produits non autorisés, ainsi que l'utilisation de stocks ou de réserves de produits, constitués en application du programme « Europe pour la santé »²²⁶.

Cette intervention de l'Union est, par construction, très subsidiaire et les conditions posées sont telles qu'elle devrait rarement se matérialiser. Elle témoigne cependant de l'importance grandissante que prend le phénomène des pénuries au niveau européen et de la volonté des autorités nationales et européennes de mettre en œuvre des réponses coordonnées, qui ne se cantonneront d'ailleurs pas aux seuls médicaments.

Néanmoins, de l'étude par la Cour des plans de gestion des pénuries, il ressort que la moitié d'entre eux mentionnent d'ores et déjà un stock de sécurité correspondant à cette obligation, ce qui suggère que cette nouvelle réglementation aura des effets limités sur les conditions d'exploitation des médicaments concernés. Ils ne couvrent d'ailleurs pas les situations exceptionnelles de crise.

²²⁵ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un rôle renforcé de l'Agence européenne des médicaments dans la préparation aux crises et la gestion de celles-ci en ce qui concerne les médicaments et les dispositifs médicaux.

²²⁶ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement d'un programme d'action de l'Union dans le domaine de la santé pour la période 2021-2027 et abrogeant le règlement (UE) n° 282/2014 (« EU4Health »).

La mise en place de ces nouvelles obligations pour les industriels implique que l'ANSM puisse en contrôler le respect. Cela suppose de dégager les ressources nécessaires, soit par redéploiement interne, soit dans le cadre plus global de la répartition des moyens budgétaires entre les opérateurs du ministère de la santé.

Plus globalement, dans la mesure où la plupart des tensions d'approvisionnement trouvent leur origine dans des facteurs d'ordre industriel, les actions publiques déployées pour y remédier vont nécessairement au-delà du champ d'intervention des administrations sanitaires et impliquent des mesures relevant plus de la politique industrielle.

B - Des mesures de politique industrielle aux effets incertains

1 - Des actions dont l'impact ne peut être encore évalué

Plusieurs actions ont été engagées par les pouvoirs publics pour renforcer le tissu industriel français.

En premier lieu, le conseil stratégique des industries de santé (CSIS) a mis l'accent sur la structuration d'une filière de bioproduction. Il s'agit de remédier à un retard pris par l'industrie pharmaceutique en France pour la production de médicaments innovants, en particulier issus des biotechnologies. Cette orientation s'est concrétisée dans deux appels à projets, qui étaient en cours lors du contrôle de la Cour. En juin 2021, le CSIS a retenu l'objectif de consacrer 800 M€ aux biothérapies et à la bioproduction de thérapies innovantes.

Mais c'est avant tout le contexte de la crise épidémique qui s'est traduit par la mise en place, au sein du plan « France Relance », d'un plan de soutien aux relocalisations, doté d'une enveloppe globale de 600 M€. Il s'est décliné, pour le secteur de la santé, en un appel à projets (AAP) « résilience », destiné à soutenir les implantations et les extensions de sites pharmaceutiques, ainsi qu'en un appel à manifestations d'intérêt (AMI) *capacity building*, visant plus spécifiquement à développer des capacités de production destinées à la lutte contre la pandémie de covid 19 et à ses conséquences.

117 projets ont été retenus, auxquels il est prévu d'apporter des aides d'un montant total de 292 M€. Ils présentent des caractéristiques diverses, traduisant la multiplicité des objectifs poursuivis (emploi, innovation, lutte contre la pandémie), au risque du saupoudrage. Seuls une dizaine d'entre eux portent sur des médicaments injectables, les plus susceptibles de faire l'objet de ruptures de stocks.

Par ailleurs, la France et l'Allemagne ont mis en place une initiative tendant à la définition d'un projet important d'intérêt européen commun (PIIEC) consacré au développement des innovations en santé. Dans cette optique, le ministère de l'économie, des finances et de la relance a lancé, en mars 2021, un appel à manifestations d'intérêt pour identifier les acteurs économiques susceptibles d'y participer.

Les actions engagées dans le cadre du plan « France relance » ou de l'AMI *capacity building* étaient en cours lorsque s'est achevée l'enquête de la Cour. À ce stade, il n'est donc pas possible de déterminer dans quelle mesure les projets de localisation ou de relocalisation ainsi soutenus permettront effectivement de réduire les vulnérabilités industrielles qui exposent à des ruptures dans la chaîne de production des produits de santé. Il n'y a d'ailleurs pas de consensus sur l'efficacité de telles aides, hors produits innovants, ainsi que l'a souligné une note récente du Conseil d'analyse économique²²⁷.

2 - Des ajustements récents du cadre tarifaire dont les modalités restent à préciser

La fixation des prix des médicaments remboursés par l'assurance maladie résulte d'une négociation entre l'État, représenté par le Comité économique des produits de santé (CEPS), et les industriels. Les conditions dans lesquelles interviennent ces négociations sont précisées par un accord-cadre, dont la dernière version a été conclue le 5 mars 2021.

La tarification des produits de santé

Une fois obtenues, pour les médicaments, l'autorisation de mise sur le marché (AMM) ou, pour les dispositifs médicaux, la certification de conformité (marquage **CE**), leurs fabricants peuvent commercialiser leurs produits sur le territoire national. Pour être admis au remboursement par la sécurité sociale, les médicaments prescrits dans le cadre de la médecine de ville doivent être évalués par la Haute autorité de santé, qui en examine l'apport thérapeutique, déterminant leur taux de remboursement. Leur tarif est alors fixé dans une convention conclue entre l'exploitant et le CEPS, dépendant des ministères en charge de la sécurité sociale et de l'économie, à partir principalement de l'apport thérapeutique du produit par rapport à la pharmacopée existante.

²²⁷ CAE, *Innovation pharmaceutique : comment combler le retard français ?*, note n° 62, janvier 2021.

Pour mener à bien sa mission de négociation des prix des médicaments, le CEPS est amené à conclure avec les industriels des accords-cadres²²⁸ venant expliciter la doctrine utilisée pour la tarification des produits de santé. Ces accords-cadres concernent tant les médicaments que les dispositifs médicaux, même si ces derniers n'en disposent plus depuis la fin de l'année 2014. Ses renégociations sont toutefois en cours.

Pour la première fois, l'accord-cadre conclu en 2021 comporte un chapitre consacré au soutien aux investissements et aux exportations. Le coût des matières premières est désormais explicitement pris en compte pour justifier d'une hausse des tarifs. Par ailleurs, des clauses ont été introduites visant à soutenir les exportations des produits dont au moins une étape significative de fabrication (principe actif, produit fini, conditionnement) est réalisée sur le territoire de l'Union européenne.

À la suite de cet accord cadre, des hausses de prix sont intervenues en 2021, concernant des médicaments de la classe des héparines, qui sont des anticoagulants indiqués en cas de thrombose veineuse.

Lors de la réunion du CSIS de juin 2021, les pouvoirs publics ont fait part de leur ambition d'une croissance annuelle de 2,4 % des dépenses consacrées aux produits de santé dans le cadre de l'Ondam, ce qui faciliterait un usage large des nouvelles clauses de l'accord-cadre. Les modalités exactes demeurent néanmoins à définir au niveau du CEPS.

3 - Le besoin de mieux identifier les points de vulnérabilité

Dès lors que les tensions d'approvisionnement trouvent leur origine dans les vulnérabilités générées par les chaînes d'approvisionnement mondiales, l'identification précise de ces points de vulnérabilité apparaît comme un prérequis nécessaire pour arrêter les mesures de politique publique adéquates. Dans l'absolu, l'ANSM dispose des informations communiquées par les exploitants qui lui permettraient d'y procéder. Cependant, la qualité des données disponibles est hétérogène et le champ des MITM est trop vaste pour être réellement expertisé. Il représente en effet 50 % de la pharmacopée.

²²⁸ Article L. 162-17-4 du code de la sécurité sociale.

Les MITM, une catégorie non exempte d'incohérences

La loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé a introduit la catégorie des médicaments d'intérêt thérapeutique majeur (MITM), qui sous-tend l'ensemble du dispositif de lutte contre les pénuries. Il s'agit des « médicaments ou classes de médicaments pour lesquels une interruption de traitement est susceptible de mettre en jeu le pronostic vital des patients à court ou moyen terme, ou représente une perte de chance importante pour ces patients en regard de la gravité ou du potentiel évolutif de la maladie » (article L. 5111-4 du code de la santé publique). Les classes en question ont été définies par un arrêté du 27 juillet 2016, qui en a retenu 70.

Toutefois la détermination du périmètre des MITM ne relève pas du ministère, pas plus que de l'ANSM, mais des seuls exploitants. La seule exception concerne certains vaccins, qui font l'objet d'un arrêté *ad hoc*.

Il en résulte que le périmètre des MITM comporte des fragilités. Y figurent ainsi le *Rotateq*®, vaccin anti-rotavirus qui, malgré un service médical rendu jugé insuffisant par la Haute Autorité de santé (HAS), a été classé comme MITM par son exploitant, mais aussi des médicaments dont les génériques sont déclarés par leur exploitant comme MITM mais pas leur princeps (*Moduretic*®, *Pharmorubicine*®, *Novatrex*®, *Tazocilline*®).

Cela ne peut qu'affecter l'efficacité du dispositif, de nombreuses obligations découlant de cette qualification, elle-même tributaire de l'interprétation des exploitants. Il conviendrait donc de préciser la définition des MITM, en confiant explicitement à l'ANSM la possibilité de réviser le choix des exploitants d'y répertorier, ou non, leurs médicaments.

Plusieurs démarches sont menées visant à définir une liste plus restreinte de médicaments, sur lesquels les actions publiques pourraient se concentrer. À la suite de la réunion du CSIS de 2018, l'Institut national du cancer (Inca) s'était vu confier l'identification des médicaments anticancéreux anciens jugés indispensables : 43 médicaments correspondant à environ 400 spécialités pharmaceutiques ont ainsi été retenus. L'Académie nationale de pharmacie, associée à l'Académie nationale de médecine, s'est également attachée à définir une telle liste pour les autres classes de médicaments.

Un avenant au contrat stratégique de la filière des industries et technologies de santé, conclu le 8 juin 2021²²⁹, a prévu une orientation en ce sens, en mentionnant, dans le cadre d'un projet de relocalisation de principes actifs, la définition d'une liste de molécules critiques pour lesquelles la sécurisation des chaînes d'approvisionnement sera recherchée au niveau européen. Pour ce même projet, il est prévu de soutenir la recherche, le développement et l'industrialisation de technologies innovantes.

²²⁹ Avenant signé, pour l'État, par les ministres respectivement chargés de la santé, de l'économie et de la recherche et, pour les représentants de l'industrie, par le président du comité stratégique de filière.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La crise sanitaire s'est traduite par d'importantes difficultés d'approvisionnement qui ont concerné des produits de santé de première nécessité. Elle a notamment touché plusieurs médicaments utilisés pour la prise en charge des patients en soins critiques ainsi que les masques de protection sanitaire. La législation et les stocks stratégiques disponibles se sont avérés insuffisants, conduisant les pouvoirs publics à recourir à des mesures exceptionnelles qui ont permis de pallier, au moins en partie, les dysfonctionnements observés. La mise en place d'une politique de relocalisation industrielle vise désormais à y répondre de manière plus pérenne.

Outre ces mesures mises en place face à une situation critique, la crise sanitaire a remis en lumière des préoccupations qui s'étaient développées depuis plusieurs années sur l'indisponibilité des produits de santé, dont l'évolution des déclarations des industriels à l'ANSM semble montrer qu'elle est croissante. La réorganisation de l'industrie pharmaceutique à l'échelle mondiale en rend le traitement plus difficile.

Pour faire face à ces problèmes, il faut tout d'abord les connaître de façon précise. Ce n'est pas le cas aujourd'hui : l'ampleur effective des tensions reste mal cernée, de même que leurs conséquences pour les patients.

Les actions à mener doivent donc en premier lieu se concentrer sur la connaissance et sur l'évaluation précise des phénomènes en jeu, en améliorant les systèmes de remontée d'information. Il convient également de les étendre aux dispositifs médicaux, dont l'épisode des masques a montré qu'ils sont tout aussi sensibles que les médicaments, mais qui ne font aujourd'hui l'objet que d'une surveillance très partielle. La priorité doit aller à la surveillance des produits de santé les plus critiques. S'agissant des stocks stratégiques, cette surveillance doit se doubler d'un rééquilibrage des missions respectives de l'État et de Santé publique France, ainsi que d'une clarification de leurs relations budgétaires, comme la Cour l'a signalé par ailleurs²³⁰.

Pour faire face aux situations de tension d'approvisionnement, les obligations pesant sur les industriels ont été renforcées depuis quelques années. Cela se traduit dorénavant par l'obligation de constituer des stocks de sécurité pour les MITM. En 2021, les conditions de détermination des prix des médicaments ont également été modifiées de manière à mieux inciter au maintien de la production des médicaments anciens. Enfin, parmi les actions mises en place dans le contexte de la crise épidémique, plusieurs initiatives en matière de politique industrielle cherchent à favoriser le maintien ou l'accroissement de la production de certains produits de santé.

²³⁰ Cour des comptes, *Les dépenses publiques pendant la crise et le bilan opérationnel de leur utilisation*, communication à la commission des finances, de l'Assemblée nationale, juillet 2021.

Ce large éventail de mesures peut donner lieu à des solutions différenciées, mises en œuvre selon la nature du risque de rupture pesant sur tel ou tel médicament. Il est nécessaire de caractériser ce risque au moyen d'une cartographie que l'ANSM devrait pouvoir établir à partir des données que doivent lui communiquer les industriels. Compte tenu de la complexité d'une telle analyse et du caractère limité des moyens disponibles, elle ne pourra vraisemblablement être effectuée que sur une partie des MITM qui auront été identifiés comme les plus indispensables.

Aussi, la Cour recommande de :

- 1. exploiter les différentes sources d'information disponibles (déclarations auprès de l'ANSM, DP ruptures, etc.) pour mieux objectiver l'évolution des ruptures d'approvisionnement en médicaments (ministère des solidarités et de la santé, ANSM, Cnop) ;*
- 2. mettre en place un dispositif de remontée d'information sur les ruptures d'approvisionnement affectant les dispositifs médicaux pour lesquels un tel événement aurait des conséquences graves pour les patients (ministère des solidarités et de la santé, ANSM).*
- 3. préciser la définition des médicaments d'intérêt thérapeutique majeur (MITM), en donnant à l'ANSM la compétence d'y inclure des médicaments qui le justifieraient, bien que non proposés par les industriels (et inversement d'en exclure) (ministère des solidarités et de la santé, ANSM).*
- 4. pour les médicaments d'intérêt thérapeutique majeur les plus indispensables, réaliser une analyse approfondie des risques de rupture et mettre en place les types de mesures (renforcement des stocks de sécurité, augmentation des prix, action de politique industrielle) qui apparaîtront les plus adéquats pour prévenir au mieux les tensions d'approvisionnement, en s'appuyant si nécessaire sur l'échelon européen (ministère des solidarités et de la santé, ministère de l'économie, des finances et de la relance, ANSM).*

Réponses

Réponse du Premier ministre	213
Réponse de la présidente du Conseil national de l'Ordre des pharmaciens.....	216

Destinataire n'ayant pas répondu

Monsieur le président de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM)
--

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Le Premier président de la Cour des comptes m'a transmis le chapitre intitulé : « Les ruptures d'approvisionnement en produits de santé : une vulnérabilité mise en lumière par la crise épidémique », destiné à figurer dans le rapport public annuel 2022 de la Cour des comptes et je l'en remercie.

Ce rapport offre des pistes intéressantes qui s'inscrivent pleinement dans les travaux de lutte contre les pénuries de médicaments mis en œuvre par le ministère chargé de la santé afin de garantir aux citoyens une meilleure disponibilité des médicaments.

De façon générale, les recommandations que vous présentez sont soit déjà intégrées dans la feuille de route 2019-2022 de lutte contre les pénuries de médicaments, soit y ont été intégrées à titre complémentaire suite à la période de gestion de crise. Seul le projet de recommandation n°3 nécessite une disposition législative qui conduirait à compléter les dispositions de l'article L.5121-31 du code de la santé publique pour habilitier formellement l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) à intervenir sur ce champ d'action.

Dans le détail, les recommandations de la Cour m'inspirent les remarques suivantes.

Le projet de recommandation n°1 (« Exploiter les différentes sources d'information disponibles pour mieux objectiver l'évolution des ruptures d'approvisionnement en médicaments ») s'inscrit dans le sens des priorités fixées par la feuille de route 2019-2022 de lutte contre les pénuries, dont certaines portent sur un meilleur partage et une plus grande transparence de l'information pour tous les acteurs du circuit du médicament. Néanmoins, le déploiement d'une interconnexion des systèmes d'information représente un chantier d'ampleur dont la valeur ajoutée effective reste à déterminer.

À titre liminaire, je rappelle que dans le cadre de l'axe 1 de la feuille de route 2019-2022 intitulé : « promotion de la transparence et de la qualité de l'information des différents acteurs de la chaîne pharmaceutique », le portail « DP Ruptures » a été identifié comme un outil majeur dans l'amélioration du partage d'information. Il intègre en particulier une fonctionnalité concernant la mise en place d'un processus collaboratif de communication entre l'ANSM, les industriels et les distributeurs dans le cadre de ruptures anticipées concernant des médicaments d'intérêt thérapeutique majeur (MITM). Le ministère des

solidarités et de la santé (MSS) s'emploie à promouvoir par des actions d'information l'adhésion à cet outil auprès des pharmacies à usage intérieur (PUI) et des laboratoires pharmaceutiques.

Le projet d'interfaçage proposé entre les autres bases est ambitieux et nécessiterait des moyens supplémentaires substantiels. Il conviendrait de bien préciser les besoins, objectifs et valeurs ajoutées de cette interconnexion. En effet, le DP Ruptures permet une information précise et utile destinée au patient et retransmise par le pharmacien d'officine ou celui en PUI. L'action de l'ANSM est centrée sur la gestion des ruptures (ou des risques) de stock de ces médicaments qui peuvent entraîner un risque de santé publique. Ainsi, le portail DP Ruptures s'avère moins utile pour la mission de l'ANSM.

Par ailleurs, pour disposer d'un tableau complet des ruptures dans la fabrication et la distribution du médicament, le ministère des solidarités et de la santé a mis en place des indicateurs « objet de la vie quotidienne (OVQ) » relatifs à la lutte contre les ruptures d'approvisionnement et les pénuries de médicaments. Toutefois, la crise sanitaire a momentanément mis un terme au suivi de ces indicateurs, car leur interprétation était faussée par le caractère totalement exceptionnel de la situation. Un suivi spécifique et resserré des molécules à enjeux, notamment pour les services de réanimation, a été assuré par le ministère et l'ANSM de façon quotidienne.

Le projet de recommandation n°2 (« Mettre en place un dispositif de remontée d'information sur les ruptures d'approvisionnement affectant les dispositifs médicaux pour lesquels un tel événement aurait des conséquences graves pour les patients ») est très largement orienté par le contexte de la crise sanitaire. Il serait plus opportun de considérer la problématique des ruptures de dispositifs médicaux (DM) hors contexte de crise sanitaire.

Plusieurs chantiers achevés ou en cours permettent de répondre, au moins partiellement, à cette recommandation.

Les travaux initiés par l'ANSM concernant les ruptures en DM et dispositifs médicaux de diagnostic in vitro (DMDIV) ont ainsi pris effet au 1^{er} septembre 2021 avec la mise en place d'une procédure de gestion anticipée des ruptures et risques de ruptures dans la disponibilité de ces produits de santé, dont le défaut pourrait remettre en cause la continuité des soins apportés aux patients.

De plus, des négociations, menées sous l'égide du comité économique des produits de santé (CEPS), sont en cours sur l'accord-cadre DM et prévoient d'ores et déjà certaines mesures :

- *l'introduction des articles qui ont trait à l'activité industrielle des opérateurs et qui sont le pendant de ceux adoptés dans l'accord-cadre médicament. Ils prévoient la prise en compte dans la fixation du prix des DM par le CEPS de la production réalisée dans l'Union européenne (UE) ainsi que des investissements qui y sont réalisés. Ils concernent également les avoirs sur remises au titre du guichet du conseil stratégique des industries de santé (CSIS) et le soutien à l'exportation ;*
- *l'obligation d'information en amont par les fabricants de tout arrêt de commercialisation notamment lorsque le besoin thérapeutique n'est pas couvert.*

Des travaux de la direction générale des entreprises (DGE) sont par ailleurs en cours dans le cadre du plan de relance selon deux axes qui doivent notamment permettre :

- *d'identifier des vulnérabilités sur la chaîne des DM et la priorisation des marchés porteurs de demain ;*
- *de définir de critères permettant de cibler les DM essentiels dans les travaux qui seront menés.*

Enfin, la mise en place progressive de la base de données européennes pour les DM et DMDIV devrait permettre de disposer de plus d'informations sur les dispositifs mis sur le marché européen en termes de disponibilités ou de difficultés diverses. Elle pourrait également aider à identifier les dispositifs critiques prévus par le règlement relatif à un rôle renforcé de l'agence européenne des médicaments dans la préparation des crises et la gestion de celles-ci en ce qui concerne les médicaments et les dispositifs médicaux. La France a plaidé pour le développement européen des ressources en expertise dans ces domaines au niveau de l'agence européenne.

Le projet de recommandation n°3 se compose de deux branches, d'une part : « Préciser la définition des médicaments d'intérêt thérapeutiques majeurs (MITM), en donnant à l'ANSM la compétence d'y inclure des médicaments qui le justifieraient, bien que non proposés par les industriels (et inversement d'en exclure) », et, d'autre part : « Pour les médicaments d'intérêt thérapeutique majeur les plus indispensables, réaliser une analyse approfondie des risques de rupture et mettre en place les types de mesures (renforcement des stocks de sécurité, augmentation des prix, action de politique industrielle) qui apparaîtront les plus adéquats pour prévenir au mieux les tensions d'approvisionnement, en s'appuyant si nécessaire sur l'échelon européen ».

Sur le premier point, je partage le point de vue de la Cour. Cette modification nécessitera une disposition législative pour compléter le 3^{ème} alinéa de l'article L. 5121-31 du code de la santé publique. Il faut d'ailleurs noter que l'ANSM effectue déjà ponctuellement une telle démarche. Il s'agirait donc plutôt d'accompagner et de sécuriser juridiquement cette pratique de façon systématique.

Le second est déjà largement engagé puisqu'il correspond à des axes définis par la feuille de route 2019-2022 de lutte contre les pénuries.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES PHARMACIENS

Dans le cadre du chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2022 intitulé « Les ruptures d'approvisionnement en produits de santé : une vulnérabilité mise en lumière par la crise épidémique » que vous nous avez fait parvenir le 9 novembre 2021, l'Ordre national des pharmaciens souhaitait vous faire part de ses remarques.

Dès les premières mesures réglementaires adoptées par les pouvoirs publics en 2012, l'Ordre a coopéré avec le Ministère et l'ANSM, afin notamment de favoriser l'échange d'informations pertinentes entre tous les professionnels de la chaîne du médicament.

C'est ainsi qu'est né le service DP-Ruptures en 2013-2014, qui a rapidement rencontré l'adhésion des pharmaciens responsables des laboratoires exploitants comme celle des pharmaciens d'officine. Les laboratoires raccordés au dispositif représentent aujourd'hui 85 % environ des médicaments dispensés en ville et les officines sont quant à elles plus de 92 % à être raccordées et déclarer quotidiennement des ruptures. Chaque mois, ce sont plusieurs centaines de milliers d'informations qui sont ainsi échangées via DP-Ruptures.

Dans ce cadre, nous souhaitons revenir sur la première recommandation de la Cour des comptes, adressée à la DGS, à l'ANSM et au CNOP : « organiser un suivi combiné des déclarations auprès de l'ANSM et des autres outils d'information, tels que DP-Ruptures, de manière à appréhender l'évolution des ruptures de stock effectives ainsi que celle des ruptures d'approvisionnement liées à des difficultés propres au circuit de distribution des médicaments ».

D'ores et déjà, le taux de déploiement de DP-Ruptures permet à chaque laboratoire exploitant raccordé d'être informé en temps réel des ruptures d'approvisionnement sur ses médicaments et de fournir des réponses appropriées aux dispensateurs. Prochainement, cet outil collaboratif devrait s'enrichir d'une fonction importante : la demande de

dépannage d'urgence qui pourrait être envoyée sur les médicaments éligibles directement du pharmacien dispensateur au laboratoire exploitant concerné. Au-delà de ces réponses aux dispensateurs, l'utilisation de DP-Ruptures permet aussi à un laboratoire de produire et d'éditer des tableaux de bord consolidés sur tout ou partie des médicaments qu'il exploite à destination par exemple de l'ANSM.

Au niveau national, DP-Ruptures est un outil de dimension inégale pour rendre compte de façon représentative de la situation des ruptures d'approvisionnement en officines. L'Ordre, dans un esprit de transparence, publie mensuellement sur son site ouvert à tous une série de quatre indicateurs « OVQ » (objets de la vie quotidienne) élaborée avec la DGS :

- Indicateur 1 : la synthèse mensuelle des déclarations de ruptures d'approvisionnement par classe ATC ;
- Indicateur 2 : le nombre de créations et de levées de ruptures, qui mesure la capacité de réapprovisionner les pharmaciens dispensateurs ;
- Indicateur 3 : le nombre de créations de ruptures et le taux de réponses instantanées des laboratoires, qui mesure l'information instantanée délivrée aux pharmaciens dispensateurs ;
- Indicateur 4 : le suivi du déploiement du service DP-Ruptures en officines.

Afin d'aller encore plus loin, l'Ordre est récemment entré dans le processus d'attribuer des accès directs à DP-Ruptures pour les services de l'ANSM concernés et travaille à l'établissement d'une convention et à la formation des utilisateurs en ce sens, ce qui devrait permettre à partir de 2022 à l'ANSM de regarder aussi bien en détail qu'en synthèse la situation relevée par DP-Ruptures et d'obtenir ainsi une information complémentaire à celle obtenue via ses propres outils.

Enfin, l'Ordre poursuit les actions résultant du chapitre du rapport public annuel 2020 de la Cour des comptes sur le dossier pharmaceutique (DP). À ce titre, trois résultats sont à noter :

- Plus de 1200 pharmaciens exerçant au sein des établissements de santé bénéficient d'un accès à DP-Ruptures partout en France ;
- Tous les pharmaciens responsables inscrits en section C (distribution en gros) qui le souhaitent reçoivent chaque semaine l'indicateur « DTS 500 » qui leur donne le classement des 500 principales ruptures d'approvisionnement au cours de la semaine écoulée ;
- Tous les grossistes-répartiteurs peuvent s'abonner au service DP-Ruptures et consulter aussi bien les ruptures d'approvisionnement en cours que les réponses apportées par les laboratoires exploitants.

En résumé, notre conviction après ces années de mobilisation sur le sujet des ruptures est qu'il s'agit d'un phénomène multidimensionnel où le partage d'informations est essentiel.

Nous avons l'ambition de mettre DP-Ruptures à la disposition du plus grand nombre possible d'acteurs de la chaîne du médicament, au premier rang desquels l'ANSM, pour leur apporter la compréhension la plus exhaustive de la situation sur le terrain et leur permettre de prendre les meilleures décisions au bénéfice des patients.

6

La sécurité des approvisionnements alimentaires

PRÉSENTATION

L'alimentation constitue l'un des 12 secteurs d'importance vitale du code de la défense²³¹. La satisfaction des besoins essentiels de la population relève en France des ministères de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) ainsi que de l'économie. Au niveau européen, la Politique Agricole Commune (PAC) s'articule autour de quatre piliers : l'accès, la qualité, la disponibilité et le coût.

La Cour, qui aborde ce sujet pour la première fois, a enquêté sur la sécurité des approvisionnements alimentaires pendant la crise sanitaire, par l'examen de la chaîne de valeur, depuis l'amont (production) jusqu'à l'aval (transport et distribution) et de sa résilience face à une crise mondiale d'ampleur inédite. La Commission européenne a, de son côté, publié, début 2021, une communication sur la stratégie « De la ferme à la table »²³² et a l'objectif d'élaborer un plan d'urgence alimentaire. La Cour des comptes européenne a également inscrit cette thématique dans sa programmation 2021.

Si la chaîne des approvisionnements alimentaires repose en grande partie sur les acteurs privés du secteur agroalimentaire et de la distribution, sa sécurisation s'appuie aussi sur l'intervention des acteurs publics, dont l'enquête visait à apprécier le degré de préparation.

²³¹ Articles L. 1332-1 à 1332-7 et R. 1332-1 à R. 1332-42 du code de la défense.

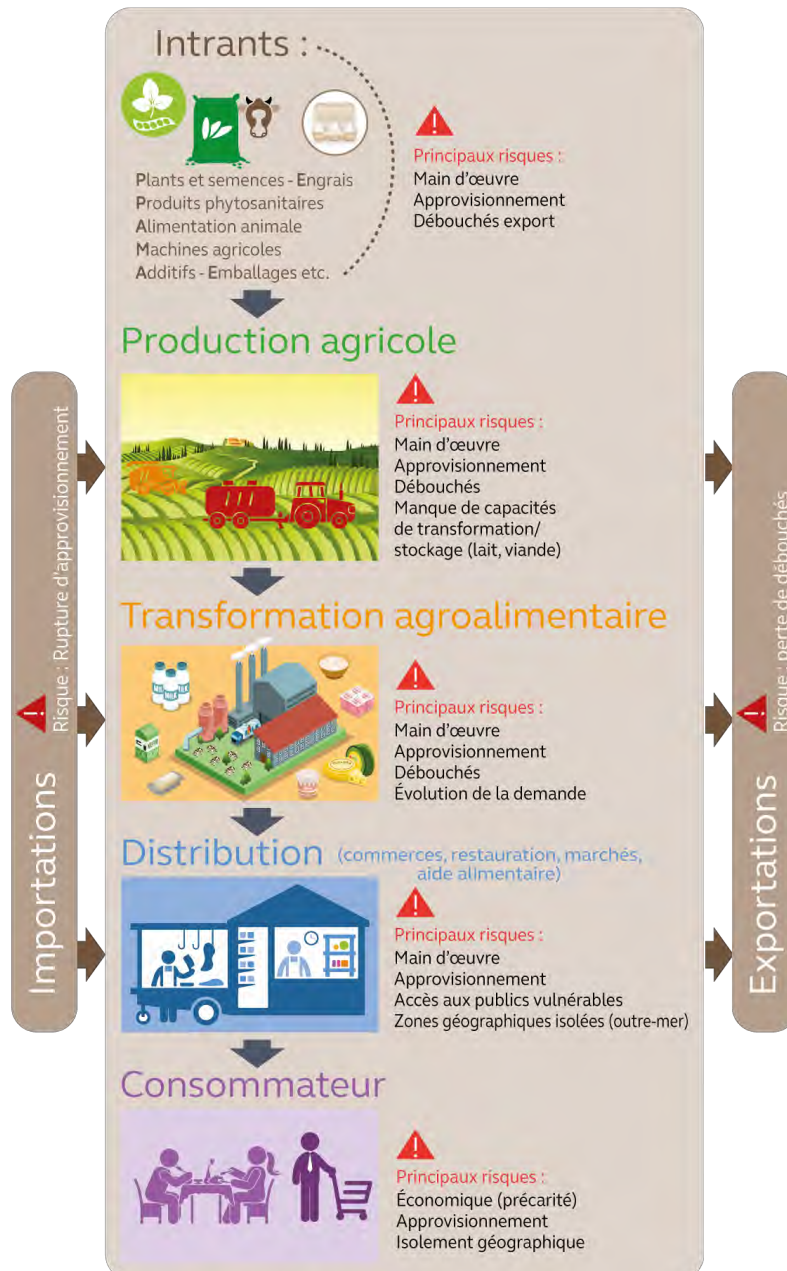
²³² Communication de la Commission européenne, COM2020 381 (final), 20 mai 2020.

La crise sanitaire a été un révélateur des forces et des faiblesses structurelles des dispositifs d’approvisionnement alimentaire. Aucune rupture majeure n’a toutefois été constatée, la production et la distribution ayant été globalement assurées (I). Pourtant, outre un faible niveau de préparation des structures publiques, la crise a révélé plusieurs faiblesses structurelles (dépendance à certaines importations, circuits de proximité peu développés) (II). Des enseignements doivent être tirés au-delà de la mobilisation en urgence et pragmatique des pouvoirs publics, pour doter la France d’une véritable stratégie en matière d’approvisionnement alimentaire, à la lumière de pratiques observées dans d’autres pays (III).

I - L’approvisionnement alimentaire a été globalement assuré

La chaîne d’approvisionnement alimentaire repose essentiellement sur des acteurs privés, les pouvoirs publics n’intervenant en temps ordinaire que pour réguler les activités et s’assurer du respect des normes (sécurité alimentaire, lutte contre la fraude et les pratiques déloyales, accompagnement des entreprises et des filières).

Schéma n° 1 : chaîne des approvisionnements alimentaires et des principaux risques associés



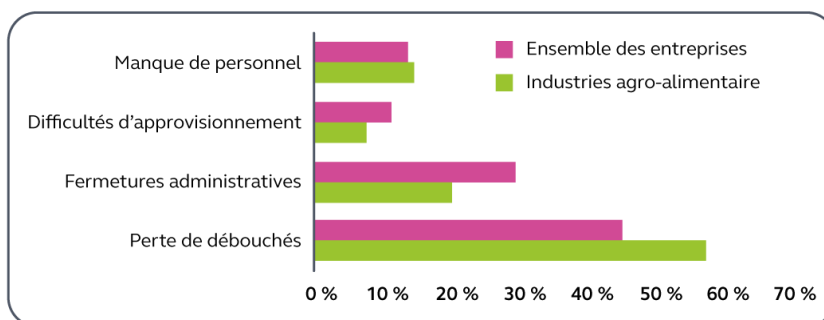
Source : Cour des comptes

A - Un maintien de l'activité de production et de distribution sans tensions réelles sur les prix

1 - Une activité globalement maintenue

En 2020, les volumes de production agricole et agroalimentaire ont été globalement maintenus. Des modifications des canaux de distribution (fermeture de la restauration hors domicile (RHD), effondrement du tourisme et des activités événementielles) ont toutefois affecté des entreprises spécialisées dans ces filières. Celles-ci n'ont pas toujours pu se réorienter vers d'autres canaux (cas des petites volailles ou des pommes de terre-frites).

Graphique n° 1 : causes de réduction de l'activité des entreprises agroalimentaires (juin 2020)



Source : Enquête conditions de travail Dares – juin 2020

Le secteur agroalimentaire étant soumis à des règles d'hygiène strictes, les entreprises ont réussi à obtenir un taux de couverture des besoins en équipements de protection individuelle (EPI) parmi les plus élevés : fin mars 2020, 52 % des entreprises agroalimentaires déclaraient fournir des masques à 80 % ou plus de leurs salariés (contre 28 % pour l'ensemble des entreprises).

C'est surtout la désorganisation initiale des transports et des flux logistiques qui a affecté à divers degrés la chaîne d'approvisionnement alimentaire. L'allongement des temps de transit, associé à la fermeture des points de repos et de restauration, a dégradé les conditions de travail et accru le risque de cessation d'activité des transporteurs routiers.

Les réponses publiques à la désorganisation des transports routiers

Face à la désorganisation des premiers jours, marqués par de nombreux retours à vide, la mise à l'arrêt de véhicules ou d'entreprises, le ministère chargé des transports a instauré un dialogue avec les acteurs de la chaîne alimentaire (industries agroalimentaires, transporteurs, distribution, grossistes, chargeurs, ministère de l'agriculture) pour débloquer les situations critiques comme celles qui ont résulté de la fermeture des stations-service. Les discussions ont permis la mise en ligne, sur le site de Bison fûté, d'une liste des stations ouvertes, ainsi que des sanitaires et points de vente à emporter qui étaient accessibles.

Lors du deuxième confinement, fin 2020, le ministère des transports a obtenu l'ouverture de restaurants routiers pour les seuls professionnels du transport routier, afin de leur proposer des repas chauds en pleine période hivernale.

S'agissant du transport routier, qui concentre l'essentiel des flux, le passage aux frontières a été progressivement normalisé avec l'ouverture, par la Commission européenne, de voies réservées, le 23 mars 2020.

Le maintien d'un niveau d'activité élevé dans la grande distribution a pu aussi être garanti en dépit des perturbations des chaînes logistiques. Le modèle de la grande distribution repose historiquement sur des stocks réduits à leur minimum et des approvisionnements commandés majoritairement par l'observation de la demande en magasin. Les chaînes s'appuient sur des entrepôts multiples permettant des réorientations rapides en cas de difficulté localisée.

Les entrepôts logistiques ont maintenu leur activité au prix d'adaptations (simplification des assortiments de palettes, modifications des conditions de chargement et déchargement...) qui leur ont permis de faire face aux évolutions massives et rapides de la demande (achats en pré-confinement, déplacements de populations de l'Île-de-France vers la province, etc.).

2 - Un impact limité sur les prix et la disponibilité des produits

L'impact de la crise sanitaire sur l'évolution des prix a été modéré. L'indice des prix des produits agricoles est ainsi resté stable en 2020 par rapport à 2019. Pour autant, l'institut d'études Kantar fait état d'un sentiment de hausse de prix à la consommation (44 % des personnes interrogées fin

mars et 84 % des répondants en juin 2020²³³), relayé par les médias. Les ruptures d'approvisionnement de certains produits importés, le changement de circuits d'approvisionnement, la saisonnalité des produits²³⁴, des tickets moyens en hausse avec un nombre d'articles plus élevé lié à la fermeture de la restauration hors domicile (RHD) et à la prise de tous les repas à domicile, ont pu alimenter cette perception au sein de la population.

L'exemple des marchés de plein vent est significatif des modifications forcées des circuits de distribution qu'a impliquées la crise.

Les marchés de plein vent

La fermeture, le 23 mars 2020, des marchés alimentaires (plein vent et couverts), à la suite de la parution d'articles signalant le non-respect de la distanciation interpersonnelle dans certains marchés parisiens, a entraîné des réactions fortes. La mesure a concerné la totalité des marchés de plein vent, dont le nombre est estimé à près de 96 000²³⁵. Sur demande, des dérogations préfectorales ont permis la réouverture d'environ 2 500 marchés fin avril 2020.

L'Insee estime à 2,3 % la part en valeur des ventes alimentaires réalisée sur les marchés. Cette part réduite recouvre des réalités variables, selon les zones et publics concernés (les centres de grandes métropoles ou l'outre-mer sont davantage concernés). Dans certains territoires, les solutions alternatives (livraison de paniers, débouchés auprès de la grande distribution, etc.) n'ont pas pu compenser économiquement les fermetures.

Les ruptures de produits en rayon constatées au début du confinement (pâtes, farine, œufs) ont résulté d'une hausse brutale des achats en grandes et moyennes surfaces (GMS).

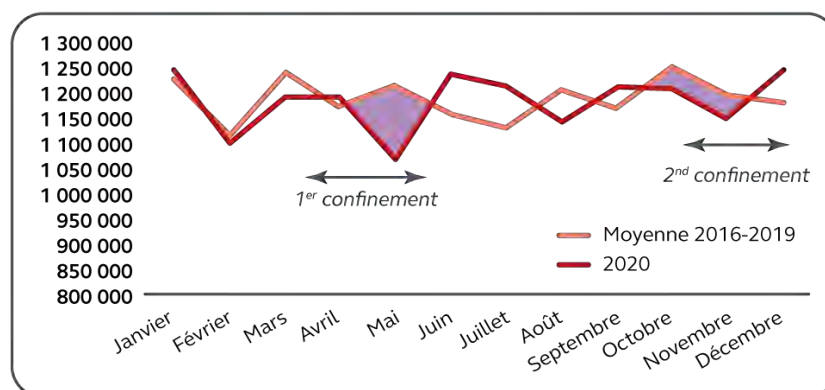
Les filières animales présentent des vulnérabilités liées au caractère cyclique des productions et aux difficultés de stockage. Les abattoirs ont fait l'objet d'inquiétudes, mais leur activité est restée soutenue, en dépit de tensions ponctuelles. Ainsi, la découverte de 120 cas de contaminations parmi les 1 000 employés d'un groupe breton a entraîné la fermeture de son atelier de désossage-découpe et un retard d'abattage cumulé de 150 000 porcs en Bretagne, affectant l'ensemble de la filière.

²³³ Entretien avec FranceAgriMer et étude sur *L'impact de la crise de la COVID-19 sur la consommation alimentaire en France : parenthèse, accélérateur ou élément de rupture de tendances ?*, septembre 2020

²³⁴ Des produits de saison emblématiques comme la fraise ou l'asperge ont focalisé l'attention.

²³⁵ OBEA, *Profil socioéconomique du commerce de détail alimentaire sur les marchés de plein vent*, septembre 2016.

**Graphique n° 2 : abattage mensuel de gros animaux en 2020
(tonnes équivalent carcasse)**



Source : Cour des comptes selon données Agreste (service de la statistique et de la prospective du Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt)

B - Des soutiens publics significatifs

La résilience de la chaîne d'approvisionnement est aussi liée au fait que le secteur agroalimentaire et la distribution, largement auto-organisés, ont bénéficié de soutiens publics visant à atténuer les effets de la crise.

Les collectivités territoriales sont intervenues à des degrés divers en soutenant financièrement les filières, en délivrant des autorisations d'occupation de l'espace public pour les nouveaux circuits de distribution (commerces ambulants, marchés de plein vent) et en animant les politiques de l'alimentation sur leur territoire²³⁶. Les services de l'État sont intervenus pour gérer l'impact économique de l'épidémie, mais surtout les effets des mesures sanitaires. Un courrier des ministres chargés de l'économie et de l'agriculture et de l'alimentation à l'attention des acteurs de l'alimentation leur a rappelé, le 17 mars 2020, le caractère essentiel de leurs missions, alors que les appels au respect du confinement et les informations initiales sur la dangerosité du virus pouvaient faire craindre un fort absentéisme.

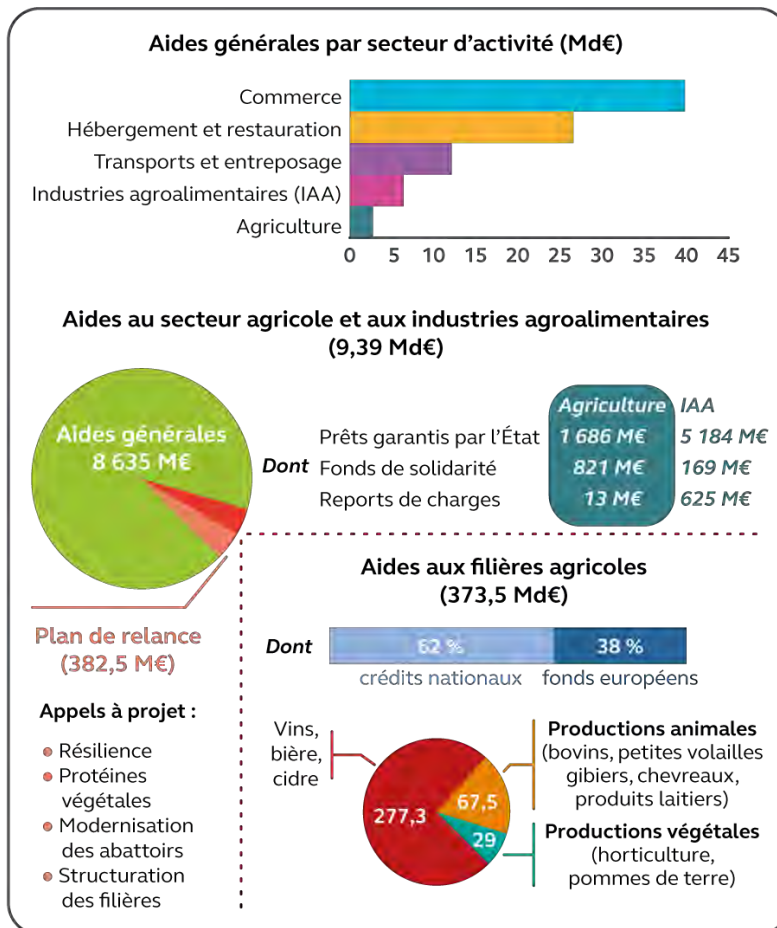
²³⁶ Portés par les collectivités territoriales, les projets alimentaires territoriaux (PAT) ont été mobilisés dans le cadre de la crise sanitaire et renforcés grâce au plan de relance.

L'État a aussi joué un rôle de régulateur dans des relations commerciales relevant habituellement du secteur privé, pour régler les tensions apparues en matière de pénalités de retard entre les producteurs et les centrales d'achat de la grande distribution (pénalités logistiques). Ainsi une recommandation commune entre fédérations du commerce, des transports et de l'agroalimentaire a été adoptée sous la pression des pouvoirs publics mi-avril 2020, afin d'encadrer les négociations entre acteurs. L'État est également intervenu pour contenir les hausses de prix et permettre la réouverture d'activités essentielles comme les stations-services (pour les chauffeurs routiers).

En revanche, le rôle de soutien logistique des services de l'État envers les filières privées est resté limité. La cellule de la direction générale des entreprises (DGE) centralisant les besoins et les possibilités de redéploiement d'EPI n'a permis de distribuer qu'un nombre très limité de masques (un millier selon l'Association nationale des industries alimentaires - Ania), suscitant la déception des acteurs privés. Par ailleurs, tous les acteurs de la chaîne d'approvisionnement ont déclaré avoir enregistré des surcoûts en 2020 (liés aux EPI, à la hausse du coût du transport, à la maintenance et au nettoyage des sites industriels et à la perte d'activité). Selon le baromètre de l'Ania du 1^{er} avril 2020, l'augmentation moyenne des coûts serait de 9 % d'après le panel interrogé (environ 700 entreprises).

En sus des dispositifs de soutien de droit commun, qui ont été davantage mobilisés par la distribution que par les secteurs de production alimentaire, la chaîne d'approvisionnement a bénéficié d'aides spécifiques orientées vers la gestion des excédents, surtout au bénéfice du secteur des boissons alcoolisées, ainsi que d'aides au titre du plan de relance.

Graphique n° 3 : dispositifs de soutien financiers mobilisés



Sources : Cour des comptes d'après données MAA, France Stratégie / IGF et Etalab – les aides générales n'incluent l'activité partielle qu'à partir de septembre 2020

C - Les limites de la mobilisation en faveur de l'aide alimentaire

L'accès à l'alimentation est marqué par des inégalités sociales. Au-delà des 5,5 millions de personnes²³⁷ ayant recours à l'aide alimentaire²³⁸, les publics exposés à la précarité ont été les premiers affectés par les perturbations d'approvisionnements alimentaires. Le recours accru aux productions nationales, à la place des importations de produits de moindre coût, a concerné de façon plus aiguë les consommateurs n'ayant pas les moyens d'en assumer les surcoûts.

Le recours accru à l'aide alimentaire

Fortement désorganisées par le retrait de nombre de bénévoles seniors (60 % des 200 000 bénévoles concernés) et la fermeture des circuits de distribution habituels, les associations en charge de l'aide alimentaire, qui sont, avec les collectivités territoriales, et notamment les communes, en première ligne dans la mise en œuvre de cette politique publique (dont l'État est aussi financeur), se sont rapidement réorganisées (renfort de bénévoles salariés ou étudiants, collectes des invendus destinés aux cantines et restaurants...), pour soutenir les publics fragiles dont le nombre a augmenté pendant la crise sanitaire : jeunes privés des cantines scolaires, étudiants isolés privés à la fois de restauration collective et d'accès au marché du travail (avec une perte moyenne de revenus mensuels estimée à 274 €)²³⁹.

Les banques alimentaires ont ainsi enregistré une hausse de 20 % des demandes d'aide entre mars et juin 2020, ainsi que l'adhésion de 23 nouvelles associations partenaires dont l'action est ciblée sur les 18-25 ans et les étudiants. En Nouvelle-Aquitaine, une initiative associant le Crous (Centre régional des œuvres universitaires et scolaires) et la banque alimentaire de Bordeaux, en mars 2020, a permis de distribuer aux étudiants 52 000 colis alimentaires.

²³⁷ Inspection générale des affaires sociales, *La lutte contre la précarité alimentaire - Évolution du soutien public à une politique sociale, agricole et de santé publique*, décembre 2019, page 13 ; ce chiffre est à mettre en regard du taux de pauvreté monétaire fixé conventionnellement à 60 % du niveau de vie médian et qui, selon l'Insee, touchait 13,1 % de la population en 2019, soit une personne sur cinq.

²³⁸ Qui représentait 27 M€ en 2018 (dernier chiffre disponible), hors cofinancement du fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD).

²³⁹ Observatoire de la vie étudiante, septembre 2020.

Au-delà des dons individuels (10 % du total), de la « ramasse » auprès des grandes et moyennes surfaces et des 75 000 tonnes sauvées du gaspillage alimentaire (comme en 2019), l'aide alimentaire a aussi bénéficié du soutien des régions et départements pour l'achat de denrées (entre 170 et 230 M€ par an)²⁴⁰ et des plans d'urgence au niveau national (232 M€) et européen (132 M€).

II - La crise sanitaire a mis en évidence des faiblesses structurelles

A - L'insuffisance des dispositifs de gestion de crise

1 - Peu d'outils adaptés de préparation de crise

Comme nombre d'acteurs, le ministère de l'agriculture n'était pas préparé à une crise d'une telle ampleur. Le plan de continuité d'activité (PCA) de l'administration centrale a été finalisé au moment de la crise sanitaire. Pour autant, dès le 17 mars 2020, le ministère a transmis une instruction aux services concernés, listant les « missions essentielles » : la sécurité sanitaire et l'instruction des aides de la PAC au plan départemental, le suivi des entreprises et la continuité des approvisionnements au niveau régional.

Les missions de surveillance et d'autorisation exercées par l'État ont été globalement maintenues, mais adaptées, qu'il s'agisse des activités de sécurité sanitaire et de lutte contre la fraude, de contrôle de la sécurité sanitaire des aliments et produits animaux (DGCCRF) ou de certification sanitaire et phytosanitaire à l'export (direction générale de l'alimentation). Certaines dérogations limitées et ponctuelles ont pu être accordées, par exemple en matière d'étiquetage.

S'agissant des directions régionales et départementales de l'agriculture (DRAAF et DAAF), leur réponse à la crise sanitaire apparaît inégale. Les services déconcentrés, qui disposent structurellement d'une culture de crise, ou ceux qui ont profité en 2016 de la nouvelle organisation régionale pour actualiser leur PCA, ont su adapter sans tarder leur organisation interne. Les DRAAF qui avaient anticipé une dotation en équipements informatiques pour le télétravail ont été plus réactives (au MAA, seuls 67 % des agents étaient équipés à ce titre en mars 2020).

²⁴⁰ Cf. rapport IGAS précité.

Les PCA des filières agricoles et agroalimentaires ou de la grande distribution restent hétérogènes selon la taille des organisations. L'anticipation de stocks d'EPI demeure, comme partout, un point de vigilance, notamment pour les structures plus petites ou moins accompagnées de l'agroalimentaire qui se sont trouvées en difficulté. Peu d'initiatives des acteurs publics ont visé à les préparer à la gestion de crise, hormis quelques cas isolés et non pérennes (ex : la DRIAAF (Direction régionale et interdépartementale de l'alimentation) d'Île-de-France avec une sensibilisation, en 2017, des acteurs de la transformation alimentaire à l'intelligence économique).

Le constat essentiel est celui d'une faible prise en compte du plan de pandémie grippale H1N1 de 2011. En matière d'alimentation, ce plan comportait pourtant une fiche thématique relative aux approvisionnements alimentaires (sous pilotage du MAA), non réactualisée, alors même qu'elle identifiait des axes d'anticipation essentiels en temps de crise (l'évaluation des vulnérabilités, des capacités de stockage, etc.). Ces guides mériteraient d'être actualisés et diffusés au secteur *via* les organismes consulaires et les représentants des filières.

De façon générale, il s'agit de sensibiliser et préparer les acteurs économiques comme le public. On peut aussi regretter que les pouvoirs publics n'aient pas utilisé le site d'information gouvernemental www.risques.gouv.fr²⁴¹ pendant la crise sanitaire, durant laquelle se sont multipliés les sites d'information. La constitution de stocks familiaux dits « stocks de 3 jours » (Allemagne, Suisse, Japon, voir *infra*) permettrait d'acculturer les citoyens à la notion de risque et de réduire les effets de panique constatés temporairement dans les supermarchés sur certains produits de base.

2 - L'absence de stratégie nationale

En dehors du plan de pandémie grippale de 2011, méconnu des acteurs et donc peu utilisé, il n'existe pas en France de stratégie nationale formalisée de sécurisation des approvisionnements alimentaires, ni de service consacré à cette fonction comme cela peut exister dans d'autres pays.

²⁴¹ Site gouvernemental grand public de prévention et préparation aux crises (terroristes, sanitaires, cyber, etc.).

Des exemples étrangers de stratégies d’approvisionnement alimentaire en période de crise

Largement répandus après la Seconde Guerre mondiale en Europe, les dispositifs d’approvisionnement (stocks stratégiques, régimes de réquisition etc.) ont progressivement été démantelés. Quelques pays maintiennent néanmoins une politique de sécurisation de leurs approvisionnements.

En Suisse, en raison d’une dépendance importante aux importations en matière alimentaire (taux d’autosuffisance calorique de 59 % en 2015), la politique d’approvisionnement, prévue dans la Constitution, intègre depuis 1955 une composante alimentaire qui repose notamment sur l’obligation de constituer des stocks privés, la réduction des quantités vendues, voire le rationnement et l’optimisation de la production (consignes de priorisation, de prescription des biens à produire et de leur usage final).

L’Allemagne a adopté en 2017 une « *loi sur la fourniture de denrées alimentaires de base en cas de crise d’approvisionnement et mesures de préparation à une crise de l’approvisionnement* », qui donne autorité au gouvernement fédéral pour déclarer une crise de l’approvisionnement et prendre des mesures, y compris en amont à titre de prévention (constitution de stocks de denrées essentielles, obligation d’information sur les stocks).

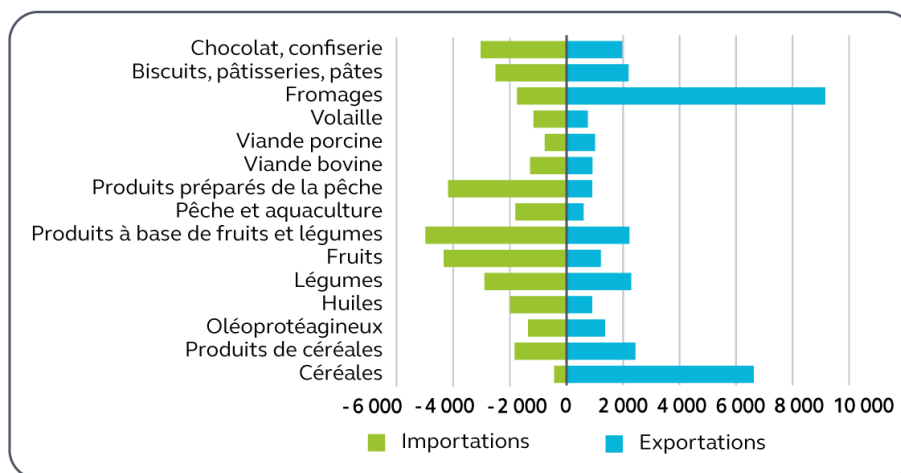
En Finlande, deux décrets de 2013 et 2018 définissent la stratégie nationale en matière d’anticipation, de gestion et de sortie de crise. En complément du dispositif de stocks, une attention croissante est aujourd’hui portée à la continuité des infrastructures essentielles et au maintien des échanges commerciaux.

Ces stratégies peuvent être portées soit par un organisme public chargé d’assurer la préparation, le suivi des stocks ou les exercices d’anticipation (Suisse et Finlande), soit par un ministère (Allemagne). Le financement des stocks est assuré par le contribuable (Allemagne, pour un coût estimé à 16 M€ par an) ou par le consommateur (Suisse, avec un coût annuel de 12 francs suisse par consommateur).

B - La dépendance nationale aux importations et à l’apport de main-d’œuvre étrangère

La production nationale ne permet pas de satisfaire toutes les habitudes de consommation (fruits et poissons en particulier). Pour certaines productions, la pression concurrentielle internationale liée aux différentiels de coûts de main d’œuvre et aux écarts de réglementation fait dépendre la France d’importations en provenance ou non de l’Union européenne : ainsi, 54 % des fruits consommés (hors fruits exotiques) sont produits en dehors du territoire national.

Graphique n° 4 : importations et exportations de produits agroalimentaires en 2019 (en M€)



Source : Cour des comptes selon données Agreste

À l'exception des céréales, les soldes commerciaux masquent des échanges croisés souvent importants. Les productions nationales ne sont en effet pas toujours adaptées à la demande française et, en cas d'indisponibilité des approvisionnements habituels à l'étranger, le recours aux produits français peut se traduire par des surcoûts pour le consommateur et par une moindre valorisation pour les producteurs. Ainsi, du fait de la perte de débouchés habituels en restauration hors domicile (RHD) et à l'export, des parties nobles de viande bovine ont dû être consommées sous forme de viande hachée.

Les approvisionnements sont également marqués par des déséquilibres géographiques. Du fait de leur isolement géographique, les territoires d'outre-mer peuvent être exposés à des vulnérabilités particulières : à La Réunion, les restrictions de circulation avec la métropole ont entraîné l'impossibilité, pour les techniciens d'entretien de machines agricoles, d'effectuer les réparations nécessaires.

En outre, la fermeture des frontières a affecté l'emploi des quelques 240 000 travailleurs saisonniers étrangers employés dans le secteur agricole pour la récolte, les soins et les plantations, mais aussi dans les industries de transformation tels les abattoirs et les conserveries, en provenance principalement de Roumanie ou de Pologne et, dans une moindre mesure, du Maroc et de Tunisie. Les travailleurs d'origine intracommunautaire, qui représentent un tiers de la main d'œuvre saisonnière, ont quant à eux pu accéder à nouveau au territoire sur simple attestation à partir du 20 mai 2020.

Des dérogations limitées ont certes été accordées à partir d'octobre 2020 par la cellule interministérielle de crise (CIC)²⁴² mais selon une procédure complexe et lourde : demandes des filières relayées par les préfets à la CIC, respect d'un protocole sanitaire validé par l'Agence régionale de santé, instruction groupée des demandes de visas par le ministère de l'intérieur, affrètement d'avions par les acteurs de la filière excluant de fait les producteurs isolés. L'inclusion, sous conditions, du travail saisonnier parmi les motifs impérieux aurait sans doute permis une gestion plus fluide, comme en Allemagne, en Italie ou au Royaume-Uni. La diminution des flux de saisonniers a en conséquence été plus limitée pour ceux venant de l'Union européenne (- 7 %) que pour les travailleurs extracommunautaires (- 14 %).

C - Le développement limité des circuits de proximité

Le taux d'autosuffisance des régions est faible, production et consommation n'étant pas territorialisées. Le degré d'autonomie alimentaire des cent premières aires urbaines françaises est en moyenne de 2 %. 97 % de la production agricole locale est consommée à l'extérieur de son territoire de production²⁴³. La consommation locale, si elle a du sens au regard des objectifs de sécurisation des flux alimentaires, notamment en période de crise, se heurte donc à des limites, en particulier au sein des grandes métropoles. Elle peut conduire à une inégalité entre consommateurs, du fait de potentiels de production inégaux quantitativement et en termes de diversité. En outre, certaines régions ne disposent pas des industries de transformation des productions locales.

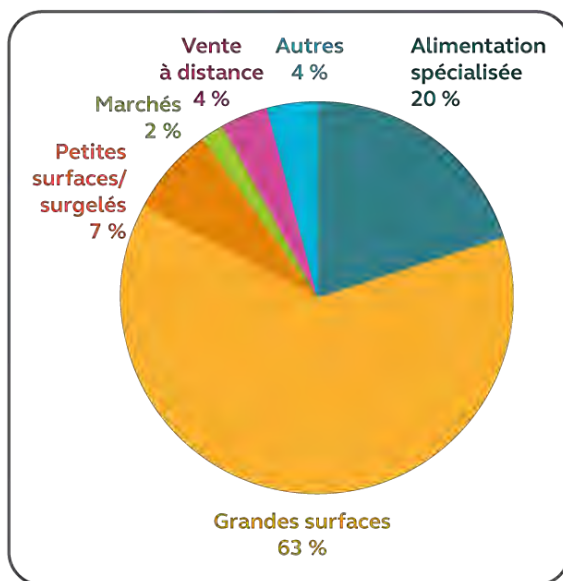
Le marché de Rungis, opérateur unique du secteur au service de l'ensemble de la région Île-de-France, constitue une exception dans un système constitué d'acteurs et de flux multiples. L'État a pu s'appuyer sur son gestionnaire (la Semmaris) pour assurer une surveillance de l'activité et identifier des difficultés de débouchés en temps réel, aucune fermeture d'espaces collectifs de vente n'ayant été constatée (à l'exception du pavillon horticole). Cette centralisation a facilité la mise en place d'aides au profit d'une partie des 1 200 grossistes de Rungis, sous forme de remises gracieuses de loyers.

²⁴² Règlement du cas des clémentines corses.

²⁴³ Cabinet Utopies, mai 2017, [note12-CNJM-03-2017-V3.indd \(utopies.com\)](#).

Les chambres d'agriculture ont également aidé les producteurs à écouler leurs productions en circuits courts (vente directe, *drive*, aide alimentaire, mise en relation avec les grandes et moyennes surfaces pour l'écoulement de produits locaux, etc.). Le chiffre d'affaires de la vente en ligne de produits alimentaires a ainsi connu une forte hausse en 2020 (+ 42 %), tout comme celui des *drive* développés par les enseignes (+ 340 %²⁴⁴) et de la livraison à domicile (+ 42 %). Il reste aujourd'hui difficile de savoir si les changements de pratiques et les tendances visant à favoriser les « circuits courts » déjà à l'œuvre se poursuivront ou s'ils seront conjoncturels.

**Graphique n° 5 : parts de marché des principaux circuits de distribution alimentaire de détail en 2019
(en pourcentage de la valeur TTC)**



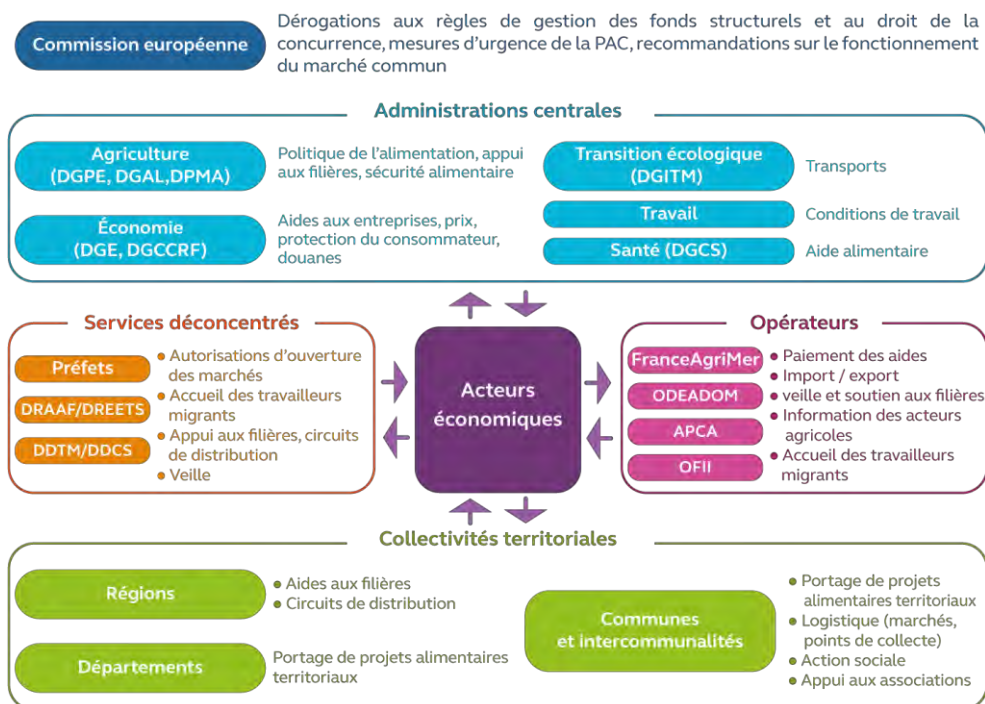
Source : Cour des comptes selon données Insee

²⁴⁴ Insee, *La situation du commerce - tendances 2020* – Décembre 2020.

III - La sécurité de l’approvisionnement alimentaire doit être mieux anticipée et organisée

Malgré la réaction globalement satisfaisante des acteurs publics et privés, qui ont agi avec pragmatisme et engagement à tous les niveaux, la réalisation d’un travail approfondi pour mieux cerner les vulnérabilités et mieux organiser la sécurité de la chaîne d’approvisionnement alimentaire est indispensable. Ce travail doit être également conduit au niveau européen.

Schéma n° 2 : cartographie des acteurs publics



Source : Cour des comptes

A - Décliner l'initiative européenne de plan d'urgence en cas de crise

L'existence du marché commun européen et les principes de libre échange ont longtemps tenu lieu de politique contre le risque de pénurie alimentaire pour de nombreux États membres, dont la France. La PAC poursuivait notamment un objectif quantitatif visant à nourrir la population européenne. La crise sanitaire a montré la nécessité d'y ajouter une réflexion globale sur l'évolution du modèle alimentaire national, et également européen.

Pendant la crise sanitaire, la Commission européenne a adopté diverses mesures pour soutenir le secteur agroalimentaire : soutien direct (relèvement du plafond *de minimis* limitant les aides d'État aux entreprises pour permettre les aides d'urgence²⁴⁵, octroi de prêts, augmentation des avances sur paiements etc...) mais aussi mesures exceptionnelles (aides au stockage privé pour soutenir les cours des produits en surproduction comme le lait) et assouplissement des modalités de la PAC (prorogation des délais, réduction momentanée du nombre de contrôles sur place). L'UE a également joué un rôle de coordination et de conseil auprès des États, en adoptant des lignes directrices sur les sujets menaçant la chaîne d'approvisionnement (lignes directrices pour la libre circulation de travailleurs essentiels au sein de l'Union européenne des 30 mars et 16 juillet 2020).

La Commission européenne a adopté le 12 novembre 2021 un « plan d'urgence » visant à garantir l'approvisionnement en cas de crise et qui prévoit un renforcement de la coordination entre États membres ainsi que la réduction de la dépendance nationale et européenne sur des segments de production.

B - Réduire la dépendance de la France aux importations

La France dépend, pour certains intrants, des importations. Les craintes sur leur approvisionnement ne se sont toutefois pas confirmées, les exploitations ayant effectué le stockage de graines et engrais²⁴⁶ lors du déclenchement du premier confinement. Ainsi, l'approvisionnement des usines d'alimentation animale bretonnes, dépendantes des installations portuaires pour la livraison de soja, a pu être maintenu.

²⁴⁵ Dans le secteur agricole, le plafond d'aides autorisées a été porté à 225 000 € par entreprise.

²⁴⁶ Pour les engrais, les livraisons sont plutôt concentrées sur la période été-automne (UNIFA (Union des Industries de la Fertilisation), historiques des campagnes de livraison d'engrais).

La réduction de la vulnérabilité aux importations, comme le font la Suisse, le Japon ou la Finlande, doit être recherchée s'agissant en particulier :

- des engrais chimiques, dont la production ne couvre que 25 % des besoins²⁴⁷, les principaux exportateurs étant la Russie, le Maroc et l'Égypte ;
- de l'alimentation animale, qui repose en partie sur l'importation de soja (61 % en provenance du Brésil) même si les volumes importés diminuent (- 40 % par rapport à 2005) grâce au développement de la culture locale et d'alternatives (tourteau de colza, pois, lupins...). Des acides aminés et vitamines sont également importés en grande majorité de Chine ;
- des emballages de divers produits alimentaires, pour lesquels des ruptures concernant notamment les conditionnements de boîtes d'œufs ont été observées (susitant le recours à d'autres fournisseurs européens en Espagne, Italie et Pologne).

Cela rend d'autant plus nécessaire le travail de recensement des vulnérabilités de la chaîne alimentaire engagé dans le cadre de l'appel à projets « résilience » du plan de relance, qui doit être poursuivi et affiné. Les intrants intervenant dans la transformation agroalimentaire (additifs, colorants, emballages) ont, certes, vocation à relever en priorité des stratégies des entreprises, mais leur présence dans de nombreux aliments transformés et dans l'alimentation animale justifie une intervention publique avec la réalisation de tests de résistance en cas de rupture.

C - Mieux connaître les stocks de réserves stratégiques

Au-delà du recensement des fragilités, il s'agit de construire une stratégie interministérielle garantissant l'approvisionnement de toute la population. Un des constats auquel l'ensemble des interlocuteurs souscrivent est celui d'une connaissance incomplète des stocks existants. Sont visés surtout les stocks de réserve stratégique destinés à pallier une indisponibilité importante des ressources stockées.

Un suivi précis est certes assuré par FranceAgriMer s'agissant des stocks de céréales et de sucre, qui font l'objet de déclarations obligatoires de la part des organismes collecteurs et qui, en fin de campagne, présentent généralement un niveau conséquent.

²⁴⁷ Selon l'association de fabricants européens d'engrais, *Fertilizers Europe*, sept des 50 principaux sites de production d'engrais en Europe se situaient en France, en 2018 (*Carte des principales usines d'engrais en Europe - Fertilizers Europe*).

Mais l'information sur les autres stocks est incomplète et dispersée. Sans aller jusqu'à constituer des réserves stratégiques d'aliments et d'intrants (comme en Suisse, Allemagne ou Finlande), il est nécessaire de mieux connaître la situation et, le cas échéant, d'identifier les manques, *via* une cartographie coordonnée au niveau central, en liaison avec les collectivités territoriales et les organisations professionnelles. Ce travail pourrait s'inscrire dans le cadre du diagnostic sur les vulnérabilités de la chaîne alimentaire à conduire par les ministères sectoriels avec le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) et s'inspirer de ce qui existe pour les hydrocarbures, afin de répondre aux enjeux de sécurisation des besoins de la population et de sécurité des sites et d'en tirer les conséquences en termes de désignation des « entreprises essentielles » de façon plus souple que ce qui existe pour les quelques opérateurs d'importance vitale (OIV)²⁴⁸ ou le service de sécurité nationale²⁴⁹.

²⁴⁸ Cf. l'article L. 2151-1 du code de la défense : le dispositif de sécurité des activités d'importance vitale ne permettant de désigner que des opérateurs disposant d'établissements, ouvrages ou installations nécessaires à l'exercice de leurs missions vitales, le secteur alimentaire est de fait peu couvert.

²⁴⁹ Le service de sécurité nationale est applicable au personnel des OIV et son recours est décidé par décret en conseil des ministres. Ce dispositif n'a pas été activé durant la crise sanitaire.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La résilience de la chaîne d’approvisionnement alimentaire dépend avant tout de la solidité des acteurs économiques, de la diversité des circuits et modes de distribution et de la capacité à les réorienter rapidement en fonction des perturbations rencontrées. L’épidémie de covid 19 a mis en évidence la réactivité et le pragmatisme des divers acteurs de la chaîne, la puissance publique ayant surtout exercé, comme pour d’autres secteurs-clés de l’économie, un rôle d’accompagnement de l’impact de la crise.

Il est urgent néanmoins que l’État se dote d’une véritable stratégie de préparation et de conduite de crise. Son élaboration ne peut faire l’économie d’un travail prospectif sur le modèle national agricole, ce qui suppose de trouver un équilibre entre la sécurité de l’approvisionnement de la population et les flux d’échanges vers les pays clients. L’organisation de l’aide alimentaire, déléguée au secteur caritatif et aux collectivités territoriales, doit également être confortée en prévision d’une crise nouvelle.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. établir d’ici fin 2023 un diagnostic des vulnérabilités de la chaîne des approvisionnements alimentaires pour en tirer les conséquences en termes d’identification des stocks de réserves stratégiques et des entreprises essentielles afin de faciliter l’accès de tous à l’alimentation (MAA, MEFR, SGDSN) ;*
 - 2. en lien avec les réseaux consulaires et les organisations professionnelles, renforcer dès 2022 l’accompagnement des petites et moyennes entreprises des secteurs agricoles et agroalimentaires dans la préparation aux crises afin d’assurer la continuité de leur activité (MAA et MEFR).*
-

Réponses

Réponse du Premier ministre	243
Réponse du président de la SEMMARIS.....	246
Réponse du président de l'Association nationale des industries alimentaires (ANIA)	246

Destinataires n'ayant pas d'observation

Madame la directrice générale de FranceAgriMer
Monsieur le Président de la Fédération française des banques alimentaires (FFBA)

Destinataire n'ayant pas répondu

Monsieur le président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA)
--

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Vous avez souhaité recueillir mes observations sur le chapitre du rapport public annuel consacré à sécurité des approvisionnements alimentaires pendant la crise sanitaire. Ce chapitre souligne à juste titre la résilience globale du secteur alimentaire observée pendant la crise sanitaire. Elle a été permise par la coordination de l'ensemble des acteurs de la chaîne alimentaire, par l'engagement remarquable des salariés du secteur, mais aussi par une mobilisation constante des pouvoirs publics, du niveau politique au niveau administratif, qui a permis de fluidifier les relations économiques. L'action des pouvoirs publics a en particulier permis de traiter les difficultés logistiques considérables, les problématiques de main d'œuvre, ainsi que le niveau de trésorerie des entreprises à travers des dispositifs d'aide aux entreprises transversaux et sectoriels.

Pour autant, cette crise a aussi révélé certaines faiblesses de notre économie en termes de dépendance aux importations de pays tiers sur certains produits. Elle a également mis en évidence les questions de précarité alimentaire qui touchent malheureusement une part importante de la population. La Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) et l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) ont publié le 23 juillet 2021 les premiers résultats d'un dispositif de suivi de l'aide alimentaire en France mis en place début 2021. Ces premiers résultats, provisoires, montrent que le volume des denrées alimentaires distribuées par les associations disposant d'une habilitation nationale ou régionale a augmenté de 10,6 % en 2020 par rapport à 2019. Dans le même temps, ces associations ont enregistré une hausse de 7,3 % des inscriptions. Ces évolutions sont plus marquées que celles observées au cours de l'année précédente (+ 2,9 % pour les volumes et + 4,4 % pour les inscriptions entre 2018 et 2019).

Je partage globalement les observations faites par la Cour sur la nécessité de renforcer la préparation aux crises futures, tout en assurant un plus fort degré d'indépendance en intrants stratégiques et en favorisant les circuits de proximité. Je souligne néanmoins que l'expérience a montré que les outils de gestion de crise existants, en interne au ministère de l'agriculture et de l'alimentation comme au niveau interministériel, présentaient déjà un degré très satisfaisant d'efficacité.

Le renforcement des circuits de proximité est l'une des priorités du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, qui a mis en place une augmentation substantielle des moyens au service des projets alimentaires territoriaux dans le cadre de France Relance. Avec un budget dédié de 85 millions d'euros, 151 nouveaux projets alimentaires territoriaux (PAT) ont été co-financés en 2021 et l'État investit 77 M€ dans les PAT existants. Le déploiement est sans précédent : pratiquement tous les départements comportent au moins un PAT et désormais près de 300 PAT sont labellisés.

L'augmentation de l'approvisionnement local est cependant indissociable du renforcement du marché unique. À cet égard les mesures prises précocement par la Commission européenne en matière de fluidité de la logistique (corridors verts en particulier) ont été déterminantes pour le bon fonctionnement du secteur alimentaire et plus généralement de toute l'économie.

En qui concerne les difficultés d'approvisionnement des entreprises du secteur en masques relevées par la Cour, il faut souligner que celles-ci sont liées à des difficultés logistiques d'acheminement des lots nécessaires dans un contexte de rareté de ces équipements et de fort éclatement territorial des entreprises du secteur, composé majoritairement de très petites, petites et moyennes entreprises. L'impossibilité pour Santé publique France de procéder à cet acheminement a conduit à une solution dans laquelle le groupe Tereos assurait le relais territorial. Peu d'industriels ont toutefois effectué les démarches pour récupérer les lots de masques qui leur avaient été attribués.

La première recommandation faite par la Cour, consistant à établir un diagnostic des vulnérabilités de la chaîne des approvisionnements alimentaires, entre pleinement en résonance avec la publication par la Commission européenne, le 12 novembre 2021, d'une communication relative à un plan d'urgence visant à garantir l'approvisionnement et la sécurité alimentaires en temps de crise. Cette communication prévoit notamment de cartographier les risques et vulnérabilités par une étude dédiée, et de mettre en place un tableau de bord d'indicateurs avancés. Elle prévoit également la mise en place d'un groupe d'experts pour favoriser la coordination entre États-membres.

Les travaux interministériels pilotés à ma demande par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) visent à élaborer une stratégie nationale de résilience. À ce titre, l'approvisionnement alimentaire des populations en cas de crise, la continuité d'activité des opérateurs ainsi que la résilience individuelle et collective des citoyens sont analysés dans une approche multi-risques.

La seconde recommandation, relative à l'accompagnement des petites et moyennes entreprises, s'inscrit en continuité de l'action menée par le Gouvernement pour assurer la solidité économique des entreprises du secteur agricole et agroalimentaire. Cela a pris d'abord la forme des aides de crise pour pallier les situations les plus urgentes, puis de mesures plus structurelles à travers France Relance : plan de structuration de filières, plan protéines, plan abattoirs, mais aussi aides la modernisation des exploitations agricoles et à leur adaptation au changement climatique. Le secteur agroalimentaire a été inclus dans l'appel à projets sur le « soutien à l'investissement et la modernisation de l'industrie » (appel à projets « résilience »). Le fonds de soutien à l'investissement industriel dans les territoires (appel à projets « territoires ») participe également au soutien de projets agroalimentaires ayant des retombées socioéconomiques fortes pour le territoire. À ce jour, 20 % des projets lauréats appartiennent au secteur agroalimentaire. Doté initialement de 400 millions d'euros sur les crédits de relance, cet appel à projets a été abondé à deux reprises pour atteindre 850 millions d'euros.

Dans le cadre de France 2030, le Gouvernement va également investir dans les secteurs stratégiques de notre économie, dont le secteur agricole et alimentaire, sur l'ensemble du continuum depuis la recherche, l'innovation, jusqu'à l'industrialisation.

Enfin, il faut souligner que le Gouvernement, en particulier le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, entretient un dialogue permanent avec les organisations professionnelles, de l'amont agricole jusqu'à la distribution, par le biais notamment des conseils spécialisés de FranceAgriMer. L'un des rôles de ces conseils spécialisés est d'analyser la conjoncture de chaque filière et de proposer des mesures d'adaptation si besoin. L'accompagnement des entreprises individuelles est quant à lui principalement du ressort des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la Forêt (DRAAF), et notamment des correspondants agroalimentaires présents dans chaque région, à qui il a été demandé d'identifier une liste resserrée d'entreprises à suivre en priorité.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SEMMARIS

J'ai pris connaissance du chapitre « C - Le développement limité des circuits de proximité » destiné à figurer dans le rapport public annuel 2022 de la Cour des comptes concernant « La sécurité des approvisionnements alimentaires pendant la crise sanitaire ».

Si la Cour souhaite être la plus exhaustive possible, j'aimerais attirer son attention sur deux éléments complémentaires.

D'une part, le carreau des producteurs du Marché international de Rungis, financé en partie par la Région Île-de-France, concentre une part essentielle de la production maraîchère de l'Île-de-France.

D'autre part, l'État, et notamment le Premier Ministre Jean Castex, conscient de la nécessité de promouvoir les circuits courts et connaissant la qualité et la fiabilité du service public d'État assuré par la SEMMARIS, a décidé de confier à celle-ci, au travers du projet AGORALIM, l'extension dans l'est du Val-d'Oise de la plateforme de circuits de proximité du Marché d'intérêt national de Paris-Rungis.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION NATIONALE DES INDUSTRIES ALIMENTAIRES (ANIA)

Suite à votre demande, vous trouverez ci-dessous les réponses apportées par l'ANIA.

S'agissant du rôle de régulateur de l'État évoqué dans le chapitre, nous précisons qu'il a également concerné les tensions entre les services entre les industriels de l'agroalimentaire et la grande distribution (pénalités logistiques).

Par ailleurs, le sujet de la disponibilité et du coût du transport a été un sujet sensible dès le début de la crise. Ainsi, sous l'égide du Ministère des transports qui a été très actif au côté opérateurs (DGITM), les organisations professionnelles de la chaîne alimentaire, réunissant les secteurs de l'industrie agroalimentaire, de la distribution à dominante alimentaire, du transport et de la logistique, ont signé le 17 avril 2020 une recommandation commune afférent au transport – les organisations ont réaffirmé l'engagement des filières à remplir ensemble leur mission au service de nos concitoyens et en dépit des conditions difficiles inhérentes à la crise : contribuer au maintien de l'activité pour nourrir 67 millions de Françaises et de Français.

Par ailleurs, s'agissant du nombre limité de masques distribués, nous précisons que, si cela s'est avéré vrai notamment au début de la crise, la mise en place d'une plateforme d'achat d'EPI a ensuite permis de fournir des contacts pour certains approvisionnements.

L'équipe de l'ANIA est à votre disposition pour toute information complémentaire.

Deuxième partie

L'adaptation à la crise de certaines administrations et entreprises publiques pourvoyeuses de services essentiels

1. L'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse
2. Les administrations fiscales et douanières
3. Les délégations de service public dans les Hauts-de-France
4. L'approvisionnement en électricité
5. Les grands aéroports français
6. Les transports collectifs en Île-de-France
7. L'entreprise de transports collectifs Transdev

1

L'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse

PRÉSENTATION

La crise sanitaire liée à l'épidémie de covid 19 a constitué un événement sans précédent, tant par son ampleur que par sa durée. Associée au confinement généralisé de la population, la limitation d'activité des services publics aux missions prioritaires a eu un fort impact sur le fonctionnement du ministère de la justice, des juridictions, comme des services de l'administration pénitentiaire (DAP) et de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).

Dans la continuité des observations déjà formulées par la Cour sur le plan de continuité d'activité (PCA) des juridictions judiciaires²⁵⁰, le présent chapitre analyse les conditions dans lesquelles la DAP et la PJJ ont fait face à cette crise sans précédent et quels ont été ses effets sur le niveau d'activité et le fonctionnement des services jusqu'à l'été 2021.

Ces deux administrations étaient peu préparées à la survenue de la crise sanitaire mais elles ont, malgré tout, réussi à s'adapter aux circonstances (I). La protection des personnels et des personnes placées sous main de justice a ainsi été assurée, sans dérapage budgétaire (II). Cependant, certains enseignements doivent aujourd'hui être tirés de la crise (III).

²⁵⁰ Cour des comptes, *Le plan de continuité d'activité des juridictions judiciaires pendant la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid 19*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, mai 2021.

I - Des administrations peu préparées mais qui ont réussi à s'adapter aux circonstances

Même si la DAP et la PJJ étaient peu préparées à une crise aussi profonde et durable que celle de l'épidémie de covid 19, elles ont su s'adapter aux circonstances au prix d'une forte réduction de leur activité.

A - La DAP et la PJJ étaient peu préparées à la survenue d'une crise grave et durable

1 - Une culture de gestion des risques peu développée

Le ministère de la justice n'a que très récemment mis en place un dispositif de gestion des risques et des crises. La sphère judiciaire – envisagée au sens large – occupe une place à part au sein de la politique de défense et de sécurité définie par le code de la défense. Les principales missions assurées par le « *secteur d'activité d'importance vitale des activités judiciaires* » (SAIVAJ) institué par le Premier ministre sont présentées dans un document de politique ministérielle de défense et de sécurité (PMDS). Celui-ci précise que « *le ministre de la justice assure en toutes circonstances la continuité de l'activité pénale ainsi que l'exécution des peines. Il concourt par la mise en œuvre de l'action publique et l'entraide judiciaire internationale, à la lutte pour les intérêts fondamentaux de la Nation* ».

L'émergence de la fonction de préparation à la survenue de crises majeures, assumée par le secrétaire général, haut fonctionnaire de défense et de sécurité (HFDS), doit aussi être replacée dans le contexte de renforcement continu du secrétariat général depuis sa réforme en 2017. Celle-ci visait à renforcer les fonctions d'expertise et de pilotage des réformes législatives du secrétariat général et à faciliter la coordination entre les différents services du ministère. Pour autant, le partage des rôles entre le secrétariat général et les grandes directions « métier » demeure insuffisamment clair, notamment en matière de gestion des risques.

En outre, le ministère de la justice n'avait pas pleinement anticipé la possibilité d'une crise sanitaire d'une telle ampleur et aussi longue. La stratégie ministérielle en matière de prévention des risques demeure silencieuse sur les risques sanitaires et les moyens de protéger les personnels et les publics. Un exercice « variolo » a certes été mené en novembre 2019 sous l'égide du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), mais il n'a pas véritablement associé les services territoriaux de la DAP et la PJJ.

Au sein de la DAP, si le risque pandémique n'avait pas été envisagé, le risque sécuritaire faisait l'objet de protocoles précis et d'une planification développée. Par ailleurs, les principaux établissements pénitentiaires des départements et territoires ultra-marins sont dotés de plans cycloniques dont la forme et le contenu sont proches d'un plan de continuité d'activité (PCA). Enfin, la DAP a connu une crise sociale en 2018 qui lui a donné l'expérience d'un fonctionnement contraint dans la durée. À compter de mars 2020, elle a doté de PCA une très grande partie de ses établissements pénitentiaires, de même que ses services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP).

En ce qui concerne la PJJ, la situation était plus contrastée avant mars 2020 dans la mesure où, à l'exception des directions interrégionales qui disposaient d'un PCA, les établissements d'hébergement et les services de milieux ouverts relevant de sa compétence en étaient dépourvus.

2 - Une organisation insuffisante de la gestion de crise

La gestion de la crise sanitaire se structure autour d'une architecture double constituée, d'une part, du centre interministériel de crise (CIC), responsable du pilotage interministériel de la crise et, d'autre part, de la cellule situation anticipation (CSA) du ministère de la justice, qui a été « armée » le 6 mars 2020. Cette instance est placée sous la responsabilité de la secrétaire générale, HFDS, et au quotidien animée par le HFDS adjoint.

La cellule de crise ministérielle a principalement été une instance de liaison facilitant l'appropriation par les services du ministère de la justice de la doctrine sanitaire mise en œuvre par le Gouvernement. Toutefois, son fonctionnement a été marqué par plusieurs lacunes, dont certaines étaient toujours d'actualité après une année de gestion de crise.

Ainsi, la participation des directions « métier » au fonctionnement de la cellule n'a pas été pleinement assurée, soit par manque de ressources disponibles au début de la crise, soit par la volonté de conserver une maîtrise de la stratégie mise en place pour assurer la continuité de service. Confrontées à des contraintes opérationnelles fortes, la DAP et la DPJJ ont ainsi privilégié une animation « en silo » de leur gestion de crise en vue d'assurer le fonctionnement de leurs services. La gestion de crise organisée par la CSA du ministère de la justice s'est dès lors attachée à structurer une doctrine de protection des personnels et des publics et à organiser la distribution des équipements de protection.

Les cours d'appel de zones de défense auraient dû constituer la courroie de transmission de la cellule de crise ministérielle. Pourtant, alors que cet échelon territorial aurait dû permettre une meilleure coordination de l'ensemble des acteurs judiciaires, le bilan du fonctionnement de ce réseau pendant une année de crise est peu satisfaisant. En effet, le positionnement des chargés de mission dédiés, au sein des cours d'appel de zones de défense, les a disposés à traiter en priorité des problématiques relevant du fonctionnement des juridictions judiciaires. Leurs interactions avec les directions interrégionales de la DAP et de la DPJJ se sont essentiellement limitées au recueil des données relatives à la situation sanitaire en matière de ressources humaines et aux besoins en équipements de protection de ces services.

Au quotidien, les modalités de gestion de crise ont enfin fait apparaître des coûts de coordination élevés pour les services déconcentrés de la DAP et de la DPJJ. Ils rendaient compte de leur action auprès de leur direction en administration centrale et auprès de la cellule de crise ministérielle animée par le haut fonctionnaire de défense et de sécurité adjoint (HFDSA) et, *in fine*, à la direction générale de la fonction publique, les remontées d'informations demandées n'étant ni homogènes ni partagées.

B - Une activité adaptée dans le milieu fermé et fortement réduite en milieu ouvert

1 - Le milieu carcéral et les hébergements de la PJJ ont fait l'objet d'une attention prioritaire

Le milieu fermé de la DAP et de la DPJJ a fait l'objet de mesures exceptionnelles visant à préserver son fonctionnement dans un contexte de crise aiguë. Dans les deux cas, la diminution des publics a permis d'améliorer l'acceptabilité des mesures de confinement.

Sur la base de l'article 11 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 instaurant l'état d'urgence sanitaire, l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale a ouvert la voie à des mesures de réduction de la population carcérale par des libérations anticipées, sous certaines conditions strictes, de détenus dont la fin de peine était proche. En plus de mesures de simplification permettant d'augmenter le nombre de sorties, deux mesures exceptionnelles ont été créées : la

réduction de peine et l'assignation à domicile²⁵¹. Sur la base de l'article 28 de cette ordonnance, le procureur de la République peut décider que les personnes condamnées à une peine inférieure ou égale à cinq ans d'emprisonnement et dont le reliquat de peine restant à exécuter est inférieur ou égal à deux mois, exécuteront la fin de leur peine en étant assignés à domicile.

Par ailleurs, le ministère de la justice a encouragé les parquets des juridictions à utiliser les dispositions issues de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de réforme pour la justice (dite du « bloc peines ») qui permettent de mettre en œuvre des mesures alternatives à l'incarcération.

La réforme dite du « bloc peines »

Dans son volet pénal, la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de réforme pour la justice se fixe comme objectifs de redonner sens et efficacité à la peine, de renforcer la place du débat sur son prononcé et de mettre fin aux emprisonnements de courte durée.

Pour atteindre ces objectifs, plusieurs dispositions de la loi visent à faciliter le recours à des sanctions par des voies alternatives à la comparution devant le tribunal correctionnel et à limiter les peines d'enfermement. Le champ des infractions pénales susceptibles de donner lieu au prononcé d'une amende forfaitaire ou d'une mesure de composition pénale a été élargi, ainsi que les possibilités de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

D'autres peines ont été développées, comme la détention à domicile sous surveillance électronique (pour une durée comprise entre quinze jours et six mois). La loi a également créé le sursis probatoire, fusion du sursis avec mise à l'épreuve, du sursis-TIG²⁵² et de la contrainte pénale.

En parallèle, la réforme favorise le recours à la peine de travail d'intérêt général, en élargissant les conditions de son prononcé, et uniformise la peine de stage pour encourager son prononcé.

²⁵¹ L'article 27 de l'ordonnance prévoit ainsi la possibilité pour le juge de l'application des peines d'octroyer aux personnes condamnées et écrouées, en fonction de leur comportement au cours de la crise sanitaire, des réductions de peine liées aux circonstances exceptionnelles afin de leur proposer une sortie selon les modalités de l'assignation à domicile.

²⁵² Travail d'intérêt général.

Au-delà de la création ou du développement des peines alternatives à l'incarcération, la loi du 23 mars 2019 supprime la possibilité pour le juge de condamner à une peine ferme inférieure ou égale à un mois.

Enfin, la loi pose le principe que lorsque le tribunal correctionnel décide, au regard de la gravité des faits et de la personnalité de l'auteur, de prononcer une peine d'emprisonnement ferme comprise entre un et six mois, cette peine s'exécute, par principe, en dehors de la prison, sous la forme d'une détention à domicile sous surveillance électronique, d'un placement dans un centre de semi-liberté ou d'un placement extérieur auprès d'une structure d'accueil.

L'ensemble de ces mesures, ainsi que la baisse de l'activité des tribunaux et celle de la délinquance en général, ont réduit la population carcérale de manière significative. Durant le premier confinement, la population en détention a diminué de 12 016 personnes, passant de 70 739 en janvier 2020 à 58 723 en juillet 2020 (soit une baisse de près de 17 %). Au début de l'année 2021, elle restait encore inférieure de 8 066 personnes à ce qu'elle était avant l'épidémie. Cette baisse n'a concerné que la population détenue condamnée à des peines légères ou présentant les meilleures chances de réinsertion, à l'exception des personnes condamnées pour des crimes ou des faits de terrorisme et de violence.

En conséquence, le taux d'occupation des établissements pénitentiaires est passé de 116 % avant la crise sanitaire à 97 % au 1^{er} juillet 2020. La baisse a surtout été importante dans les maisons d'arrêt, qui abritaient des populations susceptibles de bénéficier des mesures exceptionnelles. Les établissements pour peines ont été peu concernés. Depuis le premier semestre 2021, un renversement de tendance est patent : le taux d'occupation augmente régulièrement ; il atteignait 108 % au 1^{er} mai 2021.

Sans déroger aux missions sensibles en matière de sécurité, comme le suivi des détenus radicalisés, ces mesures ont permis, dans la plupart des établissements pénitentiaires, d'assurer une prise en charge minimale des détenus dans un contexte de réduction des contacts avec l'extérieur et de diminution des activités proposées selon une logique de mise en place d'un véritable « cordon sanitaire ».

À l'image des mesures prises au plan national, les interactions entre les établissements et le monde extérieur ont été limitées drastiquement. L'impact le plus sensible a été la suspension des parloirs et visites des proches. Ces décisions ont donné lieu à des mesures compensatoires (forfaits téléphoniques, organisation de visioconférences par exemple). Conjuguées à un effort important de communication à l'égard des personnes détenues, elles ont contribué à ce que le confinement carcéral ne débouche pas sur des troubles majeurs ou sur une augmentation significative des incidents. En matière de violences envers les personnels pénitentiaires ou entre détenus, les indicateurs marquent même une légère diminution par rapport aux deux années précédentes.

Des priorités ont également été établies pour l'accueil des mineurs dans les établissements d'hébergement du secteur public et du secteur associatif habilité (SAH) de la PJJ. Dans les centres éducatifs fermés et les centres éducatifs renforcés, seules les activités collectives à l'extérieur de l'établissement ont été réduites ou suspendues.

Par ailleurs, les juges des enfants ont pris des décisions d'élargissement des droits de visite et d'hébergement (DVH) des mineurs placés, leur permettant de revenir dans leurs familles pour des durées plus longues. De manière générale, les services de la PJJ n'ont pas organisé le retour systématique des mineurs dans leur milieu familial. Les décisions judiciaires de mainlevée ont été peu nombreuses et seuls 545 mineurs sont retournés à domicile (principalement dans le cadre de DVH) au cours du premier confinement (sur 6 680 mineurs faisant l'objet d'une décision de placement).

2 - Les activités de suivi et d'insertion ont été sensiblement réduites

La crise sanitaire a posé un défi aux agents des SPIP qui ont dû assurer la continuité du service sans pouvoir aisément travailler à distance, par manque de matériel ou faute de réussir à adapter rapidement leurs pratiques professionnelles.

Les SPIP

Les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) sont des services déconcentrés du ministère de la justice qui assurent le suivi et le contrôle des personnes placées sous main de justice en milieu fermé ou en milieu ouvert.

Les conseillers d'insertion et de probation (CPIP) interviennent auprès des personnes condamnées afin de prévenir la récidive et de favoriser leur réinsertion socio-professionnelle, en lien avec des partenaires institutionnels et associatifs.

La priorité a été donnée au suivi des personnes considérées comme les plus dangereuses ou les plus vulnérables. Concernant les mesures de semi-liberté et de placement extérieur, les autorités judiciaires ont examiné la possibilité de libération conditionnelle ou de suspension de peine. Des dispositions ont également été prises pour différer la pose des dispositifs de surveillance électronique dans la première partie de la crise sanitaire. Les modalités de surveillance des détentions à domicile ont également été affectées par la réduction des contacts physiques : le recueil des informations par voie téléphonique ou par courriels a été massivement développé.

Au sein de la PJJ, les activités de milieu ouvert ont, elles aussi, fortement diminué tout au long de la période. Ces activités concernent le suivi éducatif et les activités d'insertion mises en œuvre par les éducateurs ainsi que le travail d'investigation et d'aide à la décision des magistrats, conduit dans le cadre des recueils de renseignements socio éducatifs et les mesures judiciaires d'investigation éducative (MJIE). La mise en œuvre des mesures de réparation ordonnées par les juges des enfants était également concernée.

Le délai moyen de prise en charge des mesures nouvelles, qui s'était allongé entre 2018 et 2019 en milieu ouvert, du fait de la combinaison d'une légère hausse du volume de mesures en cours et de l'allongement de leur durée (de 9,9 mois à 10 mois), s'est encore accru en 2020 (12 mois). Cette tendance s'est combinée avec une baisse du nombre de mesures en cours (- 9 % par rapport à 2019). Les mesures d'investigation, comme les autres mesures de milieu ouvert, nécessitent des prises de contact avec les mineurs et leurs familles et constituent des activités qui peuvent difficilement être conduites à distance. Les PCA initialement élaborés par la PJJ imposaient une suspension de la quasi-totalité de ces activités. Comme il n'était pas envisageable d'interrompre les contacts avec ce public pendant plusieurs mois, des modalités nouvelles de suivi à distance des mineurs ont dû être élaborées rapidement.

3 - Des modalités très proches de gestion de la crise sanitaire par les administrations pénitentiaires européennes

Durant la pandémie de covid 19, les États européens ont mis en place des mesures exceptionnelles, qui convergent pour une large part. Sauf en Italie, où les confinements locaux mis en place au début du mois de mars 2020 dans le nord du pays ont été à l'origine de plusieurs mutineries, il n'a pas été constaté d'incidents majeurs dans les établissements européens durant cette période.

L'effort de régulation, voire de diminution, de la population carcérale a été général. Des mesures de libérations anticipées ont ainsi été adoptées massivement par 22 gouvernements lors du premier confinement pour prévenir la contamination des détenus. 143 000 personnes ont ainsi retrouvé la liberté. À Chypre, en France et au Portugal, cela a représenté entre 17 et 23 % de la population carcérale totale. Entre le 1^{er} janvier 2020 et le 15 avril 2020, le nombre de personnes incarcérées a diminué de 7,6 % en France, 9,6 % en Ecosse, 9,4 % en Italie, 8,9 % aux Pays-Bas, 8 % au Portugal, 1,8 % en Angleterre et au Pays de Galles²⁵³.

²⁵³ Source : Conseil de l'Europe, statistiques pénales annuelles.

La surveillance électronique et, de manière générale, les alternatives à l'emprisonnement ont été également utilisées par les États membres. Lors des premières semaines de crise sanitaire en France, l'administration pénitentiaire préconisait de différer les poses de bracelet (afin de diminuer les contacts physiques entre les personnels et les détenus). Cette consigne a été progressivement assouplie, notamment en ce qui concerne la possibilité de déplacement à domicile. D'autres États ont eu une politique moins restrictive en la matière et se sont fortement appuyés sur les techniques de surveillance à distance dès le début de la crise. En Pologne, afin de désengorger les prisons, de nombreuses peines d'emprisonnement ont été converties en peines de détention à domicile sous surveillance électronique. En Italie, pour tous les reliquats de peines jusqu'à 18 mois, la condamnation pouvait être exécutée à domicile et, si la détention prévue était supérieure à six mois, la mesure du bracelet électronique était appliquée. La même tendance a été observée en Espagne.

Les mesures sanitaires mises en place en Europe ont été très similaires. Outre la création d'un secteur de confinement, dès le début de la crise, la plupart des établissements européens ont organisé des quartiers de quatorzaine spécifiques pour les personnes nouvellement écrouées. Des politiques de tests systématiques ont été également développées, à des degrés divers selon les pays et en fonction des moyens logistiques et sanitaires disponibles. Ces mesures ont permis de diminuer la durée d'isolement des détenus nouveaux entrants dans les établissements ou de lever plus rapidement les suspicions sur les cas de contaminations internes.

Le maintien des liens familiaux et avec l'extérieur et d'activités de socialisation a constitué une priorité fluctuante selon les États. Les politiques menées en matière d'élargissement de l'accès à la téléphonie et à la visiophonie sont souvent allées plus loin que celles déployées par la France. Des expérimentations de distribution de tablettes en cellule ont ainsi été menées en Suède, afin de permettre aux personnes détenues de communiquer avec leurs enfants. D'autres États ont par ailleurs organisé la distribution de *smartphones* au sein des établissements.

Comme en France, l'administration pénitentiaire polonaise a versé aux détenus indigents des aides monétaires. Le développement de la visioconférence a été fortement encouragé, mais essentiellement dans le cadre de la procédure judiciaire.

Enfin, plusieurs États se sont distingués par l'attention portée au moral des détenus. Le Royaume-Uni disposait d'un « plan de management des prisons en situation exceptionnelle » faisant une part importante à la prévention des effets du confinement dans la population carcérale et portant le maintien des relations avec les familles au premier rang des priorités.

Cette démarche était également portée par une communication importante auprès des détenus et de leurs familles. Enfin, dans plusieurs pays, la reprise des activités collectives a été organisée plus rapidement qu'en France (notamment au Royaume-Uni ainsi qu'au Danemark).

L'Espagne a eu une approche régionalisée de la gestion de la crise au sein de ses établissements pénitentiaires, qui en a limité les effets délétères sur le moral des détenus : dans les zones où le virus circulait moins, les possibilités de visites ou d'activités étaient plus largement offertes aux personnes incarcérées.

II - La protection des agents et des publics a été assurée, sans dérapage budgétaire

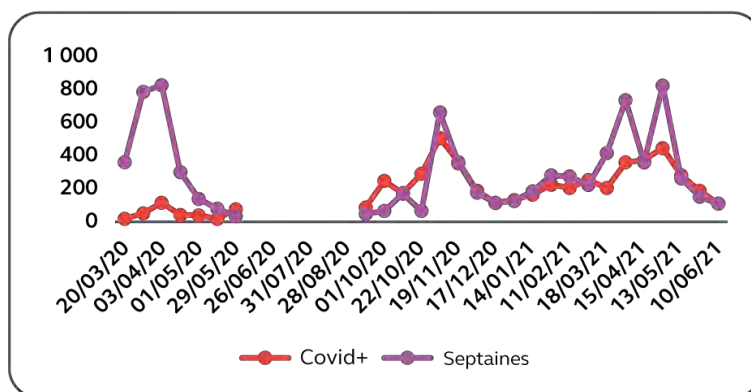
L'analyse des données disponibles au 31 juin 2021 montre que les mesures de gestion de crise prises par la DAP et la PJJ ont permis d'éviter la propagation de l'épidémie, sans dérapage budgétaire.

A - La protection sanitaire des agents et des détenus a été assurée

Les mesures de protection sanitaire dans les prisons, visant les détenus et les agents pénitentiaires, ont été prises à partir de la fin du mois de février (note de la secrétaire générale du 26 février 2020) et ont été actualisées régulièrement par la DAP et le SG. Au début de la crise, les chefs d'établissement et les directeurs interrégionaux ont pris des initiatives locales de gestion de l'épidémie avant les consignes nationales.

1 - Les consignes sanitaires ont été efficaces pour assurer la protection des agents

Les consignes sanitaires nationales, concernant les mesures barrières, les doctrines de désinfection-aération, de traitement des agents symptomatiques, etc., ont été transposées par l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse. Elles ont permis de protéger leurs agents.

Graphique n° 1 : évolution des cas de covid 19 chez les personnels de l'administration pénitentiaire

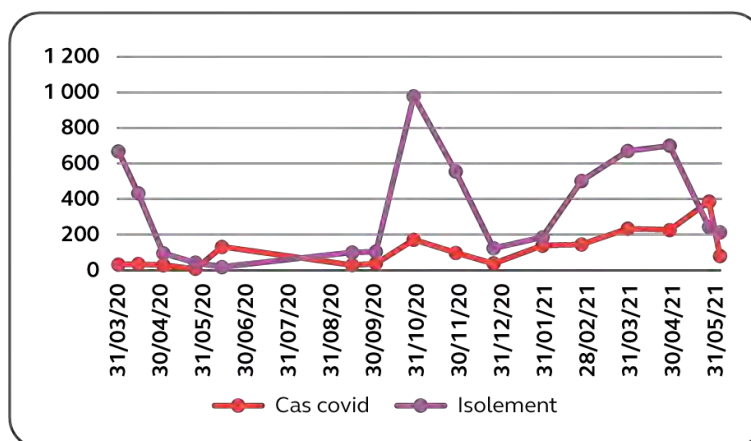
Source : Cour des comptes à partir des données du ministère de la Justice

Comme le montre le graphique n° 1, le nombre de cas d'infection à la covid est resté modeste parmi les personnels de la DAP, autour de 200 cas environ (500 cas au plus fort de la deuxième vague sur 38 000 agents). Des mesures de septaine ont été prises par l'administration lors des trois vagues de contamination pour protéger les agents.

Les chiffres de contamination des professionnels de la PJJ font apparaître une augmentation régulière du nombre de cas avérés depuis septembre 2020 et plus brutale en mars-avril 2021 (40 cas ont ainsi été recensés sur la seule journée du 8 avril). 1 010 cas ont été recensés sur l'ensemble de la période.

2 - L'épidémie a été contenue parmi les personnes placées sous main de justice

Le suivi des contaminations par la covid 19 des personnes placées sous main de justice (PPSMJ) n'est pas entièrement fiable, surtout au début de la crise sanitaire où les tests n'étaient pas toujours disponibles et non systématiques. De même, les personnes placées en milieu ouvert n'ont pas toujours été détectées en cas d'infection, sans compter celles qui étaient asymptomatiques. Un suivi centralisé a toutefois été réalisé par le ministère.

Graphique n° 2 : évolution des cas de covid 19 parmi les PPSMJ

Source : Cour des comptes à partir des données communiquées par le HFDSA. Entre mars et juin : les cas marqués en isolement sont des cas symptomatiques non testés

Le nombre des cas de covid enregistrés dans la population des PPSMJ est resté contenu à moins de 200 personnes simultanément, sauf durant les mois d'avril et de mai 2021, où un pic de 400 personnes infectées a été atteint, avant de redescendre brutalement fin mai.

En dépit des inquiétudes exprimées et du contexte initial de surpopulation carcérale et de grande promiscuité, le bilan s'établissait à l'été 2021 à trois décès de détenus (survenus en mars 2020, décembre 2020 et mai 2021) et trois décès d'agents. La diminution du nombre des détenus en milieu fermé a rendu possible l'encellulement individuel, ce qui a facilité les mesures de confinement et de gestion des *clusters*. De même, la restriction des activités et des visites aux parloirs a limité les interactions entre détenus et entre détenus et personnes extérieures. Ce constat est partagé par la contrôleure des lieux de privation de liberté qui, dans son rapport sur la gestion de la crise sanitaire, a observé que « la prévention [avait] été efficace et que le nombre des contagions [avait] été faible : le risque majeur de développement d'une épidémie dans la promiscuité des milieux clos et au sein d'une population que son état de santé rend souvent particulièrement vulnérable a été évité »²⁵⁴.

²⁵⁴ CGLPL - *Les droits fondamentaux des personnes privées de liberté à l'épreuve de la crise sanitaire*, Journal officiel du 19 juin 2020.

Les publics pris en charge par la PJJ ont également été peu affectés par l'épidémie, pour plusieurs raisons. D'une part, les mineurs sont peu touchés par les formes symptomatiques ou graves de la maladie et, d'autre part, les publics placés dans des établissements d'hébergement ont fait l'objet de mesures de confinement, à l'instar du reste de la population. Au total, 293 jeunes ont été contaminés sur la période du 2 mars 2020 au 15 juin 2021²⁵⁵, surtout en Île-de-France, en Outre-mer, dans le Nord et le Grand Est. Ces chiffres doivent toutefois être considérés avec prudence dans la mesure où les campagnes de tests systématiques en cas de suspicion de *cluster* dans un établissement, mises en place localement en collaboration avec les agences régionales de santé et les caisses primaires d'assurance maladie, n'ont commencé à être développées qu'au cours de l'été 2020. Il est probable que le nombre de cas asymptomatiques a été plus important au cours de la période.

B - La gestion de la crise sanitaire n'a pas entraîné de dérapage budgétaire

La période de crise sanitaire a modifié de manière significative les prévisions budgétaires de la DAP et de la PJJ pour l'exercice 2020. Des dépenses imprévues ont dû être décidées pour faire face aux besoins, et des économies ont été réalisées du fait du ralentissement de l'activité du service. Globalement, toutefois, sur la base des données disponibles au 31 juin 2021, la crise sanitaire n'a pas entraîné de dérapage budgétaire, les dépenses supplémentaires ayant été compensées par des économies.

1 - Des dépenses supplémentaires à hauteur de 68,3 M€ en 2020

Les dépenses imprévues sont liées, pour l'essentiel, aux mesures de protection sanitaire des agents et du public (achat de gel hydro-alcoolique, de masques, de produits de nettoyage, etc.), aux mesures de compensation des restrictions d'activité en milieu fermé et à l'acquisition des équipements nécessaires pour développer le télétravail. Les dépenses exceptionnelles générées par les protocoles sanitaires ont atteint 7,6 M€ pour l'année 2020 au sein de la DAP et 4,7 M€ pour la DPJJ.

²⁵⁵ Sur une population d'environ 9 000 mineurs faisant l'objet de mesures de placement judiciaire en 2020 et accueillis dans les structures de la PJJ.

Par ailleurs, afin de permettre aux personnes détenues de supporter les conséquences de la crise sanitaire, notamment la perte de tous liens sociaux, la DAP a pris des mesures d'aides en leur faveur (crédit téléphonique, gratuité de la télévision, aide sociale...). L'ensemble de ces mesures a coûté 12,65 M€ en 2020.

Lorsque le confinement a été mis en place, la DAP comme la DPJJ se sont trouvées dans l'obligation, afin de poursuivre leurs missions prioritaires, de déployer le télétravail, en achetant des ordinateurs portables, des *smartphones* et divers équipements numériques. L'ensemble de ces dépenses a atteint 16,6 M€ en 2020 et 2021 pour les deux administrations.

Enfin, la prime covid octroyée aux agents de la DAP, de la PJJ et du secteur associatif habilité a représenté un total de 26,7 M€.

2 - Des économies estimées à 45,3 M€ en 2020

Ces dépenses supplémentaires, d'un montant total de 68,3 M€ en 2020 pour les deux administrations, ont été en partie compensées par des économies, estimées à 45,3 M€ (30,3 M€ pour la DAP et 15 M€ pour la PJJ). Pour la DAP, ces moindres dépenses ont notamment résulté d'économies sur les transports de détenus (- 14,7 M€), les activités de réinsertion (- 4,9 M€) et les mesures de placements extérieurs et de semi-liberté (- 0,6 M€). La forte déflation de la population carcérale a également permis de faire diminuer certaines dépenses (restauration et consommation d'eau notamment).

Les 15 M€ d'économies constatées au sein de la DPJJ en 2020 s'expliquent surtout par la baisse d'activité durant le confinement, pour 9 M€, dont 3 M€ liés à la diminution des frais de déplacement et 2 M€ sur les dépenses d'intervention²⁵⁶. Plusieurs opérations immobilières (création de centres éducatifs fermés du secteur public) et la remise à niveau du parc immobilier ont dû être décalés dans le temps, générant une économie de 2,2 M€ sur l'exercice 2020.

²⁵⁶ Notamment au titre de la tarification conjointe des hébergements pour mineurs délinquants en structure non spécialisée du service associatif habilité.

III - Les enseignements à tirer de la crise

Même si l'impact de l'épidémie a été contenu et que la DAP et la PJJ se sont adaptées aux circonstances exceptionnelles, la crise a mis en lumière les faiblesses structurelles de l'organisation du ministère de la justice, notamment l'insuffisante coordination entre ses acteurs et avec leurs partenaires. Elle a aussi mis en évidence de regrettables défaillances dans la politique de prévention sanitaire (ou médecine préventive) à l'égard d'agents publics affectés dans un cadre professionnel spécifique.

A - Mieux coordonner les acteurs judiciaires

1 - Une gestion de crise locale à redéfinir

Les relations entre les acteurs judiciaires ont manqué de fluidité. Ainsi, la doctrine du « cordon sanitaire » tôt adoptée par la DAP pour préserver ses établissements de la contamination a gêné la réalisation de missions prioritaires pour la PJJ. L'intervention des éducateurs de la PJJ dans les établissements pénitentiaires s'est en effet souvent heurtée, pendant le premier confinement, aux restrictions mises en place par les responsables de la DAP à l'entrée de personnels extérieurs. Le maintien des activités au sein des quartiers pour mineurs des établissements pénitentiaires et au sein des établissements pour mineurs (EPM) figurait pourtant au rang des missions prioritaires de la PJJ.

De la même manière, l'impact du télétravail sur les services du secrétaire général chargés, notamment, de la paye, a contraint la DAP à mettre en place des procédures exceptionnelles en vue d'assurer directement le versement de certains éléments de rémunération de ses agents.

Ces exemples montrent qu'aucune procédure prévoyant la mise en place d'une cellule de crise, au niveau départemental ou interrégional, n'avait été imaginée en amont de la crise. Le dispositif reposait tout entier sur le rôle des chargés de mission des cours d'appel de zones de défense, dont la capacité d'animation était faible et dont la géographie d'intervention était inadaptée aux réseaux de la DAP et de la PJJ.

2 - Des instances de coordination « métier » à développer

Plus généralement, la crise a révélé l'absence de politiques judiciaires intégrées et de réflexion sur la « production de justice ». L'activation des PCA des juridictions judiciaires a ainsi été mise en œuvre sans concertation avec les autres directions « métier » qui exécutent

pourtant leurs décisions. De la même manière, dans certaines inter-régions et ressorts de cours d'appel, la reprise de l'activité juridictionnelle à la rentrée 2020 a été menée sans considération pour les capacités des pôles de rattachement des extractions judiciaires (PREJ) de l'administration pénitentiaire. En l'absence de concertation entre les acteurs judiciaires, des procès d'assises fortement consommateurs de ressources ont été programmés simultanément dans les mêmes ressorts de cours d'appel, alors même que les capacités d'extractions des services pénitentiaires étaient amoindries par les contraintes sanitaires.

Ces constats mettent en évidence la nécessité d'une plus grande concertation entre les acteurs, qui pourrait s'inspirer du modèle de collaboration promu par la DPJJ. Au sortir du premier confinement, elle a institutionnalisé la mise en place d'instances de concertation quadripartites associant les départements (services de l'aide à l'enfance), les parquets des mineurs, les tribunaux pour enfants et ses services territoriaux, palliant l'absence de chef de file identifié en matière de protection de l'enfance.

Enfin, durant la gestion de la crise, les magistrats ont utilisé des dispositifs juridiques permettant de réguler la démographie carcérale. Associés à la baisse de la délinquance et de l'activité des juridictions, ceci a permis de prévenir une « flambée » épidémique. La remontée progressive du taux d'occupation des établissements pénitentiaires fin 2020 et surtout au premier semestre 2021, en particulier au sein des maisons d'arrêt, devrait inciter le ministère de la justice à poursuivre ses efforts pour identifier la contribution respective des différents facteurs à ces évolutions. En particulier, l'impact des mesures dites du « bloc des peines » doit continuer d'être évalué en vue d'en tirer les enseignements. La démarche consistant à organiser des réunions associant, sous l'égide du secrétariat général, l'ensemble des directions « métiers » du ministère, les chefs de Cour et les services déconcentrés de la DAP est une première étape du travail partenarial qui doit être conduit entre tous les acteurs du ministère.

B - Prévenir l'isolement de la DAP et de la PJJ en cas de crise

Pendant plus d'un an, les services et établissements de la DAP et de la PJJ ont été contraints de compter sur leurs propres moyens pour poursuivre leur activité. Cette situation résultait d'un choix délibéré, consistant à limiter les interactions entre le milieu fermé et l'extérieur.

Cependant, dans un grand nombre de cas, ce sont les acteurs qui concourent habituellement à l'exercice des missions de ces administrations qui se sont retirés des dispositifs d'insertion et éducatifs.

Les contacts établis par la PJJ avec l'Éducation nationale ont ainsi été interrompus à compter de mars 2020 et progressivement renoués à la rentrée de septembre. Les établissements d'enseignement étaient majoritairement injoignables au cours du premier confinement et les rectorats n'ont développé aucune démarche spécifique visant à assurer une continuité de service au sein des services de la PJJ. Les personnes suivies par la PJJ comme celles prises en charge par l'administration pénitentiaire ont été traitées comme le reste de la population. Ce n'est qu'après le premier confinement que des démarches ont été mises en œuvre à travers des protocoles en cours de signature²⁵⁷.

Les structures de formation et d'insertion professionnelle ont elles aussi été affectées par la crise sanitaire. Les liens avec les collectivités territoriales intervenant dans ces domaines ont été rompus durant une longue période. Les stages en insertion ont également été suspendus, compliquant l'élaboration du projet de sortie des dispositifs des jeunes.

La situation était identique dans l'administration pénitentiaire, s'agissant des collaborations mises en place par les SPIP avec les structures d'insertion ou celles accueillant des personnes condamnées à des travaux d'intérêt général.

À l'avenir, les services déconcentrés de la DAP et de la DPJJ gagneraient à sécuriser les ressources et les interventions extérieures, au sein du milieu fermé comme du milieu ouvert, par le biais de protocoles conclus avec les partenaires institutionnels, afin de permettre un pilotage de ces activités sur une longue période de crise.

C - Renforcer la politique de prévention sanitaire à l'égard des agents

Même si l'épidémie de covid 19 a été contenue au sein des établissements pénitentiaires et des services de la PJJ, la crise a révélé combien les spécificités des métiers des agents concernés restent mal prises en considération en termes de politique de prévention sanitaire.

²⁵⁷ Une circulaire portant sur les dispositifs relais a été élaborée par la DPJJ et la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) du ministère de l'éducation nationale. Elle a été publiée le 19 février 2021.

Tout d'abord, le réseau de médecine de prévention a été particulièrement peu présent aux côtés des responsables déconcentrés lors du premier confinement au printemps 2020. À la DAP, les directeurs d'établissement ont surtout sollicité les unités sanitaires internes, rattachées à un centre hospitalier. Chargées de prendre en charge les détenus, elles sont, de fait, venues en appui des établissements pour définir les protocoles et mesures à l'égard des agents alors que cela ne relève pas, théoriquement, de leurs missions. De même, dans le réseau de la PJJ, les responsables ont pu s'appuyer sur les conseillers sanitaires afin de mettre en place une stratégie de prévention des risques de contamination destinée aux personnels.

Les difficultés de coordination avec la médecine de prévention rencontrées à l'occasion de la crise révèlent plus profondément une prise en compte insuffisante des problématiques « métier » de la DAP et de la PJJ. Le ministère de la justice doit œuvrer au renforcement de ses services de médecine préventive, en lien avec le ministère de la santé, tout en favorisant leur meilleure articulation avec les services de la DAP et de la DPJJ.

Ensuite, la protection des personnels de ces deux administrations a donné lieu à la définition de doctrines sanitaires locales fluctuantes, qui ont parfois généré des tensions entre les différents acteurs. Ainsi, les définitions retenues par plusieurs agences régionales de santé (ARS) pour les foyers de contamination (*clusters*) ou les « cas contacts » au sein du milieu fermé auraient abouti à des décisions d'éviction de personnels, si elles avaient été strictement suivies, et auraient désorganisé le fonctionnement des établissements²⁵⁸. Les services déconcentrés de la PJJ et de la DAP ont malgré tout réussi à nouer des contacts étroits avec les délégations territoriales des ARS pour la mise en place de campagnes de tests de dépistage, à partir du second semestre 2020.

Enfin, les agents de la DAP et de la PJJ n'ont bénéficié, au début de la crise, d'aucune priorité pour l'accueil de leurs enfants en crèche ou dans les écoles, ce qui a singulièrement compliqué l'organisation du service et a contribué à l'augmentation des autorisations spéciales d'absence (ASA). La stratégie vaccinale mise en place par le Gouvernement le 27 décembre 2020 n'a pas non plus retenu le milieu carcéral comme une cible prioritaire.

²⁵⁸ Les services se sont appuyés sur l'avis moins restrictif du Haut conseil de santé publique relatif à la conduite à tenir pour les professionnels intervenant en établissements de santé et en établissements sociaux et médico-sociaux selon leur statut vis à vis du SARS-CoV-2, 28 mai 2020.

Des initiatives ont certes été prises par le SG pour conventionner avec des centres de vaccination de droit commun et des points de vaccination ont été ouverts aux abords de quatre établissements pénitentiaires²⁵⁹. Cependant, les détenus, comme les personnels, n'ont été rendus éligibles à la vaccination qu'au même rythme que le reste de la population, par classe d'âge et comorbidité. On peut comprendre que le public mineur accueilli dans les structures d'hébergement de la PJJ, moins exposé aux formes graves de la maladie, n'ait pas été considéré comme devant être protégé prioritairement. Néanmoins, les caractéristiques du milieu fermé, associant privation de liberté et difficulté à maintenir des gestes barrières, auraient dû conduire à prioriser ces publics, notamment au début du printemps 2021, au moment de l'élargissement de la cible vaccinale.

À la date du 27 octobre 2021, le taux de vaccination des personnes détenues (46,14 %) était inférieur de trente points à celui de l'ensemble de la population (76,29 %). L'administration pénitentiaire n'a pas été en mesure de fournir des chiffres de vaccination des personnels. Comme dans la population générale, la stratégie vaccinale repose sur le volontariat. Il est regrettable qu'une stratégie visant à augmenter la couverture vaccinale de l'ensemble du milieu fermé, s'adressant aux personnels comme aux publics pris en charge, n'ait pas été mise en place. Élaborée avec les autorités régionales de santé, celle-ci devrait s'appuyer sur les unités sanitaires des établissements pénitentiaires pour mener la campagne vaccinale. La mise au point d'une telle stratégie s'impose de façon urgente, d'autant que la reprise des activités collectives au sein des établissements, ainsi que celle des visites, dépendent de l'augmentation de la couverture vaccinale.

²⁵⁹ Centre pénitentiaire de Réau, maison d'arrêt de Villepinte, centres pénitentiaires de Fresnes et d'Osny.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La DAP et la DPJJ ont réussi à faire face à la crise sanitaire malgré une préparation insuffisante et des modalités de coordination au sein du ministère qui sont à améliorer. Les priorités ont été définies et respectées, la continuité du service a été globalement assurée, la sécurité et la santé des agents et des publics pris en charge ont été sauvegardées, malgré les craintes initiales. Ces résultats ont été atteints sans dérapage budgétaire, sans conflit social et sans tensions majeures avec les détenus.

Pour autant, la crise a révélé des difficultés de coordination entre les différents services du ministère de la justice et la faiblesse de certains partenariats dans la prise en charge des publics. Elle a également révélé les carences de la médecine de prévention et l'articulation parfois difficile avec les autorités sanitaires locales. La crise peut enfin s'avérer riche d'enseignements sur l'application de la réforme du « bloc peines » de 2019. Une analyse plus approfondie permettra d'en tirer toutes les conclusions quant à sa contribution à la baisse de la population carcérale.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. mettre en place des cellules de crise locales associant les responsables des services déconcentrés du ministère de la justice et les chefs de juridiction (SG) ;*
 - 2. définir une stratégie vaccinale contre la covid 19 volontariste visant à étendre le plus possible la vaccination à l'égard des agents de la pénitentiaire et des détenus (DAP, DPJJ) ;*
 - 3. améliorer l'articulation du réseau de médecine de prévention avec les directions « métier » du ministère par l'élaboration d'un protocole précisant les missions de chaque acteur, notamment en matière de gestion de crise (SG) ;*
 - 4. développer une approche partenariale de préparation aux crises, au niveau local, garantissant la participation des acteurs de l'enseignement et de la formation à la continuité du service (DPJJ).*
-

Réponse

Réponse du Premier ministre	273
-----------------------------------	-----

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Le Premier président de la Cour des comptes m'a adressé le 26 novembre 2021 un chapitre, destiné à figurer au rapport public annuel, intitulé « L'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse face à la crise sanitaire ». Il m'inspire les remarques suivantes.

Le rapport souligne « la mise en évidence de regrettables défaillances dans la politique de prévention sanitaire et/ou médecine préventive à l'égard d'agents publics affectés dans un cadre professionnels spécifiques ». Ce constat est en lien avec la recommandation n° 4.

Pendant, il ne semble pas refléter la réalité des actions conduites par le ministère de la justice qui s'est au contraire préoccupé de mettre en place une stratégie visant à augmenter la couverture vaccinale de ses agents, malgré le contexte connu de pénurie à laquelle faisait face la médecine de prévention.

Dès que les médecins du travail ont pu bénéficier de doses de vaccins anti-covid utilisables en ambulatoire, le secrétariat général a mis en place des offres de vaccination complémentaires à l'ensemble des agents du ministère et notamment de la direction de l'administration pénitentiaire (DAP). Il a procédé, via ses délégations inter-régionales, à la mise en place de points de vaccination sur le territoire, notamment à proximité d'établissements pénitentiaires. À cette fin, des partenariats ont été mis en place avec la mutuelle MFP (Mutualité fonction publique) dans le cadre d'une convention, des centres de santé, des organismes avec lesquels des conventions ont été passées, des hôpitaux ou des pharmacies (voir à titre d'exemple l'action de la délégation inter-régionale de l'Île de France développée dans le relevé d'observations provisoires).

Dans le contexte de la stratégie vaccinale définie par le ministère des solidarités et de la santé, le ministère de la justice a porté avec détermination une demande de priorisation de vaccination des agents de l'administration pénitentiaire comme de ceux de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), obtenue en avril 2021.

Depuis le début de la crise, la DAP entretient des échanges soutenus avec le ministère des solidarités et de la santé (MSS) pour renforcer les efforts en faveur de la vaccination des personnes détenues. Ainsi, les fiches du MSS sur l'organisation de la campagne vaccinale en détention ont été réalisées en concertation avec la DAP.

Consciente de l'importance de la vaccination pour limiter la propagation de l'épidémie au sein des lieux de détention, la DAP a souhaité une accélération de la vaccination des personnes détenues, dès la généralisation de la vaccination à toutes les classes d'âge en juin 2021. La doctrine de vaccination diffusée par le MSS à ses services le 5 juillet 2021 a ainsi prévu la systématisation de la proposition de vaccination pour tout nouvel arrivant par les professionnels de santé des unités sanitaires en milieu pénitentiaire (USMP) et l'obligation de proposer la vaccination à l'ensemble des personnes détenues au 31 juillet 2021. Une campagne de promotion de la vaccination a donc été menée activement par les USMP en lien avec les chefs d'établissement : l'objectif était d'atteindre 100 % de propositions de vaccination contre la covid 19 d'ici la fin du mois de juillet 2021.

2

Les administrations fiscales et douanières

PRÉSENTATION

La direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) constituent les deux principales directions à réseau territorial du ministère de l'économie, des finances et de la relance, à la fois par leurs effectifs (près de 100 000 agents pour la DGFIP, 17 000 pour la DGDDI, dont 90 % travaillent au sein du réseau local) et par leur présence sur tout le territoire national.

Les grandes missions de la DGFIP et de la DGDDI

Outre la tenue des comptes, la DGFIP exerce essentiellement des missions fiscales (assiette et recouvrement des impôts, taxes et autres recettes publiques) et de gestion publique (contrôle et paiement des dépenses de l'État, des collectivités territoriales et des hôpitaux). La DGDDI a des missions de protection du territoire et des citoyens (lutte contre la fraude, les contrefaçons et les trafics), de régulation, de suivi et d'accompagnement des flux du commerce international ainsi que de perception des droits de douane et de certains impôts.

Ces deux administrations ont été fortement mobilisées en 2020 pour soutenir l'économie française, tant au titre de leurs missions traditionnelles que de missions nouvelles directement liées à la crise sanitaire, telles que le versement d'aides aux entreprises (fonds de solidarité) et l'approvisionnement du pays en équipements de protection individuelle (dont les masques de protection) et en matériel médical.

Elles ont dû adapter très rapidement leurs organisations pour remplir ces missions, notamment lors des différentes phases aiguës de la crise : du 17 mars au 11 mai et du 30 octobre au 15 décembre 2020, puis du 3 avril au 3 mai 2021.

Au terme de son enquête, la Cour constate que les deux grandes directions à réseau de Bercy n'étaient pas préparées à une crise aussi brutale (I). Elles ont cependant su s'adapter pour assurer leurs missions prioritaires et mettre en œuvre des dispositifs exceptionnels créés pour faire face à la crise (II).

I - Des directions insuffisamment préparées à une crise d'une telle ampleur

En mars 2020, les dispositifs de gestion de crise des deux directions se sont avérés incomplets. Leurs outils numériques étaient insuffisants pour organiser le travail à distance. Une très forte baisse d'activité des deux directions a été constatée entre mars et mai 2020.

A - Des dispositifs de gestion de crise incomplets

1 - Des plans de continuité d'activité non actualisés et des cellules de crise pas toujours opérationnelles

Début 2020, le haut fonctionnaire de défense et de sécurité du ministère de l'économie, des finances et de la relance (MEFR), dont la fonction est assurée par la secrétaire générale, avait demandé aux directions de finaliser leur plan de continuité d'activité (PCA) pour la fin de l'année 2021. Au moment de l'entrée dans la crise, matérialisée par l'annonce par le Gouvernement du premier confinement à compter du 17 mars 2020, les travaux étaient en cours dans les deux directions.

Les plans de continuité d'activité : un outil de gestion de crise²⁶⁰

Les plans de continuité d'activité (PCA) sont des documents de planification destinés à anticiper les risques d'interruption, de cessation d'activité ou de troubles ayant des conséquences sur le fonctionnement normal d'un service ou d'une entité. Un PCA doit comprendre : les objectifs et obligations de l'organisation ; une liste hiérarchisée des risques en fonction de la probabilité de leur occurrence et de la gravité de leur incidence potentielle ; la stratégie de continuité d'activité précisant, pour chaque activité essentielle, les niveaux de service retenus et les durées d'interruption maximales admissibles ; les ressources, notamment humaines, et la stratégie à adopter vis-à-vis des partenaires.

En mars 2020, la DGFIP disposait d'un plan de prévention et de lutte contre une épidémie grippale pour ses services centraux, élaboré en 2009 et actualisé pour partie en 2016. Elle avait défini en 2009 le fonctionnement de deux cellules en cas de crise, mais celles-ci n'avaient pas été officiellement créées. Néanmoins, elle s'était dotée en 2018 d'un réseau de correspondants de veille et gestion de crise qui s'était réuni pour la dernière fois en février 2020. La DGDDI, quant à elle, avait depuis 2016 mis en place, à la suite des attentats de 2015, une cellule de crise destinée à faire face à tout type d'événement majeur.

2 - Une préparation limitée à la gestion de crise

La DGFIP avait organisé son dernier exercice de crise en 2016, qui portait sur une crue de la Seine. Pour sa part, la DGDDI avait participé à des exercices de crise plus récents, qui avaient pour objectif de tester la réponse collective des administrations face à une attaque terroriste ou à des tueries de masse. Les exercices de crise impliquant les services opérationnels étaient toutefois insuffisants dans les deux directions.

Le dernier exercice organisé en novembre 2019 au niveau interministériel par le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)²⁶¹ portait sur la propagation d'une épidémie de variole, mais il n'a pas donné lieu à des plans d'action spécifiques au sein des deux directions.

²⁶⁰ Cour des comptes, *Le plan de continuité d'activité des juridictions judiciaires pendant la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid 19*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, mai 2021.

²⁶¹ Rattaché au Premier ministre, le SGDSN veille à ce que l'État soit en mesure de faire face aux différentes menaces.

3 - En mars 2020, des plans de continuité d'activité bâtis dans l'urgence

Les deux directions ont dû élaborer des plans de continuité d'activité dans l'urgence à la mi-mars 2020, de manière à définir celles de leurs activités qui devaient être maintenues en priorité. Leur déclinaison locale s'est révélée hétérogène.

À la DGFIP, les missions considérées comme prioritaires étaient alors les suivantes :

- s'agissant du fonctionnement de l'État et des administrations publiques : le recouvrement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), l'établissement des impôts locaux (dont la mise à jour des bases locales), l'encaissement des recettes du secteur public local et hospitalier, le versement des paies des fonctionnaires et des pensions des retraités de la fonction publique²⁶² ;
- au titre du soutien de l'économie en période de crise : les « mesures de bienveillance » vis-à-vis des entreprises²⁶³, le versement des crédits au secteur hospitalier et le paiement des dépenses de l'État.

Le contrôle fiscal, l'audit interne et la mise à jour des bases foncières ont en revanche été suspendus jusqu'à la mi-mai 2020, et des procédures de contrôle ont été allégées concernant les dépenses de l'État²⁶⁴.

À la DGDDI, les activités prioritaires étaient les suivantes :

- pour les brigades de surveillance : la tenue des points de passage frontaliers, la supervision de la sûreté du fret aérien, la contribution à la lutte contre le terrorisme, la garde de sites sensibles, l'activité des centres opérationnels douaniers terrestres et l'intervention des garde-côtes ;
- pour les bureaux de douane : le dédouanement des marchandises et les contrôles physiques portant exclusivement sur la protection du citoyen et du consommateur, et la contribution à la lutte contre le terrorisme ;
- concernant les relations avec les opérateurs économiques : les « mesures de bienveillance » vis-à-vis des entreprises.

²⁶² La campagne de l'impôt sur le revenu a été inscrite dans le troisième plan de continuité d'activité daté du 15 avril 2020.

²⁶³ Notamment, le remboursement accéléré des crédits d'impôts professionnels (dont la TVA) et des excédents de versement d'impôt sur les sociétés.

²⁶⁴ Parallèlement, les comptables publics ont bénéficié d'une très large exonération de leur responsabilité pour les opérations intervenues entre le 12 mars et le 10 août 2020, du fait de circonstances de force majeure (ordonnances n° 2020-326 du 25 mars 2020 et n° 2020-560 du 13 mai 2020).

Ces PCA sont demeurés le support de l'activité des deux directions jusqu'à la mi-mai 2020, date à laquelle des plans de reprise ont intégré des activités jusqu'alors non-prioritaires.

B - Des outils numériques initialement peu adaptés

1 - Un faible niveau de télétravail avant la crise

Durant la crise sanitaire, le travail à distance est devenu l'outil privilégié de mobilisation de la force de travail, garantissant au mieux la protection des agents face à la pandémie.

Un décret du Premier ministre du 11 février 2016²⁶⁵ définissait et établissait les conditions permettant la mise en œuvre du télétravail pour les trois fonctions publiques. À la Douane, le télétravail a été mis en place à partir du 1^{er} juillet 2017. Dans cette direction, de nombreuses activités comme celles liées à la surveillance, ne sont pas éligibles au télétravail. À la DGFIP, le recours au télétravail n'a été possible qu'à partir de décembre 2018 et il était contraint jusqu'en octobre 2019 par un quota maximal de 10 % de télétravailleurs par service ou direction.

Avant la crise de 2020, le télétravail était donc peu développé à la DGFIP et à la DGDDI : il concernait moins de 3,5 % des effectifs contre 7 % dans l'ensemble du secteur public et dans le privé. À titre de comparaison, il était nettement plus développé dans les pays du nord de l'Europe (14,1 % aux Pays-Bas)²⁶⁶.

Tableau n° 1 : agents autorisés à télétravailler au sein du MEFR par direction en 2019

	DGFIP	DGDDI	Global MEFR*
<i>Nombre d'agents autorisés</i>	3 539	481	5 422
<i>Effectif total</i>	101 555	17 398	135 360
<i>Pourcentage</i>	3,5 %	2,8 %	4,1 %

Source : Bilan social des ministères économiques et financiers 2019 * Hors DGCCRF

²⁶⁵ Décret n° 2016-151 du 11 février 2016 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature.

²⁶⁶ « *Employed persons working from home as a percentage of the total employment* », Eurostat, 2 juin 2021.

2 - Un équipement insuffisant pour le travail à distance

Dans ce contexte, les agents de la DGFIP et de la DGDDI étaient insuffisamment équipés pour travailler hors site lors des restrictions de déplacement imposées par la crise sanitaire. Avec un équipement adéquat, nombre de missions non prioritaires auraient pu être traitées, à côté des missions prioritaires.

À titre d'exemple de ce qui a été possible dans d'autres administrations, Pôle emploi avait lancé en 2019 le programme « un agent, un portable » qui visait à équiper ses 55 000 employés d'un ordinateur portable avant la fin de l'année 2020. Ainsi, au début du confinement, en mars 2020, 60 % des collaborateurs de l'opérateur étaient équipés. À la même date, le taux d'équipement en ordinateurs portables était de 27 % à la DGDDI (hors prise en compte des agents de la branche surveillance) et de 17 % à la DGFIP.

À la DGFIP, au moment du premier confinement, une faible part des effectifs nécessaires à la mise en œuvre du PCA était équipée d'un ordinateur portable. Pour pallier ces difficultés, des équipements ont été redéployés. 3 000 ordinateurs portables ont ainsi été mis à disposition par l'école nationale des finances publiques et les équipements des agents mobiles (audit et contrôle fiscal) et des télétravailleurs sur des missions non prioritaires ont été redistribués aux agents chargés des missions prioritaires. Par ailleurs, 3 200 ordinateurs portables ont été livrés entre le 20 mars et le 19 mai 2020.

Les agents ont aussi été amenés à utiliser leur équipement personnel, alors qu'ils pouvaient être conduits à traiter des données sensibles et que les cyberattaques ont fortement augmenté pendant la crise²⁶⁷. Une enquête réalisée par le secrétariat général du MEFR au mois de juin 2020 sur le télétravail durant le premier confinement a montré qu'à cette période, 26 % des agents de la Douane utilisaient leur ordinateur personnel portable ou fixe pour le travail à distance, ce taux s'élevant à 10 % à la DGFIP²⁶⁸.

²⁶⁷ Selon l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), les attaques informatiques ont été multipliées par quatre entre 2019 et 2020.

²⁶⁸ Enquête réalisée par le secrétariat général du ministère de l'économie, des finances et de la relance du 9 au 24 juin, portant sur le télétravail au sein du MEFR durant l'état d'urgence.

3 - Des processus encore trop peu dématérialisés

L'absence de dématérialisation de certains processus a pénalisé l'activité des deux directions durant la crise. Tel est par exemple le cas des éléments variables de paye et, pour la DGFIP, des activités de la sphère de l'enregistrement²⁶⁹.

Comme cela a été souligné dans un récent rapport de la Cour²⁷⁰, la Douane demeure en retrait par rapport à la DGFIP en matière d'obligations de télédéclaration et de télépaiement. Par exemple, les déclarations électroniques relatives aux taxes intérieures de consommation sur l'électricité et le gaz naturel (TICGN et TICFE) ne sont pas obligatoires. Le dédouanement n'est pas non plus encore complètement dématérialisé. Ainsi, les conventions passées avec les opérateurs doivent être signées de façon manuscrite. 86 % des personnels de la Douane ayant des responsabilités de gestion interrogés par un cabinet de conseil en juin 2020 souhaitaient voir accélérer la dématérialisation des procédures internes et les échanges avec les partenaires extérieurs. À la DGFIP, la numérisation des pièces justificatives des dépenses de l'État (hors rémunération) a été mise en place de manière dérogatoire pendant la crise²⁷¹.

4 - Un retard technique persistant des systèmes d'information de la DGFIP

La DGFIP utilise un système d'information vieillissant²⁷² qui a pénalisé son activité pendant la crise, même si les moyens avaient été récemment renforcés en vue de combler ce retard²⁷³. En effet, plusieurs applications fonctionnant avec d'anciennes technologies ne sont pas accessibles à distance. C'est notamment le cas des applications comptables.

²⁶⁹ Enregistrement des actes des notaires (successions), des particuliers (donations) ou des entreprises (actes de société).

²⁷⁰ Cour des comptes, *La direction générale des douanes et droits indirects*, Rapport public thématique, septembre 2020.

²⁷¹ Mesure généralisée dans le droit commun par l'arrêté du 27 juillet 2020 modifiant la nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'État.

²⁷² Cour des comptes, *Les systèmes d'information de la DGFIP et de la DGDDI*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, avril 2019.

²⁷³ Augmentation de 40 % des crédits pour les systèmes d'information entre 2019 et 2020.

Par ailleurs, alors que l'ensemble des administrations devaient avoir migré sous Windows 10 avant le 14 janvier 2020, la DGFIP n'avait pas encore terminé cette opération à la mi-mars 2020 et de nombreux ordinateurs fonctionnaient encore sous Windows 7²⁷⁴. Ce système d'exploitation moins sécurisé a obligé la DGFIP à mettre en place un dispositif permettant l'accès du poste à domicile *via* un renvoi au poste de travail du bureau resté connecté sur le réseau de la DGFIP. Il nécessite deux postes de travail, un poste maître sur le lieu de travail et l'autre à distance.

Du fait de la sensibilité et de la relative fragilité de cette solution, des opérations habituellement réalisées sur le poste de travail ont été temporairement interrompues. Il s'agit notamment des mises à jour du système d'exploitation Windows, des anti-virus et des mots de passe de messagerie. Cette absence de mise à jour des éléments de sécurité a nettement augmenté les risques pour la DGFIP d'être victime de cyberattaques. Selon les informations communiquées par la DGFIP, celle-ci n'a toutefois pas été victime d'une attaque informatique portant préjudice à ses activités.

C - Une très forte baisse d'activité des directions lors du premier confinement

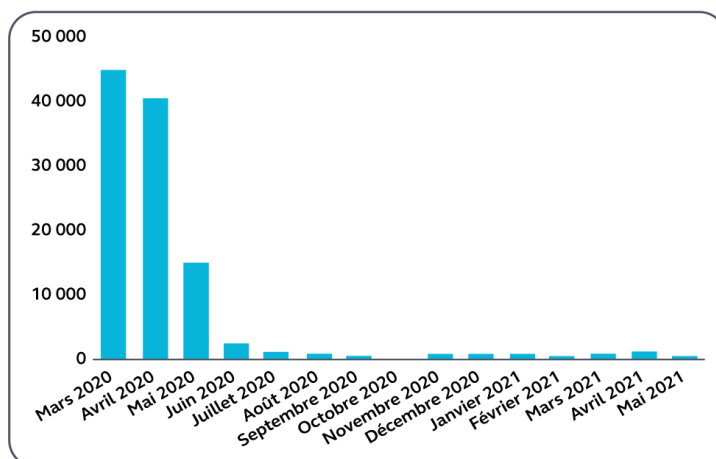
1 - Un recours massif aux autorisations spéciales d'absence au printemps 2020

Les effets directs ou indirects de la pandémie, la diminution de certaines activités (pour les douaniers de la branche « surveillance » dans les aéroports par exemple) et le faible niveau d'équipement des agents en ordinateurs portables au début de la crise, particulièrement à la DGFIP, expliquent qu'une proportion importante d'agents a été placée en autorisation spéciale d'absence (ASA) au printemps 2020.

Dans une note du 27 février 2020, la direction générale de l'administration et de la fonction publique a indiqué que, de même que les personnes vulnérables, les agents devant garder leurs enfants à domicile et les agents cas-contact ou ayant des symptômes de covid 19, les agents pour lesquels la solution du télétravail était impraticable devaient être placés en ASA. Cette position administrative autorise l'agent à ne pas occuper temporairement son poste de travail, tout en étant considéré comme se trouvant en activité. Il conserve ainsi sa rémunération et ses droits, sauf l'attribution de jours de réduction du temps de travail (RTT).

²⁷⁴ Microsoft a cessé d'assurer la maintenance de Windows 7 à compter du 14 janvier 2020.

Graphique n° 1 : évolution du nombre d'agents en autorisation spéciale d'absence « Covid » à la DGFiP

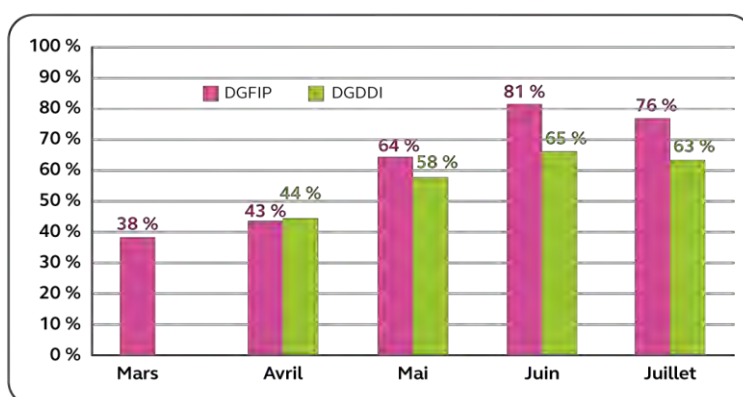


Source : DGFiP. Données DGDDI indisponibles.

2 - Un très fort taux d'agents absents entre mars et mai 2020

En conséquence, la part d'agents présents sur place ou en télétravail s'est établie à moins de la moitié du personnel en mars et avril 2020, dans les deux directions, compte tenu de ceux absents pour d'autres raisons (arrêt maladie, congés ou autres types d'absences).

Graphique n° 2 : évolution de la part des agents travaillant (présentiel et télétravail) à la DGFiP et à la DGDDI, entre mars et juillet 2020



Source : Cour des comptes d'après les données du secrétariat général du MEFR

Notes : (1) Moyenne de l'ensemble des données disponibles pour les jours du mois concerné.
(2) Absence de données DGDDI pour le mois de mars 2020.

La baisse d'activité constatée entre mars et mai 2020 a été supérieure à celle intervenue dans d'autres administrations comparables. La DGFIP a ainsi été classée parmi les cinq administrations fiscales (sur 32) de l'OCDE²⁷⁵ pour lesquelles le nombre d'agents ne pouvant pas télétravailler ou n'étant pas redéployés allait jusqu'à 50 %. Seuls trois pays ont affiché un taux encore supérieur.

En France, à titre de comparaison, dans les services des Urssaf²⁷⁶, chargés du recouvrement des prélèvements sociaux, activité très proche de celle des services des impôts, les dispenses d'activité se sont limitées à 6,3 % en mars 2020, 4,7 % en avril et 3 % en mai.

En conséquence, certaines activités considérées comme non prioritaires n'ont pas pu être réalisées ou ont fortement diminué à la DGFIP et à la DGDDI pendant la période allant de mars à mai 2020.

À la DGFIP, la mise en service de plusieurs projets informatiques a été repoussée. C'est le cas de deux projets dans le domaine de la publicité foncière (accès des notaires au fichier immobilier – ANF – et Foncier Innovant), qui ont été reportés de 2022 à 2023.

Le ralentissement de l'activité des services de la publicité foncière, consécutive à la fermeture de 30 % d'entre eux²⁷⁷ sur la période du 18 au 29 mars 2020, a allongé les délais de mise à jour du fichier immobilier et augmenté le nombre des contentieux d'attribution en matière de taxe foncière. Le délai moyen de mise à jour du fichier immobilier est ainsi passé de 130 jours en 2019 à 142 jours en 2020²⁷⁸.

Le nombre des contrôles internes et d'audits a connu une baisse de l'ordre de 40 % par rapport à 2019²⁷⁹. En effet, l'activité des auditeurs au niveau déconcentré a en grande partie été suspendue. La plupart d'entre eux ont été mis à disposition des directeurs régionaux et départementaux des finances publiques pour assurer les activités essentielles prévues dans le PCA²⁸⁰.

La DGDDI a pour sa part été confrontée à une baisse d'activité de sa branche surveillance du fait de l'effondrement du trafic des voyageurs et d'une organisation en unités spécialisées attachées à un seul vecteur de transport (brigades routières, ferroviaires et aéroportuaires). Au tout début de la crise, 79 % des agents de la direction interrégionale de Paris-Aéroports ont ainsi été placés en autorisation spéciale d'absence, avant d'être mobilisés pour le dédouanement des équipements de protection individuelle (cf. ci-après).

²⁷⁵ OCDE, « *Administrations fiscales : la résilience numérique dans le contexte du Covid-19* », 21 avril 2021.

²⁷⁶ Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales.

²⁷⁷ 97 sur 325 services de publicité foncière.

²⁷⁸ Cour des comptes, *Note d'exécution budgétaire 2020, « Mission Remboursements et dégrèvements »*, avril 2021.

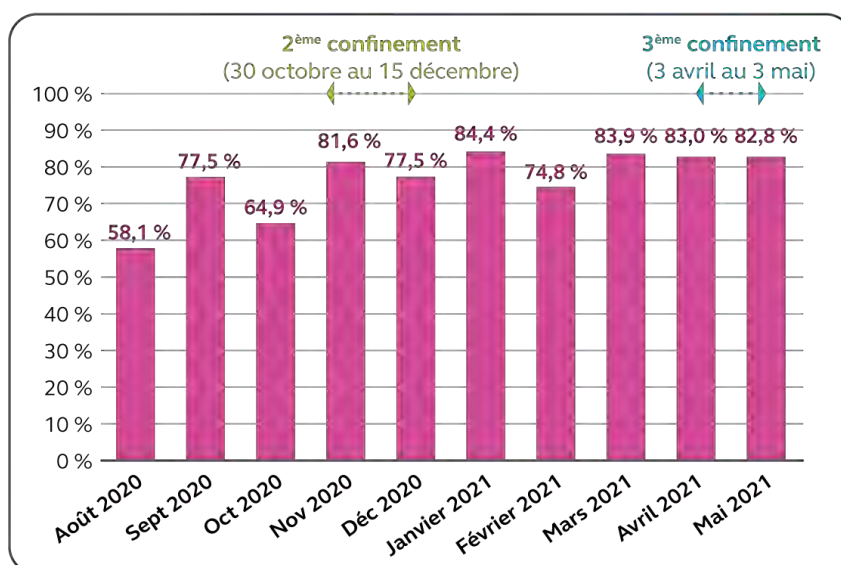
²⁷⁹ DGFIP, circulaire « *Orientations risques et audit pour 2021* » du 10 décembre 2020.

²⁸⁰ Cour des comptes, *Certification des comptes de l'État – exercice 2020*, avril 2021.

En effet, en raison de la baisse de l'activité aérienne (les flux de voyageurs, presque intégralement interrompus pendant les périodes de confinement, ont diminué de 50 % entre 2019 et 2020), qui a conduit à la fermeture de plusieurs terminaux des aéroports parisiens, des procédures de redéploiement temporaire d'une partie des agents de la direction interrégionale de Paris-Aéroports ont été engagées par la DGDDI. Près de 200 agents ont ainsi contribué à d'autres missions de surveillance, sur l'ensemble du territoire.

La DGFIP et la Douane ont néanmoins réussi à augmenter leur capacité de travail de mars à juin 2020. La baisse d'activité des directions n'a pas été aussi sensible sur les périodes suivantes de confinement (automne 2020 et printemps 2021), même si, pour la DGDDI, la reprise du trafic aérien s'est avérée progressive.

Graphique n° 3 : évolution de la force de travail disponible à la DGFIP entre août 2020 et mai 2021



Source : Cour des comptes d'après les données de la DGFIP

Note : les données mensuelles sont celles généralement de la dernière journée du mois, issues d'un décompte manuel.

Lors de la crise, afin d'augmenter la force de travail disponible, les deux directions ont adapté l'équipement mis à la disposition de leurs agents en mobilisant des crédits pour atteindre l'objectif fixé, le 5 février 2021, par le comité interministériel de la transformation publique d'équiper 100 % des télétravailleurs d'ici la fin de l'année 2021. La DGFIP a ainsi pu

acquérir plus de 54 000 ordinateurs portables entre mars 2020 et juin 2021, ce qui a permis de porter son taux d'équipement de 17 % en mars 2020 à 81 % en juin 2021.

À la Douane, dans le prolongement des constats de la Cour, le contrat d'objectifs et de moyens signé le 1^{er} décembre 2021 fait du renforcement de l'équipement numérique des agents et de l'approfondissement de la dématérialisation des processus deux des axes prioritaires d'action sur la période 2022 à 2025.

II - Deux directions ayant fait preuve d'importantes capacités d'adaptation

Malgré leur manque de préparation pour affronter une telle crise, la DGDDI et la DGFIP ont fait preuve de réactivité pour mettre en œuvre dans un temps très court au printemps 2020 des missions exceptionnelles, comme le dédouanement des masques de protection (pour la Douane) et le versement d'aides aux entreprises les plus touchées par la crise *via* le fonds de solidarité (pour la DGFIP). De plus, elles ont pu absorber dans de meilleures conditions les périodes de confinement suivantes et ont globalement assuré leurs missions sur l'année 2020.

A - Des dispositifs nouveaux mis en place avec efficacité

1 - Une organisation de la Douane réactive sur le dédouanement des masques

Entre la fin mars et la fin juin 2020, la DGDDI a assuré le dédouanement de 2,6 milliards de masques de protection sur la plate-forme aéroportuaire de Roissy-Charles-de-Gaulle, dans des conditions rendues difficiles par :

- la pression sur l'activité de dédouanement résultant de la pénurie mondiale de masques ;
- le volume exceptionnel de masques à traiter ;
- l'apparition de nouveaux opérateurs non familiers des procédures de dédouanement (collectivités territoriales de tous niveaux, centres hospitalo-universitaires, établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, etc.) ;

- la complexité des équivalences de normes, pour homologuer en France l'utilisation d'équipements fabriqués à l'étranger (masques produits en Chine, par exemple).

Pour faire face à la fois au volume de masques à dédouaner et aux nombreuses demandes de renseignements sur l'état des commandes et pour expliquer la procédure aux intervenants nouveaux, une cellule *ad hoc* a été créée début avril 2020 à l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle. Elle a traité 2 000 dossiers et 17 000 courriels en neuf semaines, permettant ainsi de rendre le processus plus fluide. La cellule a été supprimée en juin 2020.

La DGDDI s'est aussi impliquée pour favoriser l'homologation de normes techniques étrangères, la Commission européenne ayant dans un premier temps délégué cette fonction aux États membres, compte tenu de l'urgence. Néanmoins, la coordination interministérielle a pu connaître des difficultés. Une tension a notamment émergé entre l'objectif de fluidité de l'approvisionnement et celui de la protection sanitaire de différentes catégories de destinataires des masques (grand public, professionnels, agents de l'administration, personnels soignants). Ces difficultés ont allongé les délais de rédaction des textes réglementaires, malgré la mobilisation de la Douane.

2 - Le fonds de solidarité, un dispositif de soutien massif mis en œuvre avec succès par la DGFIP, mais insuffisamment contrôlé

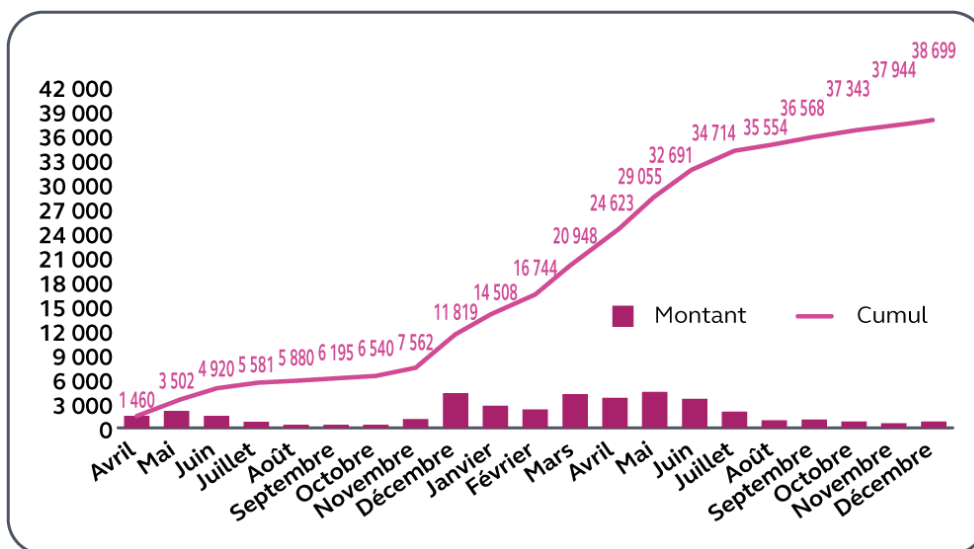
Très peu de temps après l'annonce du premier confinement, la DGFIP a mis en place le fonds de solidarité, destiné à soutenir les entreprises affectées par une perte de chiffre d'affaires suite aux mesures sanitaires. Contrairement à d'autres administrations ou organismes de la sphère sociale, la DGFIP n'est pas chargée habituellement de verser des aides directes à un très grand nombre de bénéficiaires. Elle a dû en conséquence adapter très rapidement une application informatique. Ainsi, les premiers paiements, intervenus sur la base des demandes déposées à compter du 31 mars 2020 par les entreprises, ont été effectués dès le 6 avril, et visibles sur les comptes bancaires des usagers le lendemain²⁸¹.

Si le périmètre des entreprises éligibles et le niveau des aides ont évolué au fil du temps, la DGFIP a su mettre en place une organisation pour verser au plus vite les aides aux entreprises, tout en développant et en enrichissant progressivement ses procédures de contrôle *a priori*.

²⁸¹ Cour des comptes, *Le fonds de solidarité à destination des entreprises : une mise en œuvre rapide dans un contexte instable*, (Le rapport public annuel 2021, mars 2021).

Fin décembre 2021, la DGFIP avait versé 10,8 millions d'aides pour un montant de 38,7 Md€ au titre du fonds de solidarité.

Graphique n° 4 : aides du fonds de solidarité payées entre avril 2020 et décembre 2021 (en M€)



Source : Cour des comptes d'après DGFIP

En juillet 2020, la DGFIP a mis en place un premier contrôle *a posteriori*, qui a fait ressortir que 91 740 aides versées entre mars et juin 2020 pouvaient être douteuses. Début juin 2021, sur ce périmètre, 60 488 demandes ayant abouti au versement d'aides d'un montant total de 99,7 M€ avaient été identifiées comme irrégulières. Néanmoins, à cette même date, seuls 29 800 titres de reversement d'indus avaient été émis par les services déconcentrés, pour un montant de 40,6 M€. Plus d'un an après leur détection, des sommes indûment perçues n'avaient donc toujours pas fait l'objet d'une demande de remboursement.

D'autres dossiers identifiés comme présentant des anomalies par l'administration centrale n'avaient pas encore été communiqués aux services déconcentrés, dans l'attente du traitement des dossiers déjà transmis. Des mesures fiscales exceptionnelles ont aussi été mises en place avec succès par les deux directions (report des échéances, remboursement de crédits d'impôt notamment), qui ont fait l'objet d'une enquête complémentaire de la Cour²⁸².

B - Une gestion des ressources humaines qui s'est adaptée au temps de la crise

1 - Une forte augmentation des comptes épargne-temps en 2020

La gestion des congés des agents en temps de crise sanitaire a nécessité des adaptations et une pédagogie autour de la réglementation interministérielle, notamment pour ce qui concerne les congés imposés pendant certaines périodes de l'année. En particulier, les agents ne pouvaient pas aisément prendre de congés de mars à mai 2020, du fait du confinement.

L'ordonnance du 15 avril 2020²⁸³ obligeait ainsi les employeurs à imposer, de manière rétroactive à compter du 16 mars 2020, aux agents publics placés en ASA de prendre 10 jours de réduction du temps de travail (RTT) et/ou de congés annuels pendant la période d'état d'urgence sanitaire (initialement du 17 mars au 23 mai 2020). Elle permettait aussi d'imposer aux télétravailleurs la prise de cinq jours de « RTT » ou de congés annuels à compter du 17 avril et jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire.

À la DGDDI, 14 766 jours de congés ou RTT ont ainsi été imposés entre le 16 mars et le 31 mai 2020, alors que seuls 10 395 jours ont été pris volontairement sur la même période. Comme indiqué ci-dessus, 44 % des 17 000 agents de la Douane étaient effectivement présents ou en télétravail en avril 2020 et 58 % en mai 2020, soit environ 7 500 agents en avril et 9 900 en mai.

²⁸² Chapitre du présent rapport, *Les mesures fiscales de soutien aux entreprises*.

²⁸³ Ordonnance n° 2020-430 du 15 avril 2020 relative à la prise de jours de réduction du temps de travail ou de congés dans la fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale au titre de la période d'urgence sanitaire.

Le caractère rétroactif de la mesure sur la période allant du 16 mars au 15 avril a suscité des discussions avec les représentants du personnel, ainsi qu'un lourd travail d'interprétation et d'application des textes.

Malgré cette disposition obligeant les agents à prendre des congés sur cette période, l'année 2020 a été marquée par une nette augmentation du nombre de jours versés sur les comptes épargne temps (CET). Les abondements correspondants sont ainsi passés, à la DGFIP, de 365 674 jours en 2019 à 401 265 en 2020 (+ 10 %) et, à la DGDDI, de 88 360 jours en 2019 à 132 010 en 2020 (+ 49 %), ce qui constitue une augmentation particulièrement forte.

2 - La « prime Covid » : des critères d'attribution larges, un versement dès juillet 2020 à plus de la moitié des agents présents ou en télétravail

Un décret du 14 mai 2020²⁸⁴ a institué une prime exceptionnelle au profit des agents civils et militaires de l'État et des collectivités territoriales qui, « en raison des sujétions exceptionnelles auxquelles ils ont été soumis pour assurer la continuité du fonctionnement des services », ont fait face « à un surcroît significatif de travail, en présentiel ou en télétravail ou assimilé », lors de la première période de confinement (mars-mai 2020). Cette prime non reductible était exonérée d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales. Trois montants forfaitaires étaient prévus : 330 €, 660 € et 1 000 €.

Au sein du ministère de l'économie, des finances et de la relance, 31 608 agents, essentiellement issus de la DGFIP (25 208 agents) et de la DGDDI (4 957 agents), avaient reçu cette prime au 30 septembre 2020, pour un montant total de 16,3 M€. Le MEFR se classait ainsi parmi les ministères les plus rapides pour en assurer le versement.

Dans les deux directions générales, les critères d'attribution de la prime ont occasionné un travail d'interprétation de la notion de « surcroît d'activité » prévue par le décret. Le respect des plafonds fixés pour chaque direction a également suscité des échanges entre les administrations centrales et les directions locales, pour définir des critères partagés de répartition des bénéficiaires (cadres/non-cadres, hommes/femmes, nombre de bénéficiaires par service).

²⁸⁴ 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.

Tableau n° 4 : répartition de la « prime Covid » par catégorie de bénéficiaires

	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Contractuels	Total
DGFIP	31 %	45 %	23 %	1 %	100 %
DGDDI	41 %	40 %	19 %	-	100 %

Source : DGFIP, DGDDI

En prenant en compte la forte proportion d'agents placés en ASA au début de la crise, qui ne pouvaient pas bénéficier de cette prime, les bénéficiaires représentent environ 55 % des agents de la DGFIP et 64 % des agents de la DGDDI effectivement présents sur site ou en télétravail. Le montant moyen versé par agent atteint 515 € à la DGFIP et 605 € à la DGDDI. Par comparaison, il s'élève à 586 € pour les 171 704 agents civils de l'État qui en ont bénéficié.

3 - Une nette diminution de la formation qui appelle un plan de rattrapage

La crise sanitaire a eu un impact important sur la formation des agents, tant à la DGFIP qu'à la DGDDI. Le développement de formations à distance dans les deux directions générales n'a pas suffi à compenser le repli de la formation sur place.

À la DGFIP, la formation initiale des inspecteurs, contrôleurs et agents des promotions 2019/2020 et 2020/2021 a ainsi dû être adaptée à plusieurs reprises et la formation continue a connu en 2020 une forte baisse, de 60 %, par rapport à 2019. Même si, aujourd'hui, les deux tiers des formations sont proposées à distance, le retard constaté en 2020 ne pourra être rattrapé que de manière progressive.

À la DGDDI, certaines formations jugées prioritaires ont pu être maintenues à distance, par exemple la session d'intégration des agents de constatation (225 agents), prévue le 23 mars 2020. Toutefois, certaines formations nécessitant la présence des stagiaires (tir, interventions, contrôle des armes, produits stupéfiants) ont dû être reportées.

Tableau n° 5 : nombre de jours de formation à la DGDDI

	2019	2020
Formation statutaire (initiale)	115 361	80 772
Formation continue	118 543	78 146

Source : DGDDI (bilan social)

Il convient dès lors de renforcer les plans de formation de la DGFIP et de la DGDDI, en développant la formation à distance, même si des formations sur place demeurent nécessaires. Une attention particulière doit être portée aux agents recrutés en 2020, qui n'ont pas pu suivre un parcours de formation classique.

C - Des missions globalement remplies en 2020

Malgré leur faible degré de préparation, les deux directions ont assuré leurs missions principales pendant l'année 2020. Les objectifs fixés dans les plans de continuité d'activité ont été atteints et les missions non prioritaires ont été progressivement assurées au moment de la reprise de l'activité. Par ailleurs, plusieurs enquêtes montrent la satisfaction des usagers et des agents de ces deux directions pendant cette crise.

1 - Des objectifs pour l'essentiel atteints sur l'année 2020

Malgré la baisse d'activité constatée au printemps 2020, les deux directions ont rempli leurs missions essentielles en 2020. Ainsi, la DGFIP a encaissé les recettes publiques, payé les dépenses et tenu les comptes publics. À titre d'illustration, 213 Md€ de TVA ont été encaissés en 2020 contre 217 Md€ en 2019, 98 Md€ d'impôt sur le revenu contre 88 Md€ en 2019²⁸⁵, et 66 Md€ d'impôt sur les sociétés contre 69 Md€ en 2019.

La paie des agents publics a aussi été assurée, certes avec une reconduction à l'identique de la paie de mars en avril 2020, prenant toutefois en compte certaines modifications prioritaires (agents nouvellement recrutés par exemple). Un retour à la normale a été engagé à partir de mai et, surtout, de juin 2020.

La campagne de l'impôt sur le revenu de 2020 s'est déroulée de manière satisfaisante, notamment grâce au renfort de certains auditeurs ou contrôleurs fiscaux et au développement de l'accueil téléphonique. Le taux de déclarations dématérialisées ou automatiques a atteint 84 % en 2020, soit la cible fixée pour 2022.

De son côté, la Douane a globalement rempli ses objectifs de lutte contre les trafics sur le territoire et aux frontières, ainsi que de protection du consommateur, en adaptant la réalisation de ses missions au contexte sanitaire. Ainsi, les saisies de contrefaçons ont augmenté d'environ 20 % en 2020. Les saisies de stupéfiants ont également été légèrement supérieures en 2020 (près de 89 tonnes) à celles opérées en 2019 (87,5 tonnes).

²⁸⁵ Du fait du passage au prélèvement à la source, les encaissements de 2019 concernent une période de 11 mois, contre 12 en 2020.

Enfin, la mise en œuvre du *Brexit*, au 1^{er} janvier 2021, date de la sortie effective du Royaume-Uni de l'Union européenne, a été effectuée grâce à la préparation en amont, avec la mise à jour des applications de dédouanement et la mise en place du dispositif innovant de « frontière intelligente²⁸⁶ » d'une part, et l'accompagnement des opérateurs d'autre part. Par ailleurs, le transfert à la DGFIP du recouvrement de certains impôts et taxes auparavant effectué par la Douane s'est poursuivi.

2 - Une satisfaction des usagers qui progresse, des agents davantage valorisés

Les enquêtes récurrentes menées sur la perception des services publics montrent en 2020 une forte satisfaction des usagers vis-à-vis des services de la DGFIP, en dépit d'un contexte sanitaire particulièrement difficile. Ainsi, selon le baromètre 2020 de la DGFIP, la satisfaction globale des usagers, tous modes de contacts confondus, est de 93 % pour les particuliers (+ 5 points par rapport à 2019) et de 94 % pour les entreprises (+ 4 points par rapport à 2017). La DGFIP est également bien positionnée dans une étude portant sur l'ensemble des services publics : elle y enregistre le meilleur taux de satisfaction avec 84 % d'avis favorables, contre une moyenne de 76 % pour l'ensemble des services publics.

De la même façon, l'enquête de satisfaction annuelle menée en 2020 a montré que 89,7 % des professionnels et 80,3 % des particuliers étaient satisfaits des services de la Douane.

Par ailleurs, d'après l'enquête lancée chaque année par le secrétariat général auprès des agents du MEFR, la satisfaction et le sentiment d'être reconnus des agents se sont améliorés à l'occasion de la crise sanitaire, passant de 29 % en 2019 à 36 % en 2020 à la DGFIP, et de 36 % à 40 % à la DGDDI. Les résultats de la DGFIP et de la DGDDI restent cependant en-deçà de ceux obtenus dans les autres directions du MEFR.

²⁸⁶ Dispositif fondé sur un système d'information particulier, « SI *Brexit* », permettant de n'arrêter sur les infrastructures (tunnel trans-Manche ou ports) que les moyens de transport qui le nécessitent et dont les marchandises transportées doivent faire l'objet d'une formalité ou d'un contrôle douanier spécifiques.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La direction générale des finances publiques et la direction générale des douanes et droits indirects étaient insuffisamment préparées à la survenance d'une crise d'une telle ampleur. Ce manque d'anticipation s'est traduit par une faible disponibilité des agents et une forte baisse d'activité sur la période du premier confinement (mars à mai 2020). Toutefois, les deux directions ont su s'adapter tout au long de cette crise, ce qui leur a permis de mieux absorber les conséquences des périodes suivantes de confinement. En définitive, les missions de la direction générale des finances publiques et celles de la Douane ont été globalement remplies sur l'année 2020.

La DGFIP et la DGDDI ont en effet fait preuve de réactivité, tant au niveau central que local, avec un fort engagement des agents et de l'encadrement. En particulier, l'importance des missions exercées par ces deux directions a été fortement ressentie par leurs agents, dans le contexte exceptionnel du ralentissement, voire de l'arrêt complet de l'activité économique dans certains secteurs, et du soutien attendu par la population de la part des administrations publiques. Des dispositifs exceptionnels (dédouanement des masques, fonds de solidarité pour les entreprises) ont été mis en œuvre dans des délais très brefs et sous une forte pression, avec des attentes particulièrement fortes de la part de l'opinion publique.

2,6 milliards de masques de protection ont été dédouanés entre la fin mars et la fin juin 2020 sur la plateforme aéroportuaire de Roissy-Charles de Gaulle. Concernant le fonds de solidarité, fin décembre 2021, la DGFIP avait versé 10,8 millions d'aides pour un montant de 38,7 Md€. Même si les contrôles a priori ont été renforcés progressivement, les contrôles a posteriori restent à mettre en œuvre complètement. En effet, plus d'un an après leur détection, des sommes indûment perçues n'ont toujours pas fait l'objet d'une demande de remboursement.

La première leçon à tirer de cette période par les deux directions générales concerne le nécessaire renforcement de la culture de gestion de crise. À ce titre elles devraient actualiser tous les ans leur plan de continuité d'activité et organiser régulièrement des exercices de crise, au niveau central et au niveau local, de leur propre initiative, en impliquant la hiérarchie, de manière à tester les procédures et la réactivité des équipes.

Un autre enseignement concerne les capacités de travail à distance, que les deux directions ont pu augmenter progressivement sur l'année 2020, notamment grâce à l'achat d'ordinateurs portables. Cependant, il appartient aux deux directions de développer l'équipement bureautique, la dématérialisation des processus, la mise à disposition d'outils collaboratifs, de visioconférence et d'espaces partagés. Il importe également de garantir un niveau de sécurité informatique approprié, pour être en mesure de faire face à de nouvelles crises imposant des restrictions de déplacement ou l'inaccessibilité aux bâtiments par exemple.

La Cour formule à cet effet les recommandations suivantes :

- 1. actualiser une fois par an les plans de continuité d'activité, réaliser un exercice de crise impliquant les services opérationnels a minima tous les deux ans dans chaque direction et en tirer un retour d'expérience (DGFIP, DGDDI) ;*
- 2. afin d'assurer la continuité des activités, développer les capacités de travail à distance tout en garantissant un niveau de sécurité approprié (DGFIP, DGDDI).*

La Cour renouvelle par ailleurs la recommandation qu'elle a déjà formulée dans le rapport public annuel 2021²⁸⁷ et dans le rapport réalisé à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur les dépenses publiques pendant la crise²⁸⁸ :

- 3. mettre en œuvre effectivement des plans de contrôle a posteriori sur les aides du fonds de solidarité versées depuis mars 2020 ; en cas de versement à tort, engager les mesures de récupération des indus et, le cas échéant, des poursuites pénales (DGFIP).*

²⁸⁷ Cour des comptes, *Le fonds de solidarité à destination des entreprises : une mise en œuvre rapide dans un contexte instable*, ([Le rapport public annuel 2021](#), mars 2021).

²⁸⁸ Cour des comptes, *Les dépenses publiques pendant la crise et le bilan opérationnel de leur utilisation*, communication à la Commission des finances de l'Assemblée nationale, juillet 2021.

Réponse

Réponse commune du Ministre de l'économie, des finances et de la relance et du Ministre auprès du Ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics	298
---	-----

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES ET DE LA RELANCE ET DU MINISTRE
AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES
ET DE LA RELANCE, CHARGÉ DES COMPTES PUBLICS**

Nous avons pris connaissance du chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2022 intitulé « Face à la crise, des administrations fiscales et douanières réactives, malgré un manque de préparation ».

Nous notons avec satisfaction la tonalité générale de ce projet qui souligne la capacité de résilience de la direction générale des Finances publiques (DGFIP) et la direction générale des Douanes et Droits indirects (DGDDI), qui ont su réagir avec rapidité et professionnalisme. Nous avons pu observer que, confrontées à une crise d'une ampleur quasi sans précédent pour l'ensemble des organisations publiques et privées, elles ont su capitaliser leurs atouts organisationnels pour assurer leurs missions mais aussi concevoir et mettre en œuvre, dans l'urgence, des dispositifs de soutien à l'économie²⁸⁹ avec une efficacité unanimement reconnue. La DGFIP et la DGDDI ont également pris les mesures nécessaires pour assurer la protection de leurs agents, qui ont bénéficié de dispositifs de prévention au plus haut niveau, dans le cadre de la prévention ministérielle organisée par le Secrétariat général des ministères économiques et financiers, et audités par un cabinet spécialisé dès l'été 2020.

Par ailleurs, il nous paraît important de souligner l'effort d'équipement sans précédent en outils de nomadisme effectué par le ministère dont la part d'agents équipés en ordinateurs portables est passée de 42 % en 2020 à 74 % en 2021. Ainsi le taux d'équipement des agents susceptibles de télétravailler, qui au 1er juillet 2021 était déjà de 81 % pour la DGFIP et de 83 % pour la DGDDI, doit atteindre 100 % fin 2021.

La résilience du ministère et de ses réseaux est donc renforcée. C'est également le sens des travaux de retour d'expérience engagés par le service du Haut fonctionnaire de défense et de sécurité, visant à renforcer le plan de continuité d'activité ministériel comme ceux des directions et plus globalement, la culture de la gestion de crise de nos ministères.

²⁸⁹ Prêts garantis par l'État : 139,3 Md€ validés au 26/11/21 – Fonds de solidarité : 37,9 Md€ versés au 25/11/21.

Au 7 octobre 2021 : 408 083 entreprises ont bénéficié de mesures de soutien auprès d'un service de la DGFIP pour un montant total des impôts concernés (toutes mesures confondues) de 50 Md€ (67,8 % concernent des reports et délais - 9,14 M€ de remises accordées).

S'agissant des remarques plus spécifiques à la DGDDI nous souhaitons apporter des compléments à la suite de la signature, le 1^{er} décembre 2021, du contrat d'objectifs et de moyens 2022-2025 de cette direction générale dont les mesures s'inscrivent dans la nouvelle démarche stratégique de la douane qui, tirant les enseignements de la gestion de la crise sanitaire, prévoit de se donner les moyens d'améliorer les conditions d'exercice de ses missions, en mettant les ressources humaines, les conditions de travail, les outils, les méthodes et les procédures de la douane à l'état de l'art.

Ainsi l'axe stratégique du contrat d'objectifs et de moyens de la DGDDI « Développer des outils et méthodes de travail modernes pour être davantage en situation opérationnelle » vise à renforcer l'environnement de travail numérique des agents, à doter les équipes opérationnelles de terminaux électroniques légers pour renforcer la mobilité des contrôles ou encore à refondre l'intranet douanier. Il consolide la réponse apportée à la recommandation relative au développement des outils collaboratifs en interne et vis-à-vis de l'extérieur.

Par ailleurs, les mesures prévues à l'axe « Consolider l'accompagnement des entreprises et sécuriser leurs opérations douanières » contribueront à approfondir la dématérialisation des processus sur laquelle la Cour porte une attention particulière. Ainsi, des travaux seront notamment conduits sur la digitalisation des procédures tournées vers l'utilisateur, sur le développement de la logique de l'interlocuteur unique et celle du guichet unique.

Enfin, la mention de deux éléments d'information technique figurant dans le projet ne nous paraît pas indispensable à la bonne information du public. Il s'agit d'une part des détails portant sur l'absence de mises à jour et sur l'obsolescence de composants de systèmes d'exploitation informatique de la DGFIP et, d'autre part, de l'énumération relative aux formations n'ayant pu se dérouler à la DGDDI du fait de l'absence physique des stagiaires.

3

Les délégations de service public dans les Hauts-de-France

PRÉSENTATION

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent confier à un opérateur tiers, dans le cadre d'une délégation de service public, la construction d'un équipement et la gestion de tout ou partie de leurs services publics administratifs et industriels et commerciaux. Ce mode de gestion est diversement répandu selon les secteurs d'activité. Il représenterait, par exemple, 75 % dans les transports urbains, 47 % pour la collecte des déchets et 46 % pour les centres des congrès et zéniths²⁹⁰.

Le poids économique de ces services délégués, l'étendue du patrimoine concerné et les engagements financiers des collectivités territoriales ne sont ni précisément connus²⁹¹, ni recensés de façon fiable. Tout secteur public compris, le chiffre d'affaires des seuls services publics industriels et commerciaux délégués représenterait, en 2019, 130 milliards d'euros, soit 6 % du PIB, et 1,3 million d'employés²⁹².

Malgré ces enjeux, les incidences de la pandémie survenue en 2020 sur tous ces secteurs d'activité n'ont pas encore été abordées au plan national. Pour y faire face, les délégataires ont pourtant bénéficié d'aides importantes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ainsi que de l'État, dans le cadre d'une incitation nationale au soutien à l'économie et à la préservation du service public.

²⁹⁰ Institut de la gestion déléguée, *Atlas des modes de gestion des services publics locaux dans les villes ou intercommunalités de plus de 30 000 habitants*, avril 2019.

²⁹¹ Les comptes administratifs des communes et de leurs établissements publics présentent une annexe avec les « listes des organismes dans lesquels la collectivité a pris un engagement financier » (articles L. 2313-1 et L. 2313-1-1 du CGCT). Cependant, les données correspondantes ne sont pas consolidées au plan national. Or, certaines (concernant le secteur d'activité de la DSP, la raison sociale du délégataire, le montant de l'engagement de la collectivité) pourraient répondre pour partie à l'absence d'informations.

²⁹² Institut de la gestion déléguée, observatoire covid 19, *point d'étape*, avril 2021.

Les principes de la délégation de service public

Comme le prévoit l'article L. 1121-3 du code de la commande publique, les collectivités territoriales, leurs groupements ou leurs établissements publics peuvent confier la gestion d'un service public dont ils ont la responsabilité à un ou plusieurs opérateurs économiques par une convention de délégation de service public²⁹³.

Graphique n° 1 : les acteurs d'un service public délégué



Source : Cour des comptes

²⁹³ Articles L. 1411-1 du CGCT et L. 1121-1 du code de la commande publique.

La part de risque transférée au délégataire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par celui-ci ne doit pas être purement nominale ou négligeable. Il assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts qu'il a supportés.

Bien que la crise perdure, la Cour a souhaité, à partir d'un échantillon de contrôles de communes et d'établissements publics locaux²⁹⁴ portant sur plus de 2,2 millions d'habitants et réalisés dans les Hauts-de-France, échantillon représentatif de la diversité des territoires ruraux et urbains²⁹⁵, analyser les effets des dispositions prises par les délégants et leurs délégataires face à l'arrêt de leurs activités et/ou aux restrictions sanitaires, et mesurer leurs impacts sur l'usager. Ce chapitre ne préjuge pas de la pertinence de l'action des collectivités au cours de cette période, dont la réactivité vis-à-vis de la population a été unanimement soulignée.

L'enquête s'est focalisée sur des délégations de service public dont les usagers ont été fortement pénalisés (équipements sportifs et culturels, centres de congrès et réseaux de transports urbains), pour en mesurer les premiers effets.

Ces travaux montrent que la crise a plus affecté le service public rendu à la population que la rentabilité de l'exploitation pour les délégataires, qui a été préservée par des mesures de soutien que les communes et leurs groupements ont prises dans l'urgence, sans véritable analyse préalable des besoins et sans maîtrise des enjeux financiers (I). Ils mettent également en évidence l'absence de stratégie des autorités délégantes pour faire face aux impératifs de continuité et d'adaptation du service public (II).

²⁹⁴ Communautés urbaines d'Arras et de Dunkerque, communautés d'agglomération de la région de Compiègne et de la Basse Automne, du Caudrésis et du Catésis, de la région de Château-Thierry, de Chauny-Tergnier-La Fère, de Béthune-Bruay Artois Lys Romane, et communes de Calais et Tourcoing. Le périmètre de l'enquête a par ailleurs été élargi à l'analyse des délibérations prises par les collectivités.

²⁹⁵ Ces collectivités ont passé 66 contrats de délégation de service public avec des sociétés privées filiales de groupes nationaux, des sociétés publiques locales et des associations.

I - La priorité donnée à la préservation des intérêts financiers des délégataires

Du fait de la crise sanitaire, les services délégués contrôlés dans le cadre de l'enquête ont connu d'importantes baisses de fréquentation. Pour les salles de spectacles et de congrès, elles varient de 40 à 80 %. Ainsi, à Compiègne (Oise), le nombre de jours d'exploitation du « Tigre » a chuté de 85 %. Au « Kursaal » de Dunkerque (Nord), il a diminué de 41 %. Il en est de même pour les piscines et centres aquatiques, dont le nombre d'entrées a fortement reculé. À titre d'exemple, ces entrées ont baissé respectivement de 56 % à 58 % dans les communautés d'agglomération de Château-Thierry (Aisne) et du Caudrésis et du Catésis (Nord).

La fréquentation des transports urbains, en repli de 31 % au plan national²⁹⁶, a connu une baisse plus limitée dans les réseaux de moindre importance, tels ceux de la communauté urbaine d'Arras et de la communauté d'agglomération de Chauny-Tergnier-La Fère (Aisne), la baisse est moindre, avec respectivement 15 % et 19 %.

La Cour constate que, malgré cette situation, les collectivités territoriales contrôlées dans le cadre de l'enquête ont maintenu leurs compensations financières pour sujétions de service public. Celles-ci, conjuguées aux aides de l'État²⁹⁷, ont d'abord eu pour effet de préserver les intérêts des seuls délégataires.

A - Le maintien non justifié des compensations financières pour sujétions de service public

S'agissant des services publics locaux délégués, les juridictions financières relèvent fréquemment l'asymétrie d'information entre le délégant et son délégataire, les lacunes des stipulations contractuelles ou encore l'insuffisante maîtrise de l'équilibre économique et financier de la délégation²⁹⁸. La crise sanitaire a mis en lumière les conséquences préjudiciables de ces insuffisances sur la gestion locale. Les compensations pour sujétions de service public illustrent ce constat.

²⁹⁶ Rapport sur *Le modèle économique des transports collectifs*, juillet 2021.

²⁹⁷ Chômage partiel, fonds de solidarité, exonération de cotisations, prêts garantis.

²⁹⁸ Le stationnement urbain en 2017, les centres aquatiques et les remontées mécaniques en 2018, les établissements thermaux et la restauration collective au niveau du bloc communal en 2019, les casinos en 2020.

Les compensations pour sujétions de service public

En vertu de la jurisprudence communautaire²⁹⁹ et des dispositions de l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales, les services publics industriels et commerciaux doivent être financés par l'utilisateur.

Le versement d'une compensation financière est autorisé pour financer l'exécution des obligations de service public³⁰⁰. Toutefois, plusieurs conditions doivent impérativement être remplies. Cette compensation doit être clairement définie et établie au préalable sur la base de paramètres et de calculs objectifs et transparents. Elle doit également être proportionnée aux coûts de l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes ainsi que d'un bénéfice raisonnable. La couverture pure et simple d'un déficit du service est explicitement proscrite.

Dans la majorité des contrats examinés, la compensation pour sujétions de service public, fixée forfaitairement, n'est pas assise sur des obligations clairement définies, quantifiées et objectivables. *A contrario*, on relève que la communauté d'agglomération du Caudrésis et du Catésis, ayant indexé une part de la compensation sur la fréquentation effective des piscines par les élèves dans les écoles primaires, a effectivement réduit son versement de 42 000 €, correspondant à une baisse de 26 400 entrées lors des confinements.

À cette exception près, l'intégralité du montant de cette compensation a été attribuée par les collectivités, alors même que l'arrêt de l'exploitation ou sa limitation, du fait des contraintes sanitaires, induisaient nécessairement une baisse du coût des sujétions de service public, des économies et donc une légitime révision de ces versements. Cette situation illustre la faiblesse des analyses économiques des collectivités délégantes et de leur perception de la situation réelle des délégataires.

Les communes de Tourcoing et de Calais, les communautés d'agglomération du Caudrésis et du Catésis, de la région de Château-Thierry et de Béthune-Bruay Artois Lys Romane (Pas-de-Calais) ont ainsi versé l'intégralité du montant contractuellement prévu – respectivement de 2,49 M€, 1,5 M€, 1,2 M€, 0,6 M€ et 0,5 M€.

²⁹⁹ CJUE, 24 juillet 2003, *Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg contre Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, n° C-280/00.

³⁰⁰ Comme, par exemple, des extensions de jours ou d'horaires d'accueil du public, la mise en place d'une tarification tenant compte de critères sociaux ou de domiciliation, l'accueil des scolaires ou des accueils collectifs de mineurs, etc..

Ces décisions sont d'autant plus surprenantes que certaines dépenses des délégataires ont également pu être prises en charge par l'État, notamment au titre de l'activité partielle ou du fonds de solidarité, voire même par les collectivités elles-mêmes dans le cas d'exonérations de la redevance d'occupation du domaine public ou de suspensions des pénalités.

En revanche, la métropole européenne de Lille (Nord) a fait preuve de davantage de discernement³⁰¹. En 2020, elle a demandé à son délégataire en charge de l'animation et du développement de la filière numérique de lui rembourser un montant de 0,4 M€ au titre des sujétions de service public non exécutées.

Le versement intégral de la compensation financière prive, de fait, l'assemblée délibérante d'informations sur la prise en charge du déficit réel lié à la crise. Dans ces conditions, les citoyens ne peuvent pas appréhender la réalité des coûts supportés par la collectivité pour préserver l'équilibre d'un service dont la continuité et la qualité ont été particulièrement affectées par la crise.

B - Des mesures de soutien prises sans analyse préalable de la situation réelle des délégataires

Pour soutenir l'équilibre économique des contrats, les collectivités ont utilisé divers leviers s'inscrivant dans le cadre des dispositions de l'ordonnance n° 2020-319 du 25 mars 2020³⁰². Cependant, les décisions, qui ont été prises par le concédant sans évaluation suffisante sur la situation financière du service délégué et sans analyse approfondie de ses besoins, ont eu pour principal effet de conforter la rentabilité des délégataires.

La première mesure concerne la prolongation du contrat, laquelle peut être autorisée en cas de difficultés d'exécution d'obligations contractuelles qui feraient peser une charge excessive sur le délégataire, ou en cas de bouleversement de son équilibre économique. Sans faire référence à de telles nécessités, certains délégants ont néanmoins différé le renouvellement du contrat. Ainsi, la communauté d'agglomération de la

³⁰¹ - Délibération n° 20 C 0531 du 18 décembre 2020 - Avenant 1 : remboursement par l'autorité concédante de la perte subie par le délégataire pour non perception des recettes de loyers des entreprises hébergées dans les locaux objet du contrat.

- Délibération n° 21 C0394 du 28 juin 2021 Avenant 2 : ajustement à la baisse de la subvention forfaitaire d'exploitation en raison des missions de service public non réalisées par le délégataire du fait de la crise.

³⁰² Ordonnance portant diverses mesures d'adaptation des règles de passation, de procédure ou d'exécution des contrats soumis au code de la commande publique et des contrats publics qui n'en relèvent pas pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de covid 19.

région de Compiègne et de la Basse Automne (Oise) a accordé une prolongation d'activité au pôle événementiel « Le Tigre » pour lui assurer une reprise d'activité viable, alors qu'elle lui avait déjà versé une indemnisation qui améliorerait l'équilibre du contrat.

D'autres délégants ont choisi d'exonérer le co-contractant de sommes dues. Ainsi, la communauté d'agglomération de Béthune-Bruay Artois Lys Romane n'a pas réclamé, en 2020, les redevances d'occupation du domaine public et de frais de contrôle dus pour l'exploitation de son centre aquatique. De même, et alors que la crise a affecté les transports urbains, la communauté urbaine d'Arras n'a pas exigé de son délégataire les pénalités pour fréquentation inférieure aux prévisions. Ces renoncements à des recettes pourtant contractuellement prévues n'ont pas toujours été présentés comme des mesures de soutien, ce qui a nui, là encore, à la bonne information de l'assemblée délibérante.

Dans le même temps, des avances de trésorerie ont été consenties par les collectivités territoriales en anticipant l'intégralité du montant des compensations pour sujétions de service de l'année. Tel a été le cas de la communauté urbaine d'Arras et de la communauté d'agglomération de Béthune-Bruay Artois Lys Romane pour l'exploitation des espaces aquatiques.

Dans la majorité des cas, ces aides n'étaient pas justifiées et elles sont intervenues sans analyse préalable des besoins de trésorerie mensuels de leurs délégataires et sans tenir compte des apports en compte courant obtenus de leurs sociétés mères, qui pouvaient, au surplus, prétendre aux prêts garantis par l'État.

L'indemnisation d'un délégataire dans la situation de crise sanitaire

La crise sanitaire ne constitue pas, en soi, un cas de force majeure. Si celle-ci est retenue, les parties peuvent être exonérées de leurs obligations contractuelles et résilier le contrat. Si elle n'est pas retenue, la théorie de l'imprévision, intégrée à l'article L. 6 du code de la commande publique³⁰³, peut s'appliquer et permettre l'exécution du contrat pour assurer la continuité du service public.

À une exception près³⁰⁴, les contrats examinés ne comportaient pas de clause spécifique à la survenance d'une pandémie, ouvrant droit à une indemnité pour le délégataire. Pour en bénéficier, ce dernier pouvait *a priori* invoquer la force majeure et l'imprévision.

³⁰³ Article L. 6 3° du code de la commande publique : « (...) Lorsque survient un événement extérieur aux parties, imprévisible et bouleversant temporairement l'équilibre du contrat, le cocontractant, qui en poursuit l'exécution, a droit à une indemnité ; (...) ».

³⁰⁴ À ce titre, le contrat de délégation des centres aquatiques de la communauté d'agglomération du Caudrésis et du Catésis constitue une exception.

Dans ce cas, les cocontractants ne sont pas exonérés de leurs obligations, mais, comme l'indique le Conseil d'État, « *le concessionnaire est alors en droit de réclamer au concédant une indemnité représentant la part de la charge extracontractuelle que l'interprétation raisonnable du contrat permet de lui faire supporter. Cette indemnité est calculée en tenant compte, le cas échéant, des autres facteurs qui ont contribué au bouleversement de l'économie du contrat, l'indemnité d'imprévision ne pouvant venir qu'en compensation de la part de déficit liée aux circonstances imprévisibles* »³⁰⁵. Toutefois, et selon une jurisprudence constante, le concessionnaire doit supporter une part du déficit.

Les collectivités délégantes ont diversement appréhendé cette possibilité. Certaines ont même anticipé les demandes des délégataires, de crainte que la crise affecte l'économie du contrat et perturbe le service rendu au public. La métropole européenne de Lille a ainsi accordé une indemnité temporaire à certains exploitants d'équipements sportifs, sans que ceux-ci n'aient été appelés à justifier, comme prévu. Toutefois, elle a été prudente en prévoyant des modalités de reversement si ce concours excédait la part nécessaire à la couverture du déficit de fonctionnement dû à la crise³⁰⁶.

En dehors du cadre contractuel et en l'absence de demande de son délégataire, la communauté d'agglomération de la Région de Compiègne et de la Basse Automne a spontanément versé une indemnité de 200 000 €³⁰⁷ à la société de promotion du compiégnais et d'exploitation du Tigre. Cette dernière, qui a également bénéficié des mesures nationales de soutien à l'économie, est ainsi parvenue à dégager en 2020 un résultat excédentaire près de sept fois supérieur à celui de 2019.

Dans d'autres cas, les délégants se sont hâtés de répondre favorablement aux demandes des délégataires, sur la base de demandes incomplètes qui n'évoquaient que les seules pertes de chiffre d'affaires, sans référence aux aides reçues par ailleurs de l'État et, parfois, d'autres collectivités et sans prise en compte de la rentabilité antérieure ou à venir de l'exploitation.

³⁰⁵ CE, 21 octobre 2019, Sté Alliance n° 419155. La décision précise également qu'un déficit d'exploitation est nécessaire.

³⁰⁶ Délibération n° 20 C 0468 du 18 décembre 2020 : Exploitation de la piscine des Weppes – Concession de service public : Versement d'une indemnité temporaire à la société Loisirs Sportifs 59 (LS59) au titre des conséquences de la crise sanitaire liée à la covid 19 – avenant n° 2. Délibération n° 20 C 0469 du 18 décembre 2020 : Exploitation de la patinoire Serge Charles – Délégation de service public – Versement d'une indemnité temporaire à la société Equalia au titre des conséquences de la crise sanitaire liée à la covid 19 – avenant n° 2. Délibération n° 21 C 0367 du 28 juin 2021 (piscine – avenant 4) et délibération n° 21 C 0367 du 28 juin 2021 (Patinoire – avenant 4).

³⁰⁷ La société publique locale n'était, de surcroît, pas exposée au risque d'une défaillance, puisque la collectivité délégante est son actionnaire majoritaire.

Ainsi, à Dunkerque, la société exploitante de la patinoire n'a pas mentionné de recettes au titre du fonds de solidarité, pourtant fréquemment perçu par les opérateurs d'équipements comparables³⁰⁸. La collectivité lui a néanmoins octroyé une indemnité de 30 000 €, laquelle a conforté le bénéficiaire du délégataire. Malgré l'absence de condition de remboursement dans la délibération d'attribution de l'aide, la collectivité a engagé une demande de restitution au vu des comptes 2020 produits.

De même, durant la crise sanitaire, les collectivités contrôlées ne se sont pas intéressées aux flux financiers entre les sociétés mères et leurs filiales. Ainsi, à Arras et Chauny-Tergnier-La Fère, les recettes commerciales des délégations de service public de transport ont chuté respectivement de 25 % et de 39 %, mais la part de bénéfices versés à la société mère a été maintenue à hauteur de 80 %³⁰⁹. De surcroît, les frais « *d'assistance technique* » payés par le délégataire à son groupe n'ont baissé que de 3 % dans le premier cas (481 000 €) et ont même augmenté de 8 100 €, soit + 10 %, dans le second (89 825 €), alors que la société mère pouvait bénéficier des mesures nationales de soutien et que les délégations enregistraient une baisse d'activité.

Enfin, les délégants ont aussi supporté le coût du maintien du salaire des personnels du délégataire en chômage partiel. Dans les deux cas précités, cela a préservé la rentabilité de la délégation et la profitabilité de leur groupe d'appartenance. La rentabilité de la délégation à Chauny-Tergnier-La Fère s'est ainsi maintenue à un niveau élevé³¹⁰, à hauteur de 14,6 % des produits, malgré la contraction des recettes commerciales. De même, la société mère s'est vu reverser, comme en 2019, 80 % du résultat d'exploitation (soit 216 000 €).

Certains délégants ont cependant fait preuve de discernement en reportant à l'année 2021 une éventuelle indemnisation. À Tourcoing, l'exploitant de la piscine a fait état d'une perte de 54 % de ses recettes commerciales, mais sans évoquer les économies réalisées pendant la fermeture de l'établissement. Dans l'attente de l'expertise en cours, la commune ne l'a pas indemnisé, mais a inscrit à son budget pour 2021 une provision de 150 000 €.

³⁰⁸ Les centres aquatiques des communautés d'agglomération du Caudrésis et du Catésis et de la région de Château-Thierry, le pôle événementiel de la communauté d'agglomération de la région de Compiègne et le centre de congrès de la communauté urbaine de Dunkerque.

³⁰⁹ Dans les Hauts-de-France, les produits de gestion des collectivités territoriales et de leurs régies dans le domaine des transports ont également diminué de 99,7 M€ (sources : comptes des budgets annexes des collectivités territoriales et des régies de transports urbains et interurbains – 2019-2020).

³¹⁰ Résultat d'exploitation (avant reversement de 80 % à la maison mère) / Produits d'exploitation.

**Un exemple de bonne pratique : la négociation
de la communauté urbaine d'Arras avec son délégataire**

Lors des négociations, le délégataire de l'espace aqualudique a chiffré à 654 000 € le déficit d'exploitation 2020. La collectivité, qui s'est entourée d'experts juridiques et financiers, a procédé à des retraitements extracomptables sur la base de comptes définitifs et de pièces justificatives, pour exclure la rémunération de son fermier et le déficit structurel d'exploitation et ramener la perte imputable à la seule crise sanitaire à 534 400 €.

Elle a maintenu le versement de compensations pour sujétions de services qui ne pouvaient pas être exécutées du fait de la fermeture de l'équipement, mais en a tenu compte dans le calcul de l'indemnisation. En définitive, elle a pris en charge 86 % du déficit, dont 170 700 € versés au titre des compensations forfaitaires et 287 600 € au titre d'indemnités d'imprévision formalisées dans des protocoles transactionnels.

**C - Un transfert du coût des services publics
sur l'utilisateur**

Le recul significatif des recettes liées à la tarification des services publics délégués a été compensé par les aides publiques ainsi que par la baisse des charges des délégataires.

Si la moindre fréquentation a réduit la contribution des usagers, ceux-ci ont été toutefois pénalisés financièrement. En effet, ils n'ont pas toujours été remboursés des frais engagés et ont également payé, au même prix, un service dégradé. Dans de rares cas, l'autorité délégante a demandé à son délégataire d'adapter les tarifs et les modalités de remboursement. La complexité des procédures et les conditions posées pour la restitution des sommes versées au titre des abonnements ont toutefois dissuadé nombre d'usagers de demander la restitution des sommes qu'ils avaient versées. Cela a permis aux délégataires de conserver une partie des recettes concernées.

Au cours de cette crise, et à la faveur du versement des compensations financières et d'indemnités, d'exonérations de redevances ou de pénalités et d'avances de trésorerie, la prise en charge du coût des services publics a été largement transférée, *in fine*, au contribuable local.

Les transports urbains et interurbains illustrent ce travers. Ils ont, en effet, été durement affectés par la crise sanitaire. Dans les Hauts-de-France, les autorités organisatrices de la mobilité (AOM)³¹¹ ont subi une baisse sensible du versement mobilité et des recettes commerciales³¹². Toutes autorités confondues, le montant du versement mobilité s'est inscrit en repli d'un peu moins de 30 M€ par rapport à 2019 (- 5,7 %) et le total des produits de gestion a diminué de 99,7 M€³¹³ (- 11,7 %).

Néanmoins, les collectivités ont pris des mesures pour assurer la continuité de ces services publics. Ces mesures reflètent cependant le plus souvent le déséquilibre de la relation contractuelle avec les délégataires : leur mise en œuvre a conduit les délégants, et donc le contribuable local, à prendre à leur charge le financement quasi intégral du service. Deux exemples illustrent cette situation.

Le premier concerne le service délégué de transports urbains et interurbains, de transport à la demande, de transport scolaire, et des services de mobilités actives et partagées (service de location de vélos et de voitures) de la communauté urbaine d'Arras, qu'elle finance à 88 %. En 2020, l'offre kilométrique et le nombre de voyages ont diminué respectivement de 11 % et 15 %, soit 1,7 million de voyages en moins. D'après les clauses du contrat, cette contraction du service aurait dû conduire à une renégociation du montant de la contribution financière forfaitaire, que la collectivité n'a pas engagée, maintenant cette participation à 11,7 M€. Cette décision a conduit à maintenir la rentabilité de la délégation à un niveau deux fois supérieur aux prévisions, proche de celui de 2019. Elle a également eu comme conséquence un gain d'exploitation de 208 800 €, partagé à parts égales entre les parties. En effet, les économies de 785 000 € réalisées sur le fonctionnement ont largement couvert la perte de 502 000 € de recettes tarifaires et les surcoûts de 73 900 € liés à la crise.

Le second exemple concerne la communauté d'agglomération de Chauny-Tergnier-La Fère, dans laquelle l'offre kilométrique et le nombre de voyages ont diminué respectivement de 13 % et de 19 %, ce qui a généré un déficit strictement imputable à la crise de l'ordre de 2 900 €. Le délégant a pourtant décidé de verser à son délégataire un montant de 61 000 €.

³¹¹ Au titre de l'article L. 1231-1 du code des transports, elles exercent la compétence d'organisation du transport public de voyageurs.

³¹² Le versement mobilité (VM) est une contribution locale due par les employeurs privés ou publics qui emploient au moins 11 salariés dans une zone où existe un transport urbain. Son montant est assis sur la masse salariale.

³¹³ Comptes des budgets annexes des collectivités territoriales et des régies de transports urbains et interurbains (2019-2020). Les produits de gestion représentent en 2020, 749,1 M€, et le versement mobilité, 415,9 M€.

La poursuite de l'épidémie et les mesures sanitaires consistant à fermer certains équipements ou à les maintenir ouverts mais sous contrainte de jauge ou de présentation d'un passe sanitaire pourraient conduire à de nouvelles demandes d'indemnisation. Certaines collectivités ont d'ailleurs adopté une position prudente, consistant à surseoir à statuer sur des demandes d'indemnités, comme la ville de Tourcoing et la communauté de communes de Béthune-Bruay Artois Lys Romane. Elles ont considéré que leurs aides devaient reposer sur une analyse objective de l'ensemble des effets de la pandémie. Certains délégataires ont également fait le choix d'attendre pour présenter leur demande.

II - Le rôle prépondérant des délégataires face aux impératifs de continuité du service public

Le respect des principes de continuité et d'adaptabilité du service public incombe conjointement au délégant et à son délégataire. Le premier définit et pilote la stratégie du service. Le second le met en œuvre dans le respect des dispositions contractuelles.

Avec la crise sanitaire, les fermetures totales ou partielles, conjuguées aux mesures de distanciation sanitaire, ont sévèrement perturbé la continuité du service dans les centres aquatiques, les équipements culturels, de tourisme d'affaires et de loisirs et dans les réseaux de transports urbains et interurbains.

Le contexte offrait aux partenaires du contrat l'occasion de réinterroger sa pertinence au regard du périmètre des activités proposées ainsi qu'à l'aune de l'atteinte des objectifs fixés et de la qualité du service rendu. L'enquête a montré qu'en laissant la main au seul délégataire, le délégant n'avait saisi cette occasion que dans de trop rares exceptions.

A - L'organisation de la continuité du service public laissée à l'initiative du délégataire

La crise a gravement affecté la continuité du service public. Les ruptures totales ou partielles d'activité ont provoqué une chute de la fréquentation des services délégués, d'ampleur différente selon les mesures prises par les pouvoirs publics au plan national comme départemental. Au cours du premier confinement, les fermetures d'équipements ont privé les usagers du service, puis le déconfinement partiel a autorisé des réouvertures progressives dans le respect des restrictions sanitaires, même si certains équipements sont restés fermés, à l'exemple du centre événementiel de la communauté d'agglomération de la région de Compiègne et de la Basse Automne « Le Tigre ».

Les effets de la crise sur la gestion des délégations de service public ont ainsi été très variables au sein de l'échantillon observé. L'activité de spectacle et de congrès du « Kursal » de Dunkerque a été particulièrement touchée, à la différence de son activité de locations commerciales et des manifestations organisées dans ses locaux par les collectivités territoriales.

Les pertes de recettes d'exploitation constatées et leurs conséquences financières ont mis à l'épreuve l'équilibre des responsabilités entre les partenaires du contrat. En effet, le risque de déficit ou de surcoûts de nature à compromettre le maintien du service a généralement limité l'intervention du délégataire, sans autre préoccupation. Ainsi, la communauté d'agglomération de Béthune-Bruay Artois Lys Romane n'a pas saisi l'occasion de revoir l'objectif contractuel de développement de son centre aquatique qui connaît, depuis 2017, une diminution de sa fréquentation, aggravée en 2020 à hauteur de 57 %, ce qui pose la question de l'attractivité de l'équipement.

Plus encore, dans la majorité des situations étudiées, le délégataire a endossé la responsabilité de la collectivité concédante, en pilotant la stratégie de continuité du service. La délégation de transports urbains et interurbains de la communauté urbaine d'Arras fait toutefois exception. En effet, l'intercommunalité a tenu à maintenir un niveau élevé de services, avec une offre qui a été plusieurs fois reprise et adaptée aux besoins au cours de l'année 2020, sur la base de comptages à bord des véhicules.

De fait, les modalités de mise en œuvre des clauses de continuité du service ne sont que trop rarement explicitées dans les contrats. Aussi, l'absence de procédures communes de gestion des ruptures de l'activité est préjudiciable lorsque survient un événement exceptionnel, comme le contexte de la pandémie l'a mis en évidence. La concession du Palais des congrès de Dunkerque se singularise à cet égard. Un plan de fonctionnement minimal a été exigé du délégataire pour permettre au délégant de recourir, le cas échéant, à un service de substitution.

Dans nombre de contrats examinés, le délégataire a cependant défini, seul et en urgence, des plans de continuité du service, sans concertation préalable avec le délégant, pourtant également et principalement intéressé par la qualité du service. Les collectivités se sont ainsi trouvées captives des solutions précaires présentées par les délégataires, lesquels ont abordé cette période comme une simple parenthèse dans l'exploitation du service.

Au surplus, ces plans de continuité sont très hétérogènes dans leur contenu et se limitent souvent à des principes généraux, à la différence de celui du délégataire du Palais des congrès de Dunkerque, qui propose une graduation des réponses en fonction des contraintes affectant l'activité. Les délégataires ont cependant activement communiqué auprès des publics, pour les informer des conditions de poursuite d'activité et des modalités de remboursement, comme l'a fait la société publique locale du « Dragon » de Calais, ou de suspension des abonnements, solution retenue par les centres aquatiques de la communauté d'agglomération du Caudrésis et du Catésis. Tous ont proposé à leur personnel des aménagements préservant une présence minimale sur site.

En 2021, les autorités délégantes contrôlées ne manifestent toujours pas de volonté de réviser les dispositions du contrat. Dans les centres aquatiques de Béthune et de Tourcoing, les rendez-vous prévus avec le délégataire donnent la priorité à l'examen des demandes d'indemnisation après la clôture des comptes de 2021. Aucune adaptation du contrat de l'équipement tourquennois n'est envisagée, en dépit des baisses de fréquentation observées depuis 2017 et aggravées par les périodes de confinement.

De fait, les collectivités de l'échantillon n'ont pas su tirer un bilan de la gestion de la crise. Elles n'ont pas cherché à identifier, à cette occasion, les éventuelles faiblesses du service rendu que ces circonstances exceptionnelles ont révélées, voire amplifiées. Elles ne prévoient pas non plus d'adaptations contractuelles du service. L'évolution apportée par la communauté urbaine d'Arras à sa politique de mobilité fait toutefois exception. En 2020, elle a créé 11 kilomètres de pistes cyclables provisoires. Après s'être assurée de la satisfaction des usagers, elle envisage désormais de les pérenniser, et de multiplier par trois les investissements pour des infrastructures cyclables.

Compte tenu des lacunes observées dans la gestion de la crise sanitaire, les collectivités devraient être incitées à porter une attention plus soutenue à la rédaction des clauses de leur contrat de concession, afin d'assurer la poursuite du service et son niveau de qualité pour l'utilisateur.

B - La qualité du service rendu à l'utilisateur encore trop souvent absente des préoccupations du délégataire

La crise sanitaire a mis en évidence l'importance de la qualité des réponses apportées à l'utilisateur. Au cœur de cet événement exceptionnel, la question du principe d'adaptabilité du service prend tout son sens. La particularité de la délégation de service public est, en effet, de concilier les préoccupations économiques et financières du délégataire avec celles de la

qualité du service rendu à l'utilisateur, définie au préalable par le délégant et soumise à une évaluation commune régulière. À ce titre, le partage de l'information entre les partenaires du contrat est nécessaire. Il consiste en l'exercice d'un droit de contrôle par le délégant et la production par le délégataire du rapport annuel d'activité.

Le rapport annuel d'activité, un outil essentiel de contrôle de l'autorité délégante

Chaque année, le délégataire doit produire à l'autorité délégante un rapport comportant les comptes et une analyse de la qualité de service afin d'en apprécier les conditions d'exécution (article L. 3131-5 du code de la commande publique). Ce rapport constitue un outil central du pouvoir de contrôle de l'autorité concédante sur l'exécution du contrat, tel que défini à l'article L. 6 du même code.

Il est communiqué à l'assemblée délibérante qui en prend acte (article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales) et joint au compte administratif (article R. 1411-8). En outre, selon la taille de la collectivité, il est soumis à l'examen de la commission consultative des services publics locaux (article L. 1413-1).

Dans les délégations examinées, la pertinence des documents transmis par le délégataire est très variable. Leurs contenus sont souvent insuffisants, ce qui peut rendre inopérant le contrôle du délégant, par ailleurs parfois lacunaire, voire inexistant. Celui-ci laisse alors une liberté totale au délégataire dans l'appréciation de la qualité du service rendu.

Une telle situation est illustrée, s'agissant de la communauté d'agglomération de Béthune-Bruay Artois Lys Romane, par l'absence de cohérence entre les comptes d'exploitation et le contrat du centre aquatique d'une part, qui sont présentés en année scolaire, et les rapports du délégataire d'autre part, qui sont présentés en année civile. De même, pour le fonctionnement du centre « Tourcoing-les-Bains », aucune analyse de l'écart entre la fréquentation constatée et celle prévue par le plan d'affaires contractuel n'est produite ni demandée. S'agissant du service des transports de la communauté d'agglomération de Chauny-Tergnier-La Fère, aucune enquête de satisfaction, pourtant prévue contractuellement tous les deux ans, n'a été réalisée depuis 2013.

Au surplus, les délégants ne saisissent pas la possibilité offerte par leurs contrats d'appliquer des pénalités pour absence de production d'indicateurs de qualité de service. Ainsi, l'application des plans de continuité ou de reprise d'activité déjà évoquée n'a eu d'autres effets que

de mettre le service en conformité avec les règles et protocoles sanitaires. Face à cette contrainte, la communauté d'agglomération de la région de Château-Thierry a opté pour le maintien de la fermeture de son centre aquatique du 30 octobre 2020 au 17 mai 2021.

Dans ce contexte, l'appréciation du fonctionnement du service à l'aune des objectifs de qualité contractuellement définis a fait défaut. Les clauses de revoyure édictées à l'occasion de la crise sanitaire n'évoquent d'ailleurs pas la mise à jour du projet stratégique sur la base d'une analyse partagée de l'évolution des besoins des usagers.

Enfin, les délégants n'ont pas exigé formellement de leurs délégataires l'établissement d'un bilan de l'impact de la crise sanitaire sur le positionnement du service, à deux exceptions près. La communauté d'agglomération de la région de Compiègne a adopté une délibération en juillet 2021 pour réaliser une telle analyse pour son équipement de congrès et de spectacles. Pour sa part, la communauté urbaine d'Arras et le délégataire ont convenu de consacrer l'étude contractuelle biannuelle sur la qualité du service de transport à la satisfaction des usagers au regard des mesures prises pendant l'épidémie et de s'intéresser à l'évolution de leurs comportements et attentes.

Cette qualité du service est pourtant la composante essentielle du contrat. Rarement traitée comme telle, elle donne tout son sens à l'objet de la délégation et constitue le facteur majeur de la modernisation du service public. À ce titre, elle doit être placée au cœur des préoccupations du délégant.

Les collectivités contrôlées ne se sont donc pas suffisamment intéressées à l'adaptabilité du service au cours de la pandémie, et pas davantage à sa tarification, qui aurait dû être revue en conséquence. En application des dispositions de l'article L. 3114-6 du code de la commande publique, la négociation du contrat leur permet pourtant de définir le niveau et la structure des tarifs à la charge des usagers, ainsi que leur mode d'indexation.

Trop souvent, elles n'ont pas contredit les propositions du délégataire pendant la crise sanitaire, sauf quand celles-ci signifiaient une augmentation du tarif pour l'utilisateur. La communauté d'agglomération de Chauny-Tergnier-La Fère fait exception. Elle a rendu le service de transport urbain gratuit jusqu'au 7 juin 2020 puis a ramené le tarif à l'unité de 1,10 € à 1 euro, pour limiter l'usage de la monnaie, avant de revenir au tarif normal.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'équilibre économique de certaines délégations de service public figurant dans l'échantillon de l'enquête a pu être menacé en raison d'une baisse de chiffre d'affaires consécutive à une chute de fréquentation. Ce risque a toutefois été évité grâce au soutien des collectivités territoriales et de l'État. Les conditions d'intervention des celles-ci révèlent toutefois un manque de connaissance approfondie et de maîtrise des enjeux financiers de leurs contrats.

Dans la majorité des collectivités examinées, le versement des compensations financières pour sujétions de service public a été maintenu alors que celles-ci ne pouvaient plus s'exécuter. Ces collectivités ont très rarement adapté leur montant à la réalité des coûts ou aux contraintes effectives.

Ce financement, couplé à d'autres mesures d'allègement des charges (exonérations de redevance, remises de pénalité, etc.), a conforté l'équilibre de la délégation. Des indemnisations ont été accordées sans analyse préalable du déficit imputable à la crise et parfois sans accords transactionnels ou clauses de revoyure dans les contrats, qui auraient pu sécuriser le remboursement à la collectivité d'éventuels trop-perçus.

Ces manquements ont contribué à préserver la rentabilité de l'exploitation et les intérêts d'une majorité des délégataires et de leurs groupes, alors que les usagers subissaient un service dégradé. De même, la responsabilité de la continuité et de l'adaptation du service public a bien souvent, dans les faits, été laissée à la seule initiative des délégataires en raison du manque de précision des contrats dans ce domaine.

En définitive, la crise sanitaire confirme le caractère asymétrique de la relation entre les collectivités et leurs délégataires. La nécessité de replacer les usagers au cœur du contrat constitue un impératif en vue de parvenir à une relation équilibrée dans les intérêts des parties.

Ces constats mériteront d'être approfondis au plan national.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes aux collectivités territoriales:

- 1. conformément à l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales, définir la nature des sujétions de service public, le mode de calcul des compensations financières que les délégants accordent en contrepartie de celles-ci aux délégataires et les conditions de leur versement au regard de l'exécution du contrat.*
 - 2. renforcer dans les contrats de service public les obligations des délégataires en matière de qualité du service rendu aux usagers et en suivre l'exécution.*
-

Réponses

Réponse du Premier ministre	321
Réponse du président de la Communauté d'agglomération de la région de Château-Thierry	323
Réponse du président de la Communauté d'agglomération de Béthune-Bruay- Artois-Lys-Romane	327
Réponse du président de la Communauté urbaine d'Arras	328
Réponse du président de la Communauté urbaine de Dunkerque.....	331
Réponse de la maire de Calais	332

Destinataires n'ayant pas d'observation

Monsieur le président de la métropole européenne de Lille
Monsieur le président de la communauté d'agglomération de la région de Compiègne et de la basse automne
Monsieur le président de la communauté d'agglomération du Caudrésis et du Catésis
Monsieur le président de la Communauté d'agglomération de Chauny-Tergnier-La Fère
Madame la maire de Tourcoing

Destinataires n'ayant pas répondu

Monsieur l'ancien président de la Communauté d'agglomération de Chauny-Tergnier-La Fère
Monsieur l'ancien président de la Communauté urbaine d'Arras

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Le chapitre intitulé « Les délégations de services publics des Hauts-de-France à l'épreuve de la crise sanitaire », destiné à figurer dans le rapport public annuel 2022 de la Cour des Comptes, appelle les observations suivantes.

À la lumière de ses développements, la Cour formule deux recommandations. La première vise à définir, en regard de l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la nature des sujétions de service public, le mode de calcul des compensations financières que les délégants accordent aux délégataires en contrepartie de ces sujétions, et les conditions de leur versement au regard de l'exécution du contrat. La seconde suggère de renforcer les obligations imposées aux délégataires en matière de qualité du service rendu et d'en suivre l'exécution.

Pour ce qui relève de la première recommandation, l'article L. 1121-3 du code de la commande publique rappelle qu'une délégation de service public est une concession de services ayant pour objet un service public et qu'elle est conclue par une collectivité, un groupement ou l'un de leurs établissements publics.

L'article L. 2224-2 précité précise que : « Lorsque le service a été délégué, la part prise en charge par le budget propre ne peut excéder le montant des sommes données au délégataire pour sujétions de service public et représenter une part substantielle de la rémunération de ce dernier ».

Il énumère les situations dérogatoires dans lesquelles le budget propre peut être mobilisé pour des services publics industriels et commerciaux par exception au recours à un budget annexe équilibré en recettes et en dépenses. Il ne concerne que certaines délégations de service public à raison de critères relatifs au seuil de population, à la nature des services ou à des contraintes particulières de fonctionnement ou tarifaires.

Le code de la commande publique rappelle en outre, à l'article L. 1121-1, que : « La part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement théorique ou négligeable. Le concessionnaire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, qu'il a supportés ».

En réalité, tant sur la nature des sujétions que sur les compensations, le CGCT se lit en lien avec le code de la commande publique qui apporte des réponses sur ces points.

Sur celui des compensations, il est de jurisprudence constante que si le contrat est subventionné par la collectivité publique de telle manière que le délégataire n'est plus soumis à un risque, le contrat pourra être requalifié en marché public en cas de contentieux.

Quant aux sujétions, une délégation de service public étant consubstantielle à un service public par une gestion concessive, l'autorité délégante ne saurait se soustraire à l'obligation d'introduire avec suffisamment de précision, dans la préparation du contrat, la définition de ses besoins. L'article L. 3111-1 du code de la commande publique rappelle d'ailleurs que « la nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avant le lancement de la consultation en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale ». En application de l'article L. 3124-5 de ce même code, « Le contrat de concession est attribué au soumissionnaire qui a présenté la meilleure offre au regard de l'avantage économique global pour l'autorité concédante sur la base de plusieurs critères objectifs, précis et liés à l'objet du contrat de concession ou à ses conditions d'exécution. Lorsque la gestion d'un service public est concédée, l'autorité concédante se fonde également sur la qualité du service rendu aux usagers ». En outre, comme le rappelle la Cour, le concessionnaire est tenu de remettre un rapport au concédant permettant à ce dernier d'apprécier les conditions d'exécution du service public en vertu de l'article L. 3131-5 du même code.

Concernant la seconde recommandation, les instances (comme la commission des services publics locaux, mentionnée à l'article L. 1413-1 du CGCT) ou les rapports sur le prix et la qualité des services publics (comme ceux sur l'eau ou la prévention et la gestion des déchets ménagers et assimilés, prévus aux articles L. 2224-5 et L. 2224-17-1 du même code) sont autant de leviers qui permettent aux collectivités délégantes d'avoir un regard sur la qualité du service et de rendre compte, notamment aux usagers, des objectifs et de la performance du service. L'article L. 1413-1 du CGCT impose également l'examen du rapport sur les conditions de l'exécution du service public précité. La commission de services publics locaux est en outre consultée par l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant, pour avis, sur tout projet de délégation de service public, avant que ceux-ci se prononcent.

En tout état de cause, dans le cadre des relations entre le délégant et le délégataire, si la délégation ne s'avère pas satisfaisante, l'autorité délégante peut modifier le contrat sans nouvelle procédure de mise en concurrence, dans les cas fixés par la loi en vertu de l'article L. 3135-1 du code de la commande publique, tout en maintenant au profit du concessionnaire l'équilibre financier du contrat. L'autorité délégante peut aussi le résilier pour divers motifs, notamment pour un motif d'intérêt général ouvrant alors droit à indemnisation pour le concessionnaire.

De manière générale, si la délégation de service public permet à la collectivité d'externaliser une activité de service public, celle-ci conserve la maîtrise du service et impose que l'opérateur lui rende compte de sa gestion, y compris celle des investissements que ce dernier a consentis à cette fin, au regard des termes du contrat passé.

Les recommandations de la Cour sont de bonne pratique. En l'état actuel du droit, elles s'imposent d'ores et déjà aux collectivités concédantes comme à leurs démembrements qui disposent des outils pour gérer les délégations de services publics qu'ils concluent.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE LA RÉGION DE CHÂTEAU-THIERRY

La Communauté d'Agglomération de la Région de Château-Thierry a appréhendé la crise sanitaire et son impact sur la délégation de service public Citélium de manière prudente et responsable contrairement à ce que le chapitre relatif aux délégations de service public en Hauts-de-France à l'épreuve de la crise sanitaire laisse entendre.

En effet, fort du constat que les impacts de cette crise sans précédent sur le contrat de délégation de service public sont difficiles à mesurer et intégrer, la Communauté d'Agglomération a décidé de s'adjoindre les services d'un cabinet d'avocat et d'un cabinet financier qui l'ont accompagné dans les négociations avec le délégataire.

Ainsi, de nombreux échanges et réunions ont eu lieu depuis avril 2020 et en 2021 entre le délégataire, la collectivité et les deux cabinets précités.

Les éléments transmis par le délégataire ont été scrupuleusement étudiés, comparés, précisés et retraités. De plus, dans cette négociation, un regard attentif a été porté à la situation du délégataire et ce sur l'intégralité de la durée de la délégation.

C'est dans ce contexte qu'un 1^{er} avenant a été conclu.

Pris par délibération 2021-DEL-2021 en date du 29/03/2021, il avait notamment pour objet de régulariser la situation résultant de la crise sanitaire au titre de l'année 2020, de traiter les conséquences induites de la crise sanitaire pendant le 1^{er} semestre 2021 et de traiter des modalités d'ajustement en fin de période.

S'agissant de la régularisation de l'année 2020

L'article 1 de l'avenant a également précisé que la régularisation traitait de la période de fermeture administrative, de la période d'exploitation dégradée ainsi que de la situation des agents publics mis à disposition. C'est de l'ensemble de ces circonstances que la somme forfaitaire de 80 000 euros a été arrêtée. Plus précisément et relativement à l'indemnisation au titre des périodes de fermeture et d'exploitation dégradée, l'ordonnance 2020-319 et précisément l'article 6 dispose :

« Lorsque, sans que la concession soit suspendue, le concédant est conduit à modifier significativement les modalités d'exécution prévues au contrat, le concessionnaire a droit à une indemnité destinée à compenser le surcoût qui résulte de l'exécution, même partielle, du service ou des travaux, lorsque la poursuite de l'exécution de la concession impose la mise en œuvre de moyens supplémentaires qui n'étaient pas prévus au contrat initial et qui représenteraient une charge manifestement excessive au regard de la situation financière du concessionnaire ».

La délibération a clairement visé ces dispositions dès lors qu'il n'était pas possible de suspendre l'exécution en raison de la nature même du service public nécessitant la poursuite impérative des opérations d'entretien et de maintenance des équipements.

S'agissant du traitement de la situation de l'année 2021

L'avenant en son article 2 traite, de première part au point 2.1, de la mise en œuvre d'une période transitoire sur un semestre (1^{er} janvier au 30 juin 2021) qui comprend des périodes de fermeture administrative et d'ouverture en mode dégradé (cf. tous les décrets relatifs aux conditions d'ouverture des ERP), deuxième part, au point 2.2, des modalités de sortie de la période transitoire avec des conditions résolutoires négociées permettant de ne pas pérenniser une situation au bénéfice du délégataire, de troisième part, des modalités financières prévisionnelles d'indemnisation du délégataire, et enfin, des modalités d'ajustement en termes financiers à la hausse ou à la baisse de l'indemnisation complémentaire versée sur le 1^{er} semestre.

Le contexte sanitaire a révélé des situations imprévisibles pour les délégataires de service public. À défaut de dispositions légales ou réglementaires disponibles, autre que l'imprévision (ou la force majeure sans objet en l'espèce), le délégataire dispose d'un droit à une indemnité d'imprévision de nature extra-contractuelle couvrant le montant du déficit provoqué par l'exécution du contrat pendant laquelle celle-ci a été bouleversée par des circonstances exceptionnelles (cf. le GAJA sous CE, 30 mars 1916, Cie générale d'éclairage de Bordeaux). Et le GAJA de

rappeler que « les conséquences de la théorie de l'imprévision sont liées à son fondement : la nécessité de continuité du service public ». Ainsi dit, l'équipement devait assurément être maintenu en état de fonctionnement pour des raisons techniques, puis dès lors que l'ouverture sous condition a pu être autorisée, pour assurer la mission de service public de la collectivité.

Dès lors, la mention portée à l'article 2.4 de l'avenant sur la part de risques en ces circonstances restant à la charge du délégataire sont en parfaite ligne avec le traitement de la théorie de l'imprévision en considérant, d'une part, que la part de risque entendu au sens de la jurisprudence administrative est comprise entre 5 et 10 % et qu'elle le fut à hauteur de 10%, soit la fourchette haute (cf. les conclusions de Monsieur Pellissier, Rapporteur public sous CE, 21 octobre 2019, req. 419155), et d'autre part, que la gestion des centres aquatiques est structurellement déficitaire.

C'est pourquoi si l'avenant a traité d'une compensation transitoire prévisionnelle, elle tire de sa désignation les dispositions qui ont prévu la clause de rencontre pour un ajustement en fin de période. La Communauté d'Agglomération a donc bien fait preuve de prudence en prévoyant un ajustement des comptes après la période et à titre de contrôle.

Il est, certes, constatable qu'un risque ait pu peser sur le délégant de façon plus conséquente en cette période de crise sanitaire. C'est bien dans cet esprit que la loi ASAP 2020-1525 du 7 décembre 2020 a pérennisé les dispositions réglementaires de la crise du COVID en créant dans le code de la commande publique de nouvelles dispositions propres à des « circonstances exceptionnelles » tant en marchés publics qu'en contrats de concession.

Enfin, les parties sont actuellement en cours de négociation des termes de l'ajustement conformément aux dispositions dudit article 2.4 de l'avenant.

Les dernières estimations du délégataire faisaient état d'un manque à gagner d'environ 112 k€ sur la période du 15 mars au 31 décembre 2020 (alors que les premières estimations quelques mois plus tôt faisaient état d'un déficit COVID de 162 k€). Les négociations en février et mars 2021 ont permis de réduire le niveau de prise en charge par la CARCT, puisque l'indemnité forfaitaire a été estimée 80 k€.

La CARCT a constaté lors de l'examen du rapport annuel 2020 que le délégataire réalisait un résultat positif sur l'année, alors même que le calcul de l'indemnité COVID pouvait laisser penser que ce résultat serait négatif. Des explications ont donc été demandées au délégataire sur ce point, et un échange a eu lieu le 23 novembre 2021.

La CARCT imaginait que ce résultat pouvait être lié à un résultat positif sur les premiers mois de l'année, puisque la période « COVID » ne couvrait que 9,5 mois sur l'année 2020. Les éléments transmis par le

déléataire ont confirmé ce point, avec un résultat positif particulièrement élevé sur la période du 1^{er} janvier au 15 mars (48.6 k€)

En définitive, le résultat annuel de 7.3 k€ s'explique principalement par le résultat positif sur les premiers mois de l'année 2020, c'est-à-dire hors période de circonstances exceptionnelles. Le résultat sur la période de la crise sanitaire s'élève à - 121.3 k€. En neutralisant les intéressements pour les exercices 2017-2018 (22.5 k€), des charges exceptionnelles non imputables au COVID, le déficit sur la période COVID s'élève à 98.8 k€. C'est donc moins que le déficit indiqué par RECREA lors des négociations de février-mars 2021. Ce déficit s'élevait à 112.1 k€, en neutralisant l'intéressement de 22.5 k€. L'écart s'explique principalement par des aides et exonérations de charges comptabilisées sur le mois de décembre.

Déficit période COVID retraité	-98 821,00 €
Déficit présenté lors des négociations	-112 137,52 €
Ecart	13 316,52 €
Dont aide au paiement comptabilisée sur décembre	6 841,00 €
Dont exonération de charges comptabilisée sur décembre	4 855,00 €

Les négociations sur la période 2021 sont toujours en cours et tiendront compte des aides nouvelles perçues en décembre 2020, et non prises en compte dans les résultats présentés en décembre 2020.

Même sans tenir compte de ces aides et des ajustements en cours pour diminuer la participation de la collectivité, il apparaît que la CARCT n'a pas assumé l'entièreté du déficit lié aux circonstances exceptionnelles. La délégataire a de son côté assumé 19 % du déficit lié à la crise sanitaire, au-delà de la part de risque généralement laissée à la charge du délégataire lors de la survenance de telles circonstances (entre 5 et 10 % – cf. Les conclusions de Monsieur Pellissier, Rapporteur public sous CE, 21 octobre 2019, req. 419155).

Déficit période COVID retraité	-98 821,00 €
Compensation complémentaire CARCT	80 000,00 €
Part couverte par la collectivité	81%
Part couverte par le délégataire	19%

Enfin, le rapport mentionne « un avenant favorable au délégataire au titre du premier semestre 2021 ». Il convient de rappeler qu'un ajustement est prévu en fin de période, et qu'il est admis, dans le cadre de circonstances exceptionnelles, que le risque ne pèse pas autant sur le délégataire que lors de l'exécution « normale » du contrat.

Les négociations en cours doivent néanmoins permettre d'optimiser le coût supporté par la CARCT et de maximiser le risque pris par le délégataire, au regard de l'évolution des conditions par rapport à 2020.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION DE BÉTHUNE-BRUAY-
ARTOIS-LYS-ROMANE**

Par courrier du 05 novembre référencé PCA/RPA 2022/N°03, vous m'adressiez un chapitre concernant les délégations de services publics des Hauts-de-France à l'épreuve de la crise sanitaire destiné à figurer dans le rapport public annuel 2022 de la Cour des comptes.

Je vous transmets donc la réponse qui éclaire sur la situation particulière de la délégation de service public du centre aquatique de Béthune dont je souhaite la publication.

**Précisions sur le contrat de délégation du centre aquatique
de Béthune**

Au 1er janvier 2017, la Communauté d'Agglomération de Béthune Bruay Artois Lys Romane s'est substituée à la Ville de Béthune qui a confié l'exploitation d'un centre aquatique par un contrat de délégation de service public à la Société Balaxa, filiale de la Société Vert Marine, pour une durée de sept ans à compter du 16 septembre 2015.

La crise sanitaire liée au covid 19 s'est donc déroulée au cours des cinquième et sixième année du contrat dont l'échéance est fixée au 15 septembre 2022.

**Les mesures de soutien accordées par la Communauté
d'Agglomération de Béthune Bruay Artois Lys Romane**

Bien que le montant de la contribution pour obligations de service public ait été intégralement versé au délégataire sans être revu, la Communauté d'Agglomération de Béthune Bruay Artois Lys Romane a accordé des 2020 à titre conservatoire le report des redevances d'occupation du domaine public et pour frais de gestion sur la durée résiduelle du contrat sauf si les négociations après clôture conduisaient à leur annulation.

Ces dispositions ont été prises pour soutenir la trésorerie de la société et ont été appliquées conformément aux ordonnances précises à cet effet sur demande du délégataire et validées par délibération du conseil communautaire dans le cadre d'un avenant.

Au même titre que certains délégants comme l'a fort justement souligné la Cour des comptes, la Communauté d'Agglomération de Béthune Bruay Artois Lys Romane a donc fait preuve de discernement et a adopté une position prudente en reportant à 2021 le versement d'une éventuelle indemnisation, laquelle a été calculée par rapport au résultat d'exploitation de l'année 2019 et en tenant compte des soutiens accordés en 2020.

Opportunité de révision de l'objectif contractuel de développement du centre aquatique

La Communauté d'Agglomération n'a pas profité de la crise sanitaire pour redéfinir l'objectif contractuel de développement du centre aquatique au regard de la poursuite de la crise sanitaire sur le premier semestre de l'année 2021 (confinement les week-ends durant quatre semaines) de la durée résiduelle du contrat et de la fermeture de l'équipement pour réalisation de travaux lourds sur les neuf derniers mois du contrat.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE D'ARRAS

Par correspondance en date du 5 novembre 2021, vous m'avez adressé un chapitre portant sur les délégations de services publics des Hauts-de-France à l'épreuve de la crise sanitaire, destiné à figurer dans le rapport annuel 2022 de la Cour des comptes.

Vous m'avez par ailleurs invité à vous adresser la réponse que la Communauté Urbaine d'Arras (CUA) souhaite apporter à ce document, en sachant que celle-ci sera publiée avec le rapport, conformément aux articles L143-8 et R143-13 du code des juridictions financières.

Dans la mesure où, s'agissant de la Communauté Urbaine d'Arras, l'examen a porté exclusivement sur deux des services publics que celle-ci a délégués, à savoir celui du centre balnéoludique Aquarena et celui du transport public de voyageurs, la CUA souhaite apporter les éléments de réponse suivants aux observations formulées par la Cour des comptes à l'égard de ces délégations de service public.

I – LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC DU CENTRE BALNEOLUDIQUE AQUARENA

1. Méthodologie d'évaluation de l'indemnité d'imprévision à payer au délégataire

La Communauté Urbaine a relevé que l'appréciation positive apportée par la Cour des comptes à l'égard de la méthodologie qu'elle a suivie pour appréhender l'impact de la crise sanitaire sur la délégation de service public de son centre aquatique (« Un exemple de bonne pratique : la négociation de la Communauté Urbaine d'Arras avec son délégataire »).

Comme l'a effectivement relevé la Cour, la CUA, assistée d'experts juridiques et financiers, a mené une négociation avec son délégataire pour déterminer le montant de l'indemnité devant lui être versée au titre de l'imprévision de la Covid-19.

Dans ce cadre, une analyse fine des pièces justificatives produites a permis d'exclure certaines demandes indemnitaires. De manière complémentaire, la CUA a imposé à son délégataire, lors des négociations, l'exclusion de la rémunération fermière et du déficit structurel d'exploitation dans l'évaluation du montant de l'indemnité d'imprévision. De plus, la CUA a obtenu de son délégataire une prise en charge partielle du déficit d'exploitation résultant de la crise sanitaire.

L'ensemble de ces dispositions a permis de ramener de 358 809 € à 287 624 € le montant de l'indemnité d'imprévision, au titre de l'année 2020, soit une baisse de 20 %.

La CUA a par ailleurs pour objectif d'intégrer, dans le prochain contrat de DSP pour l'exploitation de son centre aqualudique qui prendra effet en juin 2022, ces conditions d'évaluation de l'impact financier de la crise sanitaire sur la DSP.

2. Versement intégral des compensations financières

La CUA aurait pu décider de manière unilatérale de ne pas verser la compensation pour les mois d'inactivité, en application du pouvoir de modification unilatérale qui lui est conféré par l'article L. 6 du Code de la commande publique. Toutefois, une telle décision n'aurait pas manqué de générer un contentieux indemnitaire. Surtout, si cette décision était intervenue au plus fort de la crise sanitaire, elle aurait pu placer le délégataire dans une difficulté financière telle qu'elle aurait pu rendre impossible et de manière irrémédiable la poursuite du contrat et le maintien du service public.

La Communauté Urbaine d'Arras a donc respecté à la fois le cadre juridique ouvert par l'ordonnance précitée ainsi que son esprit. Cette avance a par ailleurs été déduite a posteriori du montant de l'indemnité versée au délégataire et n'a donc pas pénalisé financièrement la Communauté Urbaine d'Arras.

Enfin, ce versement anticipé a permis à la CUA d'expertiser de manière approfondie les demandes d'indemnisation du délégataire via un long processus de contrôle, d'échanges, de rencontres et de négociation.

II – LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC DU TRANSPORT PUBLIC DE VOYAGEURS

1. Continuité du service

La Cour relève que, contrairement à la majorité des situations étudiées où le délégataire a piloté la continuité du service à la place de la collectivité concédante, la CUA a bien assuré ce pilotage, pour ce qui concerne sa DSP Transport.

Pour ce faire, la CUA a eu des échanges permanents avec son délégataire afin d'assurer la continuité de fonctionnement du réseau de transport, en procédant aux ajustements de service qui paraissaient opportuns au regard de l'évolution de la situation épidémique.

La CUA considère que, grâce à ce suivi, elle a pu maintenir une offre adaptée au besoin de mobilité du territoire, tout en préservant ses intérêts financiers par la limitation des charges et des surcoûts.

Comme l'a relevé la Cour, cette démarche a ainsi permis à la CUA de limiter à 15 % la baisse de la fréquentation de son réseau de transport, contre 31 % au niveau national.

Par ailleurs, si la CUA avait maintenu, durant la crise sanitaire, l'offre de transport d'avant-crise, l'impact financier de la Covid-19 sur la DSP Transport en 2020 aurait conduit, non pas à un gain de 208 K€ mais à une perte de 576 k€ (la réduction d'offre ayant permis une économie de fonctionnement en 2020 de 785 k€).

Ces adaptations, qui ont permis une meilleure réappropriation du service par les usagers au déconfinement, ont été très appréciées par ces mêmes usagers, au vu des résultats d'une enquête de satisfaction menée en octobre 2020, portant sur les mesures prises à l'égard de ce réseau pendant la crise (84 % des 1000 personnes sondées se sont déclarées satisfaites du service proposé pendant la crise).

2. Bilan de la gestion de la crise

La Cour indique que, contrairement aux collectivités de l'échantillon qui n'ont pas su tirer un bilan de la gestion de la crise, la CUA a fait évoluer sa politique de mobilité, avec la crise sanitaire, en aménageant, en 2020, 11 kms de pistes cyclables provisoires et en envisageant d'une part de les pérenniser, après s'être assurée de la satisfaction des usagers et d'autre part, de multiplier par trois les investissements pour les infrastructures cyclables.

La CUA confirme que la crise sanitaire l'a amené à accentuer la politique qu'elle avait engagée, avant la crise, de développer la mobilité cyclable et, plus largement la mobilité active.

La crise sanitaire l'a également conduit à déployer, courant 2020, de nouveaux outils sur son réseau de transport, tel que l'achat de titres dématérialisés sur smartphone, en anticipation du déploiement de la billettique prévu courant 2022.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE DUNKERQUE

Dans la perspective du prochain rapport public annuel 2022 de la Cour des comptes, vous nous avez transmis le chapitre consacré aux « délégations de services publics des Hauts-de-France à l'épreuve de la crise sanitaire » dans lequel est mentionnée la Communauté Urbaine de Dunkerque.

Ce chapitre appelle de ma part une observation.

1-Sur la partie I-B « des mesures de soutien prises sans analyse préalable de la situation réelle des délégataires ».

Dans cette partie, si le rapport met en lumière quelques collectivités ayant fait preuve de « discernement » dans le versement d'indemnités, il n'y mentionne pas le cas de la Communauté urbaine de Dunkerque.

Pour autant, celle-ci a précisément mis en œuvre une démarche singulière avec l'institutionnalisation d'un comité dédié à l'examen des analyses préalables permettant d'apprécier les conséquences de la crise sanitaire non seulement sur les délégataires mais également sur les associations subventionnées, et les mesures appropriées à prendre.

Ce comité dénommé « comité COVID », présidé par le Vice-président en charge des finances, est composé, outre la Direction des finances, de chacun des élus ayant en charge, du fait de leur délégation, la délégation de service public (ou l'association subventionnée) concernée ainsi que chacune des directions pilotes des DSP ou associations en cause.

Sur la base de l'analyse financière effectuée pour chaque structure, la finalité du « Comité COVID » est double :

- *Identifier les DSP et associations dont la situation justifie l'octroi d'indemnités d'imprévision ou de subventions visant à sauvegarder leur santé financière ;*
- *Identifier les réductions de subventions devant être décidées afin d'éviter des excédents comptables surdimensionnés.*

À ce jour, 7 comités COVID ont été organisés.

En pleine période de confinement, tous les délégataires de la Communauté Urbaine de Dunkerque ont été contactés afin d'identifier ceux pour lesquels la crise a eu des impacts (positifs ou négatifs). Sur les 12 DSP de la collectivité, 4 délégataires ont été intégrés à la démarche d'évaluation mise en place :

- Le palais des congrès (Kursaal);
- La patinoire (Vert Marine) ;
- Le golf (Blue Green);
- L'auberge de jeunesse (Escale).

Les services se sont attachés à définir une méthode d'analyse similaire pour ces 4 délégataires, basée sur la santé financière fin 2019 constatée (caractérisée par le fonds de roulement net global - FRNG), en la projetant à fin 2020 (via la construction d'un compte de résultat prévisionnel par le délégataire), et en mettant en évidence les impacts spécifiques du COVID : pertes et gains en matière de recette, économies et progression en matière de dépenses, effets du chômage partiel, etc.

Chaque comité a donné lieu à la diffusion d'un relevé de décisions et les délégataires sont ensuite informés des décisions prises.

L'ensemble des éléments d'analyse, les supports et les comptes rendus de cette instance ont été communiqués à la chambre lors de son contrôle.

Il me semble que le rapport pourrait faire mention de ce dispositif singulier mis en place par la Communauté urbaine de Dunkerque.

RÉPONSE DE LA MAIRE DE CALAIS

Je vous prie de trouver ci-dessous la réponse de la ville de Calais au chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2022 intitulé les délégations de services publics des Hauts-de-France à l'épreuve de la crise sanitaire.

L'article 4 du Contrat de DSP rappelle les obligations générales du service public (continuité, égalité, neutralité, transparence et mutabilité). Cette définition n'est pas exclusivement générique puisqu'elle comporte une série d'obligations en matière d'activité du service mise en œuvre par le délégataire, qui impacte – au moins pour une partie de ces obligations – son résultat et donc explique la nécessité de la compensation :

- Continuité du service : des horaires d'ouverture larges proposés et autorisés par le délégant dans le cadre de la délibération annuelle fixant les tarifs de l'activité (calendrier prévisionnel de billetterie joint à la délibération), horaires larges (249 jours et 1493 rotations pour l'année 2022). Ces horaires larges supposent donc des recettes mais également des coûts rendant nécessaires la compensation de service public du délégant.
- Égalité du service public : la délibération annuelle fixant les tarifs garantit le respect de ce principe en définissant le tarif plein du service et les tarifs différenciés dans le respect de la jurisprudence en vigueur (pour les plus jeunes, les groupes, etc.). Par ailleurs, l'obligation, par cette délibération, d'avoir un tarif moyen relativement bas garantissant l'accès au service pour un public large induit un déséquilibre pour le délégataire et permet donc d'expliquer la compensation de SP, dont le calcul est renvoyé aux articles dédiés dans le Contrat de DSP.
- Neutralité du service public : le délégataire garantit un égal traitement des usagers en fonction, la tarification en est une modalité, la qualité du service en est une autre, que le Contrat permet de vérifier à travers le contrôle des indicateurs de qualité du service et du retour des usagers
- Transparence du service public : la transmission du rapport annuel pour son analyse en CCSP puis en assemblée délibérante en est une garantie. Par ailleurs, la tenue régulière d'instance de dialogue de gestion entre les services de la Ville et la SPL favorise cette exigence de transparence.
- La mutabilité du service : le délégataire est tenu de s'adapter aux mutations techniques et économiques pour satisfaire en permanence les besoins et la sécurité des usagers, c'est d'ailleurs la raison pour laquelle le délégataire a des surcoûts (personnel pour garantir la sécurité autour du dragon, etc.) impactant le résultat de son activité et donc l'obligation de compensation.

Ces obligations de service public entraînent une tarification inférieure au prix de revient et des surcoûts liés à une exploitation commerciale des Machines et des Aménagements.

Ils sont donc le fait générateur du déficit de l'activité pour le délégataire, dont les voies et moyens pour y remédier sont renvoyés au calcul de la compensation (le même article 21.1 du Contrat).

Ce calcul de la compensation reprend donc le nombre d'usagers (conséquence du principe de continuité) et la compensation unitaire du tarif lié des tarifs moyens bas (conséquence du principe d'égalité).

*Le risque du délégataire est lié aux objectifs de fréquentation eux-mêmes fixés dans le compte d'exploitation prévisionnel et au niveau des charges du service. **La révision de la compensation provisoire se limite à 10 % de celle-ci et donc en cas de sous-fréquentation ou de charges trop importantes constatées dans le résultat de l'entreprise, le risque est pleinement porté par le délégataire.***

4

L’approvisionnement en électricité

PRÉSENTATION

Sans atteindre l’effondrement spectaculaire du secteur des transports, l’activité dans le domaine de l’énergie n’a pas été épargnée par la crise sanitaire de la covid 19, survenue au premier trimestre 2020, ni par les effets des mesures de restriction des activités et des déplacements mises en œuvre pour lutter contre la propagation de la pandémie.

La consommation brute d’électricité corrigée des aléas climatiques s’est ainsi repliée de 3,5 % entre 2019 et 2020. Le caractère inédit et soudain de cette baisse a du reste concerné l’ensemble du continent européen. Tout en prenant en compte les mesures de lutte contre la pandémie et les risques pesant sur les salariés, le secteur électrique devait prioritairement maintenir la production et l’acheminement de l’électricité afin de répondre aux besoins de consommation. La capacité de réaction et d’adaptation de tous les acteurs du secteur était ainsi cruciale, au moment où les hôpitaux étaient sollicités de manière exceptionnelle et alors que le travail à distance se généralisait.

À l’issue des travaux de la Cour, il apparaît que les acteurs du secteur électrique ont su s’adapter dans l’urgence pour maintenir la production et la fourniture d’électricité. Cette réactivité doit être saluée. La crise a néanmoins mis en évidence des risques pesant sur la sécurité d’approvisionnement qu’il convient de maîtriser (I). Les effets financiers de la crise de la covid 19 n’ont par ailleurs épargné aucun acteur du secteur électrique, dont les consommateurs finals et les contribuables (II).

I - Un système électrique réactif mais des conséquences à gérer dans la durée

A - Une bonne réactivité face à l'urgence

1 - Un net repli de la consommation d'électricité sous l'effet des mesures de restriction des activités économiques et des déplacements

La consommation brute d'électricité s'est réduite de 24,55 térawatts-heure (TWh) entre 2019 et 2020, soit une diminution de 5,1 %. Corrigée des aléas climatiques, elle a atteint 460 TWh en 2020, soit 3,5 % de moins qu'en 2019, alors qu'elle était restée stable depuis 2014. Le gestionnaire du réseau en France, Réseau de transport d'électricité (RTE), évalue à 4,7 % la baisse de la consommation d'électricité³¹⁴ entre la période de mars à décembre 2020 et la moyenne des consommations de la même période pour les années 2014 à 2019³¹⁵. Cette baisse peut être assimilée à l'impact de la crise sanitaire.

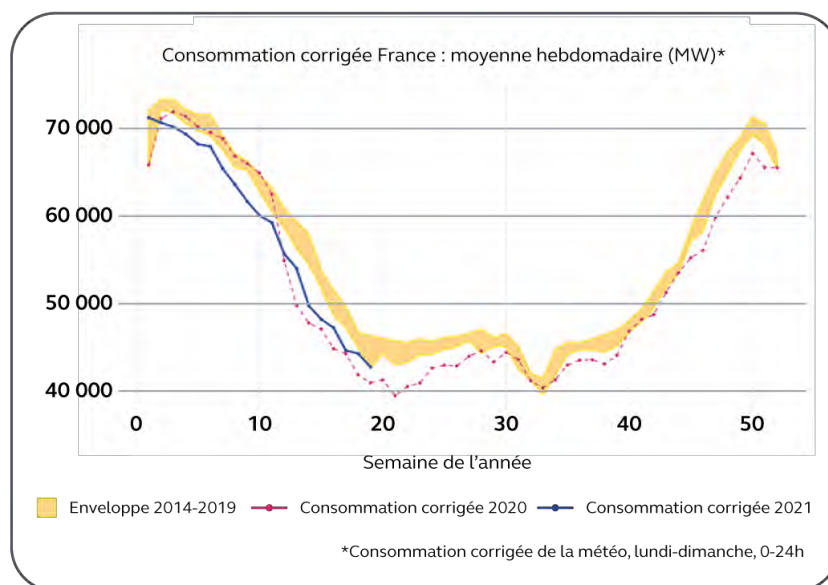
Dès la mise en œuvre des mesures de restriction des activités et des déplacements pour lutter contre la pandémie, une brusque contraction de la consommation d'électricité a en effet été observée, de l'ordre de 15 à 20 % les premières semaines, d'une ampleur et d'une soudaineté inédites selon RTE³¹⁶. Depuis la fin du premier confinement, la consommation d'électricité n'a pas retrouvé son niveau passé, excepté durant la période des congés du mois d'août 2020, en raison de la persistance des mesures de restrictions et de couvre-feux et de deux autres confinements. La consommation du premier semestre 2021 restait encore en retrait de 2,8 % par rapport à la moyenne de la même période pour les années 2014 à 2019.

³¹⁴ Corrigée des aléas climatiques.

³¹⁵ RTE, *Bilan électrique 2020*, mars 2021.

³¹⁶ RTE, *L'impact de la crise sanitaire (covid 19) sur le fonctionnement du système électrique*, avril 2020.

Graphique n° 1 : évolution de la consommation hebdomadaire moyenne corrigée en 2020 et début 2021 comparée à la période 2014-2019 (en MW)



Source : RTE, *Répercussions de la crise sanitaire sur l'approvisionnement en électricité pour l'hiver 2020-2021*, juin 2020 (données actualisées)

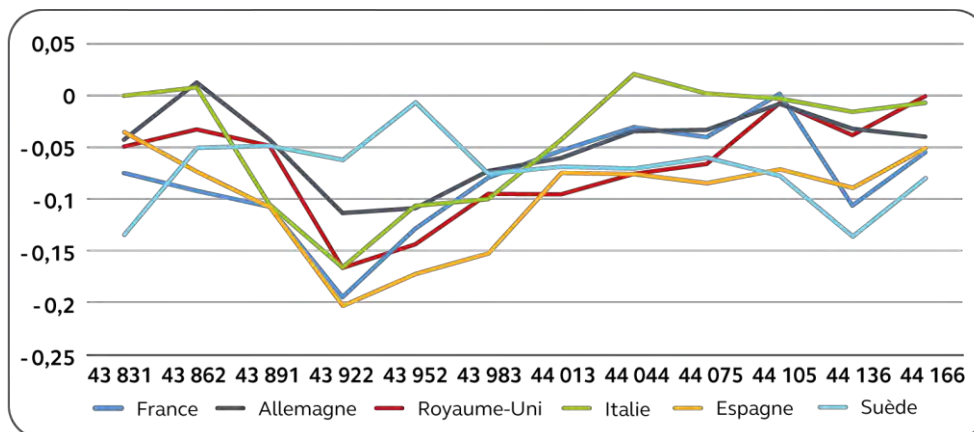
Si la consommation finale d'électricité³¹⁷ des ménages, soutenue par le télétravail et les usages domestiques, a légèrement crû entre 2019 et 2020 (+ 0,7 %), celles des clients professionnels (- 4,7 %), des PMI-PME (- 8,4 %), de la grande industrie (- 10,3 %) et des grandes entreprises (- 5,8 %) ont fortement chuté, accompagnant la récession économique. Le premier confinement avait également modifié le profil de la consommation d'électricité selon les heures de la journée. Mais celui-ci est depuis revenu à la normale. Ainsi, en dépit de la baisse globale de consommation, les pics journaliers notamment durant l'hiver, n'ont pas disparu.

La diminution de la consommation constatée en France s'observe de manière analogue dans les principaux pays européens. Selon les données d'Eurostat, la consommation d'électricité non corrigée des aléas climatiques s'est réduite de 4 % entre 2019 et 2020³¹⁸ dans les 27 États de l'Union européenne (UE).

³¹⁷ La consommation finale correspond à l'électricité réellement consommée par les différentes catégories de consommateurs.

³¹⁸ Commission européenne, DG Energy, *Quarterly report on European electricity market- Q4 2020*, 2021.

Graphique n° 2 : écart mensuel entre la consommation d'électricité en 2020 et la moyenne de la consommation 2014-2019 en France et dans cinq autre pays européens (en pourcentage)



Source : Cour des comptes d'après les données d'Eurostat et du Department for Business, Energy and Industrial Strategy pour le Royaume-Uni. Consommation d'électricité en GWh disponibles pour le marché intérieur, données non corrigées des aléas climatiques et jours ouvrés

Même si un effet rebond a été observé en 2021 après la contraction de 2020, RTE n'anticipe un retour au niveau de consommation d'électricité observé en France en 2019 qu'à compter de 2025-2026³¹⁹. Le rythme de reprise de l'activité et le profil de la sortie de crise rendent néanmoins très incertaines les perspectives de consommation d'électricité.

2 - Une production et une livraison d'électricité assurées sans interruption

Les mesures de restriction des activités et des déplacements des personnes décidées lors du premier confinement ont éprouvé la continuité des activités de production et de livraison d'électricité, qu'il s'agisse de la gestion du cycle du combustible nucléaire (de sa production au traitement des combustibles usés), des activités de production à proprement parler, de l'acheminement et de la distribution de l'électricité jusqu'aux consommateurs, ou de l'équilibrage permanent entre puissance électrique produite et puissance consommée.

³¹⁹ RTE, *Bilan prévisionnel de l'équilibre offre-demande d'électricité en France – édition 2021*.

Or, les différents acteurs du système électrique – État, régulateur, producteurs, réseaux de transport et de distribution et fournisseurs – ont fait face, tout en assurant la protection de la santé de leurs salariés. La plupart étaient dotés de plans de continuité d'activité, constitués ou révisés après la crise H1N1 de 2009 et activés promptement (le 13 mars 2020 pour Électricité de France (EDF), le 15 mars 2020 pour RTE et Orano³²⁰). Les marchés de l'électricité ont pour leur part continué de fonctionner normalement.

Lors du premier confinement, seules les activités essentielles à la production et à la fourniture d'électricité ont été maintenues sur site alors qu'un recours massif au télétravail était instauré. Les activités de service et de maintenance, les chantiers non essentiels, les activités de démantèlement nucléaire ont été mis à l'arrêt dans un premier temps. Pour les activités maintenues en présentiel, les cycles de travail ont été réorganisés afin d'éviter qu'un trop grand nombre de salariés soient présents au même moment dans les locaux, des équipes de réserve ont été constituées et de nombreux protocoles sanitaires ont été élaborés pour protéger la santé des salariés, y compris avec les sous-traitants pour maintenir leur activité quand elle était nécessaire. Dans les centrales nucléaires d'EDF, le nombre de personnes présentes quotidiennement a ainsi chuté de plus de 30 000 à environ 10 000. L'ensemble des activités a progressivement repris à partir de la fin du premier confinement et la survenue des confinements suivants n'a pas autant affecté les organisations. La mobilisation, la réactivité et la capacité d'adaptation des différents acteurs durant cette période ont été saluées aussi bien par le ministère de la transition écologique, la commission de régulation de l'énergie (CRE) que par l'autorité de sûreté nucléaire (ASN), qui n'a pas constaté de dégradation des conditions de sûreté nucléaire durant toute cette période.

Dès la fin de la phase aiguë de la crise, et en dépit de sa persistance, plusieurs retours d'expérience ont été lancés afin d'apporter des améliorations aux dispositifs de gestion de crise : EDF et Orano ont organisé un retour d'expérience de chacune de leurs entités, la CRE a sollicité tous les opérateurs de réseaux et d'infrastructures, l'ASN a interrogé tous les exploitants nucléaires. De ces premiers retours d'expérience ressortent plusieurs enseignements relatifs à la question du dimensionnement des équipes de crise compte tenu de sa durée, à la nécessité d'intégrer les conditions de reprise d'activité et de retour sur site, à la sous-estimation actuelle, dans les plans, de la généralisation du travail à distance et à la gestion logistique des stocks stratégiques de matériels de protection.

³²⁰ Orano est l'entreprise qui approvisionne les réacteurs nucléaires français en combustible et retraite ce dernier après usage.

L'ASN estime que la crise soulève des questions « *de nature systémique qui pourraient se poser, dans les mêmes termes, en cas de crise nucléaire* »³²¹. L'importance de la préparation à la gestion de crise, la sensibilité des questions de logistique à l'aune des problèmes de masques et de vaccination, la nécessité d'impliquer les acteurs locaux pour la mise en œuvre des actions de protection des populations lorsque la crise s'inscrit dans la durée, et le risque de défiance d'une partie de la population envers la parole des pouvoirs publics et des autorités scientifiques, sont autant d'éléments à prendre en considération pour la gestion de crise nucléaire.

L'État a engagé une révision du plan national de continuité électrique élaboré en 2009. Il importe de veiller à l'articulation de ce plan avec les plans de gestion de crise et de continuité d'activité des producteurs, gestionnaires de réseaux, distributeurs et fournisseurs d'électricité et à la prise en compte des retours d'expérience de leur mise en œuvre, afin de répondre aux effets d'une crise longue et diffuse comme l'a été, et l'est encore, celle de la covid 19.

B - Des impacts sur le système électrique

1 - Une importante réorganisation des arrêts pour maintenance du parc de réacteurs nucléaires

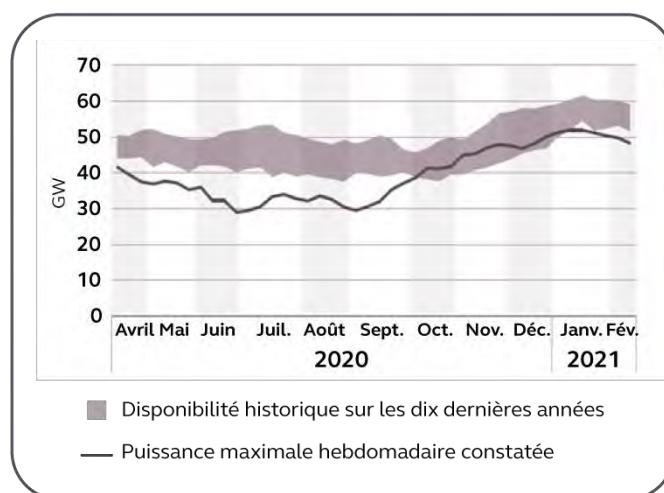
Si la production d'électricité n'a pas connu d'interruption, les restrictions d'activités et de déplacements ont néanmoins affecté le programme d'arrêt pour maintenance des réacteurs nucléaires d'EDF. La suspension initiale des chantiers a conduit dès mars 2020 au décalage d'opérations de maintenance pour 25 réacteurs. Puis, les conditions de reprise d'activité (application des protocoles sanitaires et des mesures barrières, limitation du nombre de personnes dans certains locaux, diminution des ressources humaines et matérielles disponibles) ont allongé la durée des arrêts.

Mi-avril 2020, l'impact des décalages initiaux de maintenance laissait entrevoir la perspective que la puissance disponible soit inférieure de l'ordre de 15 à 16 GW en moyenne sur novembre-décembre par rapport aux anticipations de la fin de l'année 2019, sur une puissance maximale autorisée du parc nucléaire de 61,37 GW au 31 décembre 2020. Aussi, afin de limiter ses pertes économiques tout en réduisant les risques sur la sécurité d'approvisionnement, EDF a décidé, entre avril et mai 2020, d'engager des actions permettant d'accroître la disponibilité de son parc

³²¹ ASN, *La sûreté nucléaire et la radioprotection en France en 2020*.

nucléaire lors de l'hiver 2020-2021. L'entreprise a ainsi adopté pour 11 réacteurs nucléaires, en accord avec l'ASN, des mesures de report ou de déplacement d'arrêts pour maintenance, de prolongation d'arrêt et/ou de modulation de puissance afin d'économiser le combustible. En revanche, l'arrêt définitif du réacteur n° 2 de Fessenheim prévu en juin 2020 n'a pas été reporté³²². Conjuguée à des prolongations d'arrêts moins importantes qu'attendues, cette réorganisation, qui a nécessité une refonte de tout le programme d'arrêts des tranches des cinq années à venir, a permis de maintenir la disponibilité effective du parc nucléaire lors de la période hivernale à un niveau proche de celui observé les années précédentes. Elle constitue une réussite opérationnelle.

Graphique n° 3 : puissance hebdomadaire maximale du parc nucléaire disponible depuis la crise sanitaire comparée à l'historique des 10 dernières années



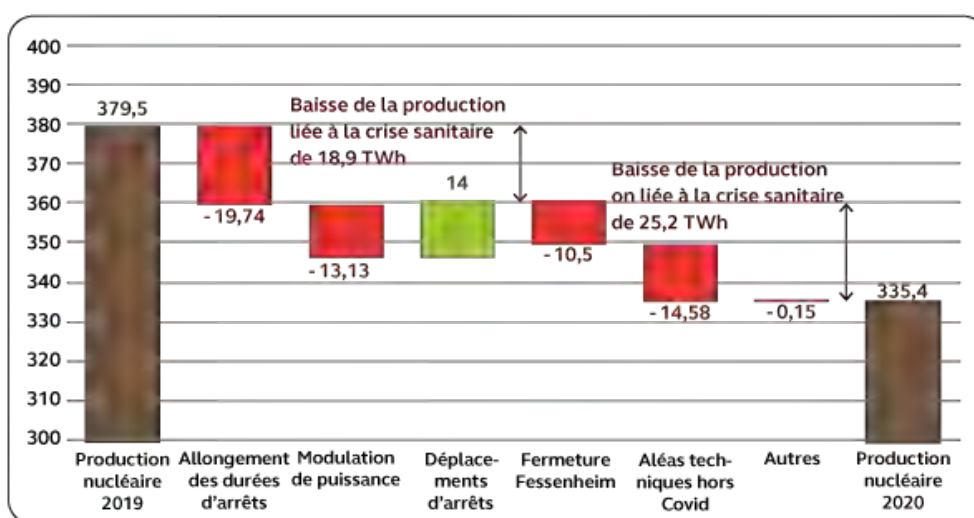
Source : RTE

La production nucléaire a été néanmoins réduite à 335,4 TWh en 2020, soit 44,1 TWh de moins qu'en 2019 (- 11,6 %). EDF estime à 32,9 TWh la perte brute de production liée à la crise sanitaire et à 14 TWh le gain lié à la réorganisation des plannings d'arrêts de maintenance. L'effet de la crise sanitaire sur la production peut donc être estimé à une perte nette de 18,9 TWh. La perte supplémentaire de 25,2 TWh (44,1-18,9) est

³²² Les deux tranches de Fessenheim ont été définitivement arrêtées le 22 février et le 29 juin 2020. Pour des raisons techniques, réglementaires et sociales, EDF a considéré que la prolongation de quelques mois de l'exploitation du second réacteur de la centrale n'était pas souhaitable.

imputable à des aléas techniques³²³ ainsi qu'à la fermeture de la centrale de Fessenheim, non compensée par la mise en service de l'EPR³²⁴ de Flamanville³²⁵. Limité à 18,9 TWh, l'impact de la crise sanitaire est comparable à celui des aléas techniques susceptibles désormais d'affecter la disponibilité du parc nucléaire.

Graphique n° 4 : facteurs explicatifs de la chute de production nucléaire en 2020 (en TWh)



Source : Cour des comptes d'après les données d'EDF

Des baisses de production nucléaire ont été enregistrées dans toute l'Europe en 2020 (sur les onze premiers mois de 2020, une baisse de 12 % a été constatée par rapport à 2019). Mais ces baisses ne sont pour partie imputables à une perturbation des opérations de maintenance dues à la crise sanitaire qu'en France.³²⁶

³²³ Événements exceptionnels concernant le diesel de secours de Flamanville 1 et le poste d'évacuation d'énergie de Cattenom 1 et prolongation des arrêts de Flamanville 2 et Paluel 2 suite à des difficultés techniques.

³²⁴ *Evolutionary Pressurised Reactor*. L'EPR est un réacteur de nouvelle génération à eau sous pression d'une puissance de 1 600 MW.

³²⁵ Cour des comptes, *L'arrêt et le démantèlement des installations nucléaires*, communication à la commission des finances du Sénat, mars 2020.

³²⁶ IEA, *Electricity Market Report*, décembre 2020. Ce sont en effet des aléas techniques qui expliquent la réduction de 22 % de la production nucléaire belge et de 10 % de la production britannique et ce sont les fermetures définitives de réacteurs qui ont conduit aux baisses de 27 % de la production suédoise (fermeture du réacteur de Ringhals 2) et de 15 % de la production allemande (fermeture du réacteur Phillipsburg 2).

L'effet domino observé sur la maintenance du parc nucléaire français trouve son origine dans l'optimisation³²⁷ des moyens par EDF pour faire face à un calendrier de maintenance particulièrement lourd et concentré dans le temps, du fait notamment de l'âge relativement uniforme des différentes séries de réacteurs du parc.

2 - Des risques à prendre en compte pour la sécurité d'approvisionnement des prochains hivers

Au vu du poids de l'énergie nucléaire dans la production électrique totale (70 % en 2019), la disponibilité du parc nucléaire pendant les mois d'hiver est déterminante pour la sécurité d'approvisionnement en électricité.

Depuis 2017, RTE indique chaque année, dans ses bilans prévisionnels de l'équilibre offre-demande d'électricité, que la période 2018 à 2022 s'annonce « sans marge »³²⁸ en raison de la fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim en 2020, des retards accumulés pour la mise en service de l'EPR de Flamanville, des fermetures programmées d'ici à 2022 des centrales thermiques à charbon, surtout utilisées lors des pics de consommation, et de l'important programme de maintenance du parc nucléaire en cours. La crise sanitaire a fragilisé plus encore une situation déjà tendue.

Malgré les efforts mis en œuvre par EDF pour reprogrammer ses arrêts de maintenance, RTE a placé le 11 juin 2020 l'hiver 2020-2021 « sous vigilance particulière »³²⁹, appréciation confirmée en novembre³³⁰ et a agi de concert avec l'État, par des mesures exceptionnelles, pour améliorer la sécurité d'approvisionnement : aménagements du mécanisme de capacités³³¹, accroissement exceptionnel du soutien public aux effacements de consommation³³², généralisation du dispositif ÉcoWatt

³²⁷ Les ressources en matériel spécifique et en sous-traitants sont dimensionnées au mieux pour obtenir hors aléas majeurs une saisonnalité suffisante du planning d'arrêts.

³²⁸ RTE, *Bilan prévisionnel de l'équilibre offre-demande d'électricité en France – édition 2017*. La « marge » correspond à l'écart entre la disponibilité prévisionnelle de capacités de production déclarée par les exploitants et le besoin de capacités à venir.

³²⁹ RTE, *Répercussions de la crise sanitaire sur l'approvisionnement en électricité pour l'hiver 2020-2021*, juin 2020.

³³⁰ RTE, *L'équilibre offre – demande d'électricité pour l'hiver 2020-2021*, novembre 2020.

³³¹ Le mécanisme de capacités vise à assurer la disponibilité de moyens de production ou d'effacement utiles à la couverture des pointes de consommation, en particulier en hiver pour la France. Il permet de rémunérer cette disponibilité.

³³² L'effacement de consommation électrique désigne la décision d'un consommateur de réduire temporairement sa consommation électrique.

d'information du public des situations de tension sur le réseau électrique. RTE estime que, grâce à ces mesures, des volumes supplémentaires d'effacement de plus de 300 MW pour la fin de l'année 2020 et de plus de 400 MW pour le début de l'année 2021 ont été dégagés, portant l'ensemble des capacités d'effacement à environ 3,4 GW³³³.

Au début de l'hiver 2020-2021, la réorganisation du programme de maintenance d'EDF et, dans une moindre mesure, les actions entreprises par l'État et RTE avaient permis de réduire significativement les risques pesant sur la sécurité d'approvisionnement pour l'hiver, sans parvenir toutefois à les ramener sous le seuil garantissant le respect du critère réglementaire.

Le critère réglementaire de sécurité d'approvisionnement

Le critère de sécurité d'approvisionnement est défini comme un seuil acceptable de risque de défaillance³³⁴ : « *la durée moyenne de défaillance annuelle est inférieure à trois heures ; et la durée moyenne de recours au délestage pour des raisons d'équilibre offre-demande est inférieure à deux heures* ». Relevant d'une logique de probabilités, le respect du critère ne garantit pas l'absence de coupure. En revanche, cette « défaillance » du système électrique n'est pas synonyme de *black-out*. Elle correspond à la mise en œuvre de moyens exceptionnels maîtrisés sur un plan technique : l'interruption de consommation des sites industriels français sous contrat avec RTE (« interruptibilité »), la baisse de tension du réseau ou, en dernier recours la mise en œuvre de délestages (coupures) ciblant provisoirement certains consommateurs.

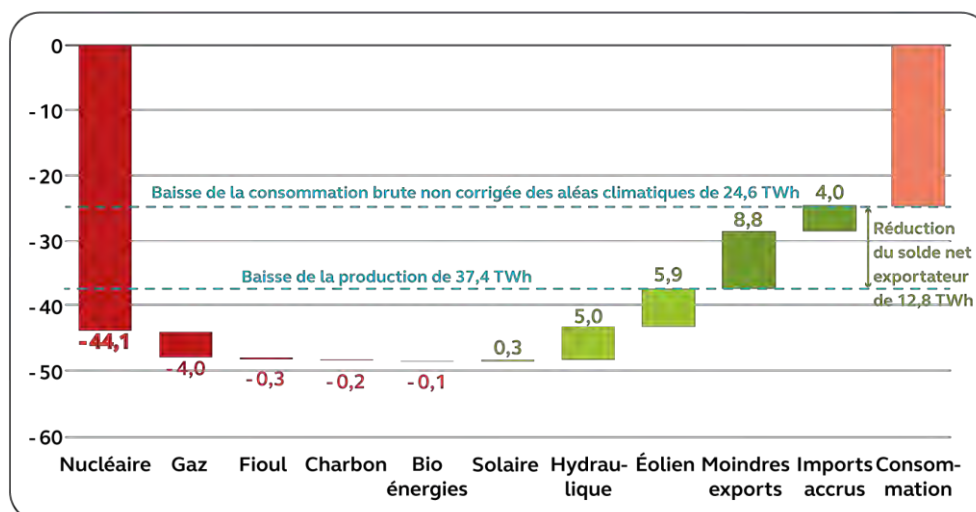
Aucune difficulté n'a néanmoins été constatée durant l'hiver 2020-2021. Au-delà des efforts d'EDF et de l'État, l'hiver s'est avéré peu rigoureux³³⁵, les importations d'électricité ont été plus importantes et la consommation est restée contenue par la persistance de la crise sanitaire.

³³³ RTE, *Bilan prévisionnel de l'équilibre offre-demande d'électricité en France – édition 2021*.

³³⁴ Article D. 141-12-6 du code de l'énergie.

³³⁵ La pointe de consommation de l'hiver 2020-2021, constatée le 11 janvier 2021, a atteint 88,4 GW. Elle se situe dans la fourchette basse des pics des dix dernières années.

Graphique n° 5 : évolution de la production d'électricité entre 2019 et 2020 (en TWh) et ajustement avec la baisse de consommation observée



Source : Cour des comptes d'après les données du SDES et de RTE

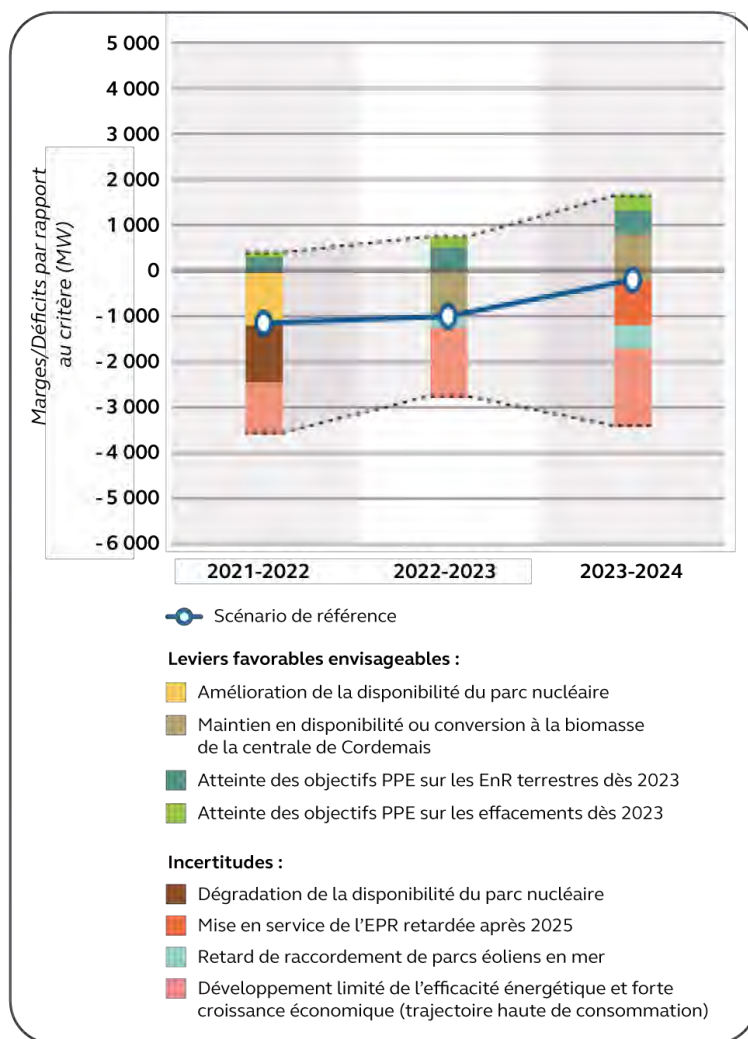
Ces craintes quant à la sécurité d'approvisionnement pour l'hiver 2020-2021 n'ont pas concerné tous les pays européens. Seule la France a fait part au réseau européen des gestionnaires de réseaux de transport d'électricité (Entso-e) de difficultés liées à la crise sanitaire³³⁶.

Début 2021, RTE estimait que les trois hivers suivants resteraient sous vigilance, plus particulièrement l'hiver 2021-2022³³⁷.

³³⁶ Entso-e, *Winter Outlook 2020-2021*.

³³⁷ RTE, *Bilan prévisionnel de l'équilibre offre-demande d'électricité en France – édition 2021*.

Graphique n° 6 : appréciation des marges du système électrique par rapport au critère de défaillance sur les trois prochains hivers



Source : RTE, *Bilan prévisionnel de l'équilibre offre-demande d'électricité en France – édition 2021*. Note de lecture : pour l'hiver 2021-2022, RTE estimait à 1 000 MW le déficit de capacités disponibles au regard du critère réglementaire de défaillance, déficit que divers facteurs peuvent réduire ou amplifier

En dépit de nouvelles modifications des plannings des arrêts de maintenance, suite à de nouvelles indisponibilités non prévues, RTE a même renforcé sa vigilance pour le cœur de l'hiver 2021-2022. Elle indique, en effet, que « *la disponibilité prévisionnelle du parc nucléaire français est désormais évaluée par RTE dans une fourchette comprise entre 43 et 51 GW pour la majeure partie de janvier : il s'agit du niveau le plus bas jamais atteint pour le parc nucléaire à cette période de l'année* »³³⁸.

La crise sanitaire a ainsi mis en évidence les conséquences de l'absence actuelle de marges dans le système électrique au regard des impératifs de sécurité d'approvisionnement. À court terme, le développement des effacements de consommation pourrait contribuer à une restauration des marges, d'autant que ce développement accuse du retard pour respecter l'objectif fixé par le Gouvernement de disposer de 4,5 GW de capacités d'effacements en 2023. Les nouvelles capacités de production ne peuvent, en revanche contribuer à la sécurité d'approvisionnement qu'à moyen terme, compte tenu de leurs délais de construction.

3 - Des retards supplémentaires dans la mise en service de nouvelles capacités de production

Les craintes apparues durant la crise sanitaire mettent en évidence l'intérêt de respecter au mieux le calendrier de la transition énergétique, qui prévoit une diversification des moyens de production. La stratégie nationale bas carbone (SNBC) et la programmation pluriannuelle de l'énergie 2019-2028³³⁹ (PPE), publiées le 21 avril 2020, en pleine période de confinement, ont ainsi traduit l'objectif d'une production d'électricité provenant à 40 % d'énergies renouvelables (EnR) en 2030, fixé par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte de 2015.

Cette diversification tarde néanmoins à se concrétiser. En 2020, les énergies renouvelables (EnR) ont certes représenté une part inédite de la production électrique en France (24,5 %) et en Europe (38,2 %), y dépassant pour la première fois la production issue des énergies fossiles³⁴⁰. Toutefois cette hausse du poids des EnR dans la production en France a des causes multiples. Elle s'explique avant tout par la baisse de la production totale d'électricité et par des conditions météorologiques favorables à l'éolien et à l'hydraulique.

³³⁸ RTE, *Réactualisation des perspectives de l'équilibre offre-demande en électricité pour l'hiver 2021-2022*, décembre 2021.

³³⁹ *Décret du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone et décret du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie.*

³⁴⁰ Ember et Agora Energiewende, *The European Power sector in 2020*.

La crise sanitaire a, quant à elle, ralenti en 2020 la dynamique d'installation de nouvelles capacités renouvelables, alors que les objectifs de la PPE accusaient déjà des retards. Les interruptions de chantiers et les difficultés d'approvisionnement du premier semestre 2020 ont en effet concouru au recul de 22 % des installations de nouvelles capacités d'EnR en 2020³⁴¹. Les volumes d'appels d'offres ouverts par l'État ont aussi été inférieurs de 2,2 GW à la programmation de la PPE. En outre, dans son dernier bilan prévisionnel, RTE indique que « *même sans tenir compte de l'année 2020 [...] le développement des énergies renouvelables [est] en deçà des rythmes nécessaires pour l'atteinte des objectifs 2023 de la PPE* » et souligne le retard de l'énergie solaire, dont 15 GW seraient disponibles en 2023 au lieu des 20 GW programmés.

Ces retards s'ajoutent à ceux déjà évoqués de l'EPR de Flamanville. Or, le respect du calendrier de mise en service de toutes les installations dont le développement et la construction sont prévus par les programmations pluriannuelles de l'énergie, est crucial pour renforcer la sécurité de l'approvisionnement à moyen et long terme.

II - Des impacts financiers qui n'épargnent aucun acteur du secteur

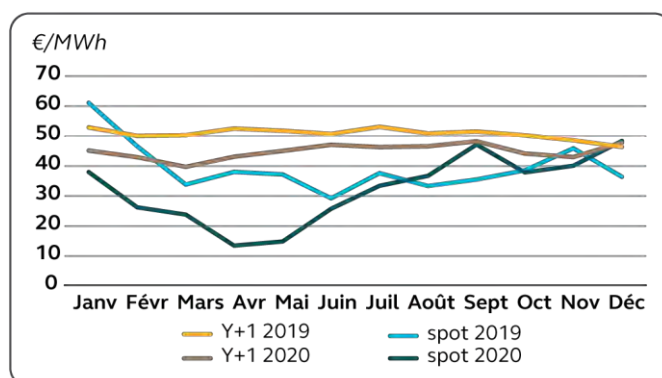
A - Des marchés de l'électricité perturbés

La chute brutale de la demande d'électricité en mars 2020, la baisse du prix du gaz observée depuis début 2019 et l'importante production d'électricité d'origine éolienne du début d'année 2020 ont entraîné au premier semestre 2020 une chute des prix sur les marchés de gros de l'électricité, au comptant (marché spot³⁴²) et, dans une moindre mesure, sur les marchés à terme, c'est-à-dire pour une livraison future. Mais les cours se sont ensuite rétablis en fin d'année 2020. Ils ont connu depuis, au long de l'année 2021, une très forte hausse, principalement en raison de la reprise partielle de l'activité économique, de la hausse des prix du pétrole et du gaz et d'une nette augmentation du prix de la tonne de CO₂.

³⁴¹ SER-RTE, *Panorama de l'électricité renouvelables au 31 décembre 2020*, février 2021.

³⁴² Cotation du jour pour le lendemain.

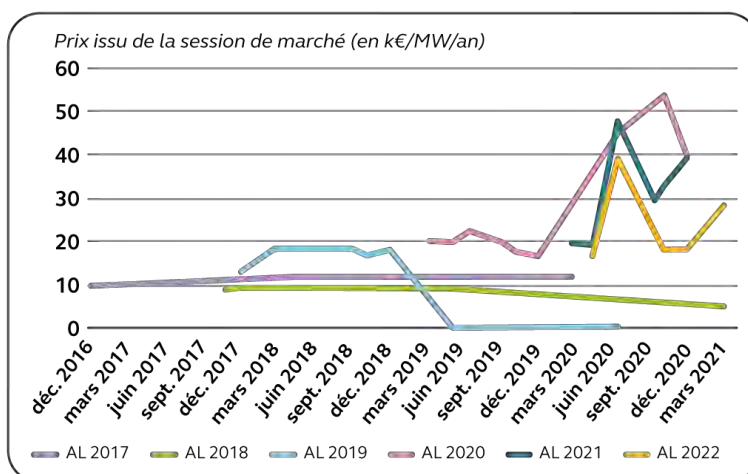
Graphique n° 7 : évolution en 2019 et 2020 du prix de gros de l'électricité au comptant (spot) et à terme (Y+1) (en € / MWh)



Source : Cour des comptes d'après données EPEX SPOT / EEX

Le mécanisme de capacités, qui vise à assurer, en la rémunérant, la présence de moyens de production ou d'effacement suffisants lors des pics de consommation, a également subi des évolutions de prix significatives à partir de l'été 2020. L'annonce d'une moindre disponibilité du parc nucléaire d'EDF pendant l'hiver 2020-2021 a, en effet, logiquement renchéri le prix des capacités fixé par l'enchère de juin 2020.

Graphique n° 8 : évolution du prix moyen des enchères de capacités depuis la création du mécanisme selon les années de livraison (en k€/MW)



Source : RTE. Note de lecture : AL signifie « année de livraison ». Exemple : lors de l'enchère de juin 2020, il apparaît que les prix pour les capacités de l'année de livraison 2021 (en rouge) ont presque atteint 50 k€/MW

Si l'effet direct de cette hausse de prix sur la mise à disposition de capacités de production d'électricité supplémentaires à l'hiver 2020-2021 reste difficile à quantifier, ces évolutions ont, en tout état de cause, des conséquences sur les prix payés par les consommateurs (cf. *infra*).

Enfin, la crise sanitaire a également entraîné des tensions importantes dans la mise en œuvre du mécanisme d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh). Plusieurs contentieux ont, en effet, été ouverts envers EDF par des fournisseurs alternatifs.

L'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh)³⁴³

Créé par la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité, l'Arenh a été conçu pour permettre aux consommateurs de continuer à profiter du prix compétitif de l'électricité nucléaire tout en stimulant la concurrence sur le marché de la fourniture d'électricité. Le dispositif est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2011. Applicable jusqu'au 31 décembre 2025, il donne aux fournisseurs alternatifs d'électricité la possibilité d'accéder, s'ils le souhaitent, à un prix régulé (42 € par MWh), à une partie de l'électricité produite par les centrales nucléaires historiques d'EDF.

Lors du premier semestre 2020, ces fournisseurs ont vu la consommation de leurs clients chuter par rapport aux prévisions ayant fondé, en 2019, leurs demandes d'Arenh et leur approvisionnement complémentaire sur les marchés à terme pour 2020. Pour limiter les reventes à perte de leur excès d'approvisionnement, certains fournisseurs alternatifs ont cherché à interrompre leur approvisionnement à l'Arenh à hauteur de la baisse de consommation effective de leurs clients. Estimant insuffisants les reports et rééchelonnements de factures suggérés par la CRE³⁴⁴ et proposés par EDF, ils ont demandé l'activation de la clause de force majeure du contrat Arenh, pour suspendre son exécution, ce qu'EDF a refusé. Si, sur proposition de la CRE, le ministère a depuis procédé à une modification de l'accord-cadre Arenh afin de préciser l'application de cette clause³⁴⁵, les contentieux ouverts suite aux désaccords entre EDF et certains fournisseurs alternatifs, notamment sur des demandes d'indemnisation, sont restés pendants au fonds courant 2021.

³⁴³ Cour des comptes, *L'évaluation de la mise en œuvre de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh)*, référé, 2018.

³⁴⁴ Délibérations n° 2020-071 du 26 mars 2020 et n° 2020-076 du 9 avril 2020.

³⁴⁵ Arrêté du ministère de la transition écologique du 12 novembre 2020.

B - Des consommateurs protégés pendant la crise mais exposés dès 2021 à une augmentation des prix

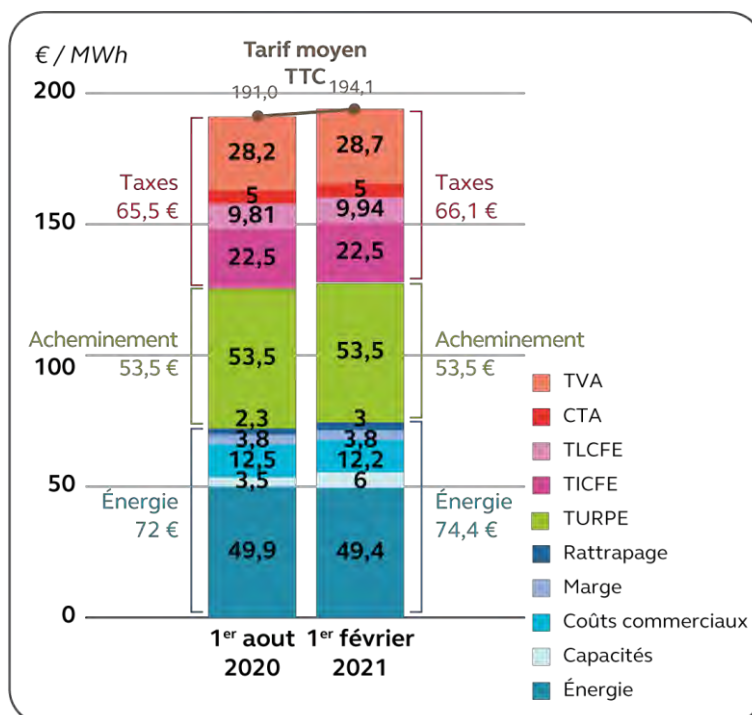
1 - Un impact différé d'un an sur les prix payés par les consommateurs finals

Si les producteurs et les fournisseurs ont été affectés par ces mouvements de prix, les clients finals, eux, n'ont toutefois pas ou peu été concernés en 2020. La hausse des prix de l'électricité constatée entre 2019 et 2020 s'explique par des facteurs survenus en 2019³⁴⁶. En effet, sur le marché de détail de l'électricité, en 2020, 70 % des points de livraison d'électricité disposaient d'un contrat aux tarifs réglementés de vente d'électricité (TRVE)³⁴⁷. Or, les TRVE et une grande partie des autres offres de marché ne suivent pas l'évolution instantanée des prix de gros de l'électricité, mais répercutent ces évolutions de façon différée, lissée et souvent partielle. Ainsi, les TRVE ont intégré, dès 2021, une réduction au titre des baisses de prix des marchés de l'électricité observées en 2020. Cet effet a cependant été plus que neutralisé par la répercussion de la hausse intervenue en 2020 du prix des capacités et, dans une moindre mesure, par l'anticipation d'une hausse des impayés. Au 1^{er} février 2021, le niveau moyen des TRVE a ainsi été augmenté de 1,6 %.

³⁴⁶ Ministère de la transition écologique, SDES, *Prix de l'électricité en France et dans l'Union européenne en 2020*, juin 2021.

³⁴⁷ CRE, *Observatoire des marchés de détail de l'électricité et du gaz naturel – premier trimestre 2020*.

Graphique n° 9 : évolution moyenne des tarifs réglementés de vente de l'électricité pour les consommateurs résidentiels (tarif bleu) au 1^{er} février 2021 (en € / MWh)



Source : Cour des comptes d'après les données fournies par la CRE

Mais cette hausse en 2021 du prix de l'électricité pour les consommateurs à cause de la crise sanitaire apparaît toute relative par rapport à celle, très importante, attendue à partir de 2022. Celle-ci est liée aux niveaux exceptionnels de prix atteints sur les marchés de gros de l'électricité au cours de l'année 2021, qui n'ont pas de lien direct avec la crise sanitaire.

2 - Une volonté de protéger les consommateurs

Nonobstant les évolutions de prix de l'électricité, le Gouvernement a, dès mars 2020, pris des dispositions, mises en œuvre par les fournisseurs, pour protéger les consommateurs qui seraient dans l'incapacité d'honorer leurs factures en raison des conséquences de la crise sanitaire sur l'activité

économique : prolongation de la période de trêve hivernale³⁴⁸ pour les particuliers (et donc de l'interdiction des coupures d'électricité), interdiction des suspensions de fourniture d'électricité pour les entreprises, puis prise en charge d'une partie de leurs coûts fixes à compter de 2021, report d'échéances de factures.

Cette protection des consommateurs a eu un effet notable en France puisque, selon le médiateur national de l'énergie, le nombre des coupures d'électricité ou des réductions de puissance suite à des impayés, s'est réduit de 16 % par rapport à 2019³⁴⁹. Elle a d'ailleurs été instaurée dans la plupart des États européens : moratoire sur les coupures d'électricité (Espagne, Italie, Royaume-Uni), report d'échéances de factures (Allemagne, Italie, Royaume-Uni), etc.³⁵⁰

Les fournisseurs ont supporté, sur leur trésorerie, ces mesures de protection des consommateurs décidées par le Gouvernement. Or, ils redoutent des pertes liées à un effet retard sur l'accroissement des impayés. L'association nationale des opérateurs détaillants en énergie relevait à la fin de l'année 2020 une nette dégradation du paiement des factures par leurs clients professionnels³⁵¹. Cette situation est d'autant plus pénalisante en cette période de crise que les fournisseurs acquittent les droits d'accises sur l'électricité à l'émission de la facture et non à son paiement : ils sont en effet redevables de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE)³⁵² et de la contribution tarifaire d'acheminement³⁵³, indépendamment de la date du paiement effectif de cette même facture par leurs clients.

Aucune donnée ne permet néanmoins à ce jour de quantifier les efforts consentis par les fournisseurs durant la crise. Une évaluation de ces impacts par la CRE serait utile et pourrait être rapprochée des soutiens reçus au titre des dispositifs d'urgence de droit commun.

³⁴⁸ Jusqu'au 10 juillet 2020 et jusqu'au 31 mai 2021.

³⁴⁹ Médiateur national de l'énergie, *Une baisse des interventions pour impayés en 2020 en trompe l'œil*, communiqué de presse, 9 mars 2021.

³⁵⁰ Council of European Energy Regulators, *First analysis of the Covid-19 pandemic's effects on the energy sector –Interim report*, 29 mars 2021.

³⁵¹ Selon une étude du cabinet Eurogroup pour l'association nationale des détaillants en énergie, le taux d'échu moyen des clients professionnels a évolué, entre le deuxième semestre 2019 et le premier semestre 2020, de 3 % à 17 %.

³⁵² Dénommée, selon l'article 266 *quinquies* C du code des douanes, « contribution au service public de l'électricité ».

³⁵³ La CTA permet de financer certains des droits spécifiques relatifs à l'assurance vieillesse des personnels relevant du régime des industries électriques et gazières.

C - L'État mis à contribution

1 - Un surcroît de charges et de moindres recettes fiscales pour l'État

Indépendamment des effets de la crise sur sa propre facture d'électricité, l'État a vu la crise sanitaire accroître ses charges. Le coût de son soutien financier aux EnR électriques³⁵⁴ au titre de 2020 a augmenté, à travers le dispositif de compensation des charges du service public de l'énergie, du fait de la baisse des prix de marché observée au premier semestre 2020. Selon les estimations de la CRE, une hausse de 623 M€ est attendue entre les charges du service public de l'énergie liées au soutien des EnR dues au titre de 2019 et celles dues au titre de 2020³⁵⁵, dont 280 M€ environ s'expliqueraient par des effets-prix auxquels la crise sanitaire a concouru. Cette dernière a ainsi illustré le risque prix supporté par l'État dans le cadre du développement de la filière des EnR électriques³⁵⁶. En 2021, la hausse des prix de gros de l'électricité aura *a contrario* un effet modérateur.

À cette sollicitation mécanique du budget de l'État, s'ajoutent les financements spécifiques que celui-ci a déployés pour soutenir l'économie face à la crise sanitaire. Toutefois, le secteur électrique n'a eu que peu recours jusqu'à présent aux principaux dispositifs du plan d'urgence. Le secteur d'activité de la production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné représentait, à fin avril 2021, 0,02 % des aides allouées au titre du fonds de solidarité, 0,06 % du montant des prêts garantis par l'État, et 0,27 % des reports d'échéance fiscale. De mars 2020 à mars 2021, l'ensemble du secteur des industries extractives, de l'énergie, de l'eau et des déchets n'a en outre représenté que 0,5 % des demandes d'indemnisation au titre du chômage partiel (130,8 M€), alors qu'il représente 2 % de l'emploi salarié privé³⁵⁷.

³⁵⁴ Afin d'assurer le développement des ENR, le dispositif de soutien financier garantit le revenu des producteurs quels que soient les prix des marchés. Cour des comptes, *Le soutien aux énergies renouvelables*, communication à la commission des finances du Sénat, mars 2018.

³⁵⁵ Dont le paiement s'étalera en 2021 et 2022.

³⁵⁶ Face à ce risque, la Cour avait formulé en 2018 plusieurs recommandations pour améliorer l'efficacité des mécanismes de soutien financier. Cour des comptes, *Le soutien aux énergies renouvelables*, communication à la commission des finances du Sénat, mars 2018.

³⁵⁷ Situation au 24 avril 2021, *open data du Gouvernement*.

Par ailleurs, la baisse de consommation d'électricité a logiquement amoindri certaines recettes fiscales en 2020. Notamment, la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité a régressé de 7,837 Md€ en 2019 à 7,534 Md€ en 2020, soit une perte de 482 M€ pour le budget de l'État.

2 - Les interventions de l'État actionnaire et régulateur

Acteur intégré de la production et de la fourniture d'électricité, EDF a été financièrement impactée par la crise. Entre 2019 et 2020, son chiffre d'affaires s'est contracté de 3,2 % pour s'établir à 69,03 Md€ tandis que sa marge opérationnelle (EBITDA³⁵⁸) se réduisait de 3,3 % à 16,17 Md€.

Bien que le groupe s'inscrive dans une trajectoire de redressement depuis 2015, la crise sanitaire est intervenue alors que sa situation financière restait fragile. De fait, avec plus de 40 Md€ d'endettement financier net, toute compression de l'EBITDA d'EDF altère les ratios financiers d'endettement qui guident les agences de notation dans leurs appréciations. Or, le groupe a besoin d'un accès à coût raisonnable aux marchés financiers pour financer ses importants investissements : maintenance du parc de production existant et prolongation de la durée de vie des centrales historiques à travers le programme de Grand Carénage³⁵⁹, fin du déploiement des compteurs Linky, achèvement des nouveaux EPR de Flamanville³⁶⁰ et d'Hinkley Point-C³⁶¹, développement des énergies renouvelables.

En réaction à la crise sanitaire, EDF, qui redoutait alors une perte complémentaire de 2 Md€ d'EBITDA sur 2021 et 2022³⁶², a engagé à l'été 2020 un nouveau plan d'action pour la période 2020-2022 dont l'objectif affiché était de contenir l'endettement financier net³⁶³ du groupe en deçà du triple de son EBITDA à l'horizon 2022.

³⁵⁸ L'EBITDA, *Earnings before interest, taxes, depreciation, and amortization*, correspond au bénéfice avant intérêts, impôts, dépréciation et amortissement.

³⁵⁹ Le coût a été réévalué pour la période 2014-2025 à 49,4 Md€ courants en octobre 2020 : *EDF réajuste le coût du programme Grand Carénage*, communiqué de presse, 29 octobre 2020 (les chiffres mentionnés comprennent la maintenance courante).

³⁶⁰ Le coût à terminaison a été évalué à 19,1 Md€²⁰¹⁵ par la Cour des comptes. Cour des comptes, *La filière EPR*, rapport public thématique, juillet 2020.

³⁶¹ La mise en service d'HPC a été reportée à juin 2026, au lieu de la fin d'année 2025, et le coût à terminaison réévalué de l'ordre de 0,5 Md€ à hauteur de 22-23 Md€²⁰¹⁵ sous l'effet de la crise sanitaire. EDF, *Actualisation du projet Hinkley Point C*, communiqué de presse, 27 janvier 2021.

³⁶² Les Échos, interview du directeur général d'EDF, 18 février 2021.

³⁶³ L'endettement financier net désigne le solde des dettes financières de l'entreprise et des placements financiers.

**Le plan d'action d'EDF pour 2020-2022 en réponse
à la crise sanitaire**

Le 30 juillet 2020, le conseil d'administration d'EDF a approuvé un plan comportant quatre piliers pour la période 2020-2022 : réduire de 0,5 Md€ les dépenses opérationnelles entre 2019 et 2022, réaliser un programme de cessions de l'ordre de 3 Md€, stabiliser à 15 Md€ par an les investissements nets du groupe et consolider les fonds propres de l'entreprise. EDF a ainsi levé 4,5 Md€³⁶⁴ de fonds auprès des marchés financiers en septembre 2020 : 2,1 Md€ de titres obligataires dits « hybrides », considérés comme des fonds propres au regard des normes comptables internationales, et 2,4 Md€ d'obligations convertibles en actions nouvelles ou existantes (OCEANE).

Grâce au soutien de l'État, les mesures décidées ont porté leurs fruits dès 2020 en limitant l'endettement financier net à 42,3 Md€ en fin d'année, en dépit de la détérioration des flux de trésorerie du groupe, négatifs de 2,7 Md€ en 2020.

L'État, en tant qu'actionnaire, a en effet participé à la souscription de l'émission d'obligations convertibles de 2,4 Md€ lancée par l'entreprise en septembre 2020, à hauteur de 40 %, soit 960 M€ en montant nominal, grâce aux crédits de 20 Md€ mis en place dans le cadre du plan d'urgence pour renforcer les fonds propres d'entreprises à caractère stratégique. Il lui restera à décider de la conversion ou non de ces titres d'ici à 2024. Par ailleurs, il s'est engagé à percevoir son dividende au titre de l'exercice 2021 en actions, comme cela était déjà prévu pour l'exercice 2020³⁶⁵.

³⁶⁴ En montant nominal.

³⁶⁵ Les actionnaires d'EDF ont renoncé au solde des dividendes de 2019 et au versement d'un acompte 2020. L'objectif de distribution du résultat net courant entre 45 et 50 % pour les années 2020 à 2022 est maintenu.

La forte hausse des prix de l'énergie observée depuis 2021 contribue désormais, selon EDF, à éloigner les craintes relatives à la soutenabilité financière de l'entreprise. Sa trajectoire financière reste néanmoins dépendante des principaux dispositifs de régulation du secteur électrique, qui conditionnent une partie importante des revenus de la production d'électricité par EDF.

À cet égard, le devenir de l'accès régulé à la production nucléaire historique, aujourd'hui assuré par l'Arenh, est déterminant. Or, rencontrant régulièrement des difficultés d'application, l'Arenh est contesté à la fois par EDF pour son niveau de prix jugé trop bas et son recours laissé au libre choix des fournisseurs alternatifs et par ces derniers, qui regrettent de ne pouvoir accéder qu'à environ 25 % de la production nucléaire historique. Ce dispositif arrivera à échéance le 31 décembre 2025. Des négociations ont été engagées entre la Commission européenne et le Gouvernement français pour définir une nouvelle régulation du nucléaire, qui prendrait son relais. Or, ces négociations n'ont toujours pas abouti, empêchant ainsi de donner une perspective sur l'évolution de la régulation du nucléaire à tous les acteurs du secteur et notamment à EDF.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'intensité et la durée de la crise sanitaire ont mis à l'épreuve la résilience du système électrique et de ses acteurs. Ces derniers – État, opérateurs, entreprises – ont fait face, aussi bien dans la gestion de crise du printemps 2020 que dans la mise en œuvre par la suite d'une continuité d'activité au long cours, permettant le maintien de la production et de l'acheminement de l'électricité aux consommateurs.

La très bonne réactivité collective des acteurs à la survenue de la crise ne doit toutefois pas empêcher de préparer au mieux la gestion des éventuelles crises futures. Cela nécessite de prendre en considération les retours d'expérience déjà engagés et d'intégrer leurs conclusions au regard des spécificités de la crise de la covid 19, notamment sa durée.

Durant la crise, par différentes mesures, l'État a voulu protéger les consommateurs face à d'éventuelles difficultés de paiement de leurs factures d'électricité. La contribution active des fournisseurs d'électricité à ces mesures, décidée par le Gouvernement, mériterait toutefois une évaluation financière afin de mieux anticiper à l'avenir l'impact d'un tel élargissement de leurs obligations.

L'État actionnaire a, par ailleurs, apporté un soutien financier important à EDF, dont les comptes 2020 ont été dégradés par les conséquences de la crise. L'amélioration notable de la situation financière de l'entreprise grâce à la hausse des prix de marché depuis 2021 devrait aussi compenser en partie les effets de la crise sanitaire. Toutefois, les perspectives de l'entreprise sur le plus long terme sont dépendantes de l'évolution envisagée de la régulation du nucléaire.

La crise sanitaire a également rappelé les risques pesant actuellement sur la disponibilité du parc nucléaire et les risques de marges insuffisantes pour assurer la sécurité d'approvisionnement. RTE maintient d'ailleurs les deux prochains hivers sous vigilance. À court terme, développer les capacités d'effacements de consommation pourrait contribuer à restaurer des marges.

À moyen et long terme, ce sont les programmations pluriannuelles de l'énergie (PPE) qui proposent les objectifs et moyens assurant la sécurité d'approvisionnement en électricité. Il importe dès lors de respecter le rythme de développement des capacités de production et d'effacement qu'elle prévoit, car il détermine les marges dont dispose le système électrique, alors que la crise sanitaire a eu pour effet d'accroître les retards déjà observés en la matière.

Aussi, au regard des effets de la crise sanitaire observés depuis 2020, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. établir le bilan des conséquences financières pour les fournisseurs des mesures d'urgence mises en œuvre par le Gouvernement en réponse à la crise dans le secteur de l'électricité (CRE, 2022) ;*
 - 2. tenir compte, lors de la révision du plan national de continuité électrique en cours, des retours d'expérience consécutifs à la crise de la covid 19 et veiller à son articulation avec les plans des opérateurs du secteur (DGEC, 2022) ;*
 - 3. combler les retards pris dans le développement des capacités nouvelles d'effacement et de production prévues par la programmation pluriannuelle de l'énergie afin d'améliorer la sécurité d'approvisionnement (DGEC, 2022).*
-

Réponses

Réponse du Premier Ministre	363
Réponse du président-directeur général de la société électricité de France (EDF)	366
Réponse du président de la commission de régulation de l'énergie (CRE)	369

Destinataires n'ayant pas d'observation

Monsieur le président du directoire de la société Réseau de transport d'électricité (RTE)
Monsieur le président de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN)
Monsieur le directeur général de la société Orano

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

J'ai pris connaissance avec intérêt du chapitre « L'approvisionnement en électricité face à la crise sanitaire : une réactivité dans l'urgence, des impacts à plus long terme » destiné à figurer dans le rapport public annuel 2022 de la Cour des comptes.

En premier lieu, je partage le constat de la Cour concernant la mobilisation efficace de l'ensemble des acteurs du système électrique et des services de l'État, en particulier leur forte réactivité et leur capacité d'adaptation face à une situation totalement inédite, qui pourraient d'ailleurs mériter d'être encore davantage soulignées.

Je souscris bien sûr à la recommandation n° 2 de la Cour, qui invite à prendre en compte, lors de la révision du plan national de continuité électrique, les retours d'expérience de la crise tout en veillant à son articulation avec les plans des opérateurs du secteur. Les travaux de révision, actuellement en cours sous l'égide du ministère de la transition écologique, devraient être finalisés dans le courant de l'année et tireront tous les enseignements de la gestion de la crise COVID.

Je tiens ensuite à rappeler toute l'importance que le Gouvernement accorde à la sécurité d'approvisionnement électrique.

À cet égard, il faut souligner que l'existence d'une situation de vigilance sur les hivers 2020 à 2024, qui résulte notamment des contraintes issues du programme de maintenance des centrales nucléaires d'EDF, préexistait à la crise sanitaire et avait été clairement identifiée par le gestionnaire du réseau de transport électrique (RTE).

Dans ce contexte, la crise sanitaire a significativement perturbé la réalisation des activités de maintenance. Au cours de l'hiver 2020-2021, la replanification des arrêts pour maintenance des réacteurs nucléaires a permis de maintenir la disponibilité effective du parc nucléaire à un niveau proche de celui observé les années précédentes, ce qui constitue une réussite opérationnelle.

Toutefois, comme le rappelle la Cour, la disponibilité du parc nucléaire sur les mois d'hiver est déterminante pour la sécurité d'approvisionnement en électricité et la crise sanitaire a fragilisé plus encore une situation déjà tendue sur les hivers à venir.

Dans ce contexte de vigilance particulière sur la sécurité d'approvisionnement, le Gouvernement a maintenu, en vue du passage de l'hiver 2021-2022, l'organisation mise en place durant la crise avec les acteurs, en particulier EDF et RTE, permettant un suivi rapproché de la disponibilité des moyens de production.

Il a également actionné tous les leviers permettant d'accroître les marges de sécurité, par exemple en mobilisant davantage les effacements de consommation, comme le recommande la Cour (recommandation n° 3). Ainsi, début 2021, le Gouvernement a fait évoluer le dispositif de soutien aux effacements, ce qui a permis de porter à 2,4 GW le volume d'offres déposées pour 2022, soit une augmentation de 75 % par rapport à 2021, qui affichait déjà des résultats en nette progression par rapport aux années précédentes.

S'agissant des capacités de production, la crise sanitaire a conduit à un retard dans le développement de nouveaux projets énergétiques (photovoltaïques, éoliens terrestres ou en mer), mais également au décalage de certaines périodes d'appels d'offres prévus en 2020. Pour combler le retard, les volumes des prochains appels d'offres pourront être modulés, comme le permet le nouveau cadre de soutien pour les EnR électriques pour la période 2021-2026 approuvé par la Commission européenne en juillet dernier, et ce de manière progressive afin de s'adapter aux capacités réelles de développement des projets des différentes filières.

En outre, pour accélérer le développement de ces projets, indispensables à la transition énergétique, tout en prenant en compte les enjeux d'acceptabilité, le Gouvernement a pris récemment un ensemble de mesures en faveur d'un développement maîtrisé et responsable des énergies renouvelables³⁶⁶. D'ores et déjà, les mesures prises par le Gouvernement depuis le début du quinquennat commencent à produire leurs effets : à titre d'exemple, alors que la moyenne de raccordement des projets photovoltaïques au cours des cinq dernières années était de l'ordre d'1 GW par an, plus de 2 GW ont été raccordés sur les neuf premiers mois de l'année 2021.

En ce qui concerne l'impact économique de la crise pour le système électrique, il faut distinguer deux périodes très différentes : une première période caractérisée par un fort ralentissement de la demande, au début de la crise sanitaire, des prix de marché très faibles, et des consommateurs potentiellement en difficulté du fait de la contraction de l'activité économique ; suivie par une période de redémarrage de l'économie, couplée à une faible disponibilité des moyens de production, et caractérisée par une forte hausse des prix de l'énergie, bien au-delà des niveaux habituels.

Dans ce contexte, le Gouvernement s'est attaché à accompagner les consommateurs, d'abord en prenant des mesures d'urgence pour protéger l'emploi et le pouvoir d'achat des Français, qui ont concerné tant les particuliers (report de la trêve hivernale notamment) que les professionnels les plus en difficulté (dispositif de reports de paiement des factures, limitation des possibilités de suspension d'alimentation ou de

³⁶⁶ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2021.10.05_10mesures_Eolien-3.pdf ; https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/21189_Plan-actions_Photovoltaïque-1.pdf ; <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/EnR%20citoyennes.pdf>, ...

réduction de puissance). Je salue à cet égard la mobilisation des fournisseurs pour mettre en œuvre ces mesures.

Puis, face à l'augmentation exceptionnelle des prix de l'énergie depuis fin 2021, le Gouvernement a pris plusieurs mesures visant à amortir la hausse pour les consommateurs : chèque énergie exceptionnel de 100 euros pour 5,8 millions de foyers, « bouclier tarifaire » avec un gel des tarifs réglementés du gaz à leur niveau d'octobre 2021 et une limitation de la hausse des tarifs réglementés de vente de l'électricité à 4 % en février 2022. L'« indemnité inflation » complète ces dispositions.

Comme le souligne la Cour, le groupe EDF a été indéniablement affecté par la crise sanitaire, les difficultés opérationnelles induites par cette crise ayant eu un impact négatif sur l'EBITDA du groupe à hauteur de 115 milliards d'euros sur l'exercice 2020 et fragilisé la notation de son crédit. Néanmoins, les mesures mises en place par EDF, comme la réduction des charges opérationnelles et le déploiement d'un programme de cessions, conjuguées au soutien apporté par l'État à la stratégie du groupe (notamment à travers la souscription à une émission d'obligations vertes à hauteur de un milliard d'euros en 2020 et le prolongement de son engagement à percevoir son dividende en titres) ont permis de limiter les effets de la crise sanitaire sur la trajectoire financière du groupe et de contribuer au renforcement de cette dernière. À ce titre, la Cour pourrait rappeler utilement les résultats financiers d'EDF au premier semestre 2021, ces derniers apparaissant en forte amélioration par rapport au réalisé de l'année 2020 et aux attentes des analystes financiers.

La Cour souligne que la trajectoire financière du groupe EDF reste actuellement très fortement contrainte par l'existence du dispositif de l'Accès Régulé à l'Électricité Nucléaire Historique, qui prendra fin au 31 décembre 2025. Le Gouvernement travaille à mettre en place une nouvelle régulation du parc nucléaire existant, qui permettra de maintenir un haut niveau de protection des consommateurs, particulièrement utile en cas d'envolée des prix de gros comme aujourd'hui, tout en contribuant à sécuriser la trajectoire financière du groupe EDF à moyen terme. Les travaux menés ont déjà permis d'aboutir à une méthodologie, partagée avec les services de la Commission européenne, d'établissement du coût du nucléaire à prendre en compte pour cette nouvelle régulation. Ces travaux se poursuivent. Une telle réforme, couplée à la poursuite active des efforts engagés pour permettre à la filière nucléaire française, dont EDF est le chef de file, de retrouver le plus haut niveau de rigueur, de qualité et d'excellence, augmenterait les capacités de résilience du groupe EDF.

Telles sont les observations que je tenais porter à votre connaissance.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ ÉLECTRICITÉ DE FRANCE (EDF)

La Cour des comptes a analysé les impacts de la crise de la covid 19 en France sur l'approvisionnement en électricité. Au terme de son enquête, elle salue « la réactivité des acteurs du système électrique » ; elle souligne également les points qui requièrent notre vigilance.

Pour ce qui concerne le Groupe EDF, je puis confirmer la mobilisation sans faille de ses salariés, tout particulièrement dans ses unités opérationnelles, afin d'assurer la continuité de la production et de la fourniture d'électricité. La disponibilité ininterrompue de l'électricité était effectivement cruciale dans cette période : pour les ménages auprès desquels les services commerciaux sont restés présents, pour les entreprises qui ont dû réorganiser à distance le travail de leurs salariés et, bien évidemment, pour les hôpitaux et tous les établissements de soins qui ont été les acteurs de première ligne dans la prise en charge des personnes contaminées par le virus et, plus largement, dans la mise en œuvre des mesures sanitaires pour lutter contre la pandémie.

Le système électrique a été mis à l'épreuve, mais en définitive il aura tenu. À aucun moment, EDF n'a été confrontée à une perte de disponibilité de ses moyens de production d'une ampleur telle que RTE eut été contraint de recourir à des mesures exceptionnelles, comme par exemple la réduction de la tension sur le réseau ou le délestage des consommateurs. Ce résultat ne saurait s'expliquer uniquement par une diminution de la consommation due à la fortune d'un hiver 2020-2021 plutôt clément. La continuité du service, qui fut le fil rouge de l'entreprise durant toute la crise sanitaire, a été possible parce que l'entreprise disposait de moyens robustes et parce qu'elle était techniquement préparée à une gestion de crise à tous les niveaux de son organisation. En témoigne le fait qu'elle s'exerçait depuis septembre 2019 à un exercice de crise à dimension internationale qui aurait dû se dérouler en juin 2020.

En dépit de ce constat positif, à la suite de RTE, la Cour s'est inquiétée à juste titre d'une possible rupture de l'équilibre offre-demande, liée une moindre capacité du système électrique à mobiliser des moyens de production opérationnels en période de pointe. La fermeture pour diverses raisons de certains moyens de production au cours des dix dernières années, conjuguée à un développement plus lent que prévu de l'éolien et du solaire, s'est traduite par une contraction des marges d'approvisionnement destinées à faire face aux pointes de consommation ou à l'arrêt inopiné de moyens de production existants. Cette situation s'explique essentiellement par la contraction, continue au cours de ces dernières années, des marges d'approvisionnement par rapport à la consommation.

Le Groupe EDF est bien évidemment attentif à cette évolution. C'est la raison pour laquelle il a engagé, avec l'appui de son Conseil d'administration, un ambitieux programme d'investissements dans le domaine des énergies renouvelables (parcs éoliens terrestres et en mer, parcs solaires), dans la maintenance de son parc nucléaire en exploitation afin de maintenir son haut niveau de sûreté et de performance (Grand Carénage) et, si le Gouvernement en décide, dans le développement de nouvelles centrales nucléaires. Nous savons, par expérience, que le temps de l'industrie est exigeant et que s'agissant d'infrastructures, il faut compter avec la complexité de leur ingénierie, avec les limites physiques à leur réalisation, avec leur acceptation sociétale et avec le rôle majeur des autorités administratives indépendantes qui en assurent la régulation.

Au demeurant, dans le contexte d'un réseau électrique de plus en plus connecté sur l'espace européen, il est important de noter que la sécurité d'approvisionnement n'est pas un sujet propre à la France et à son parc nucléaire. À titre d'exemple, la dépendance énergétique au gaz importé et l'ampleur des déclassements à opérer concernant les moyens de production thermiques constituent pour les pays voisins des défis majeurs, dont il ne faut sous-estimer ni le temps de leur résolution, ni leur coût. Félicitons-nous que la France n'ait pas eu à connaître une défaillance majeure de son système électrique, voire une situation proche du black-out total, comme l'ont connue par exemple le Texas en février 2021 et à plusieurs reprises l'État de Victoria en Australie en 2016 et 2017.

S'agissant des impacts sur les hivers 2020 à 2024 des opérations de maintenance exceptionnelle du parc nucléaire existant, la survenance d'une situation hors norme, comme l'a été la crise sanitaire, a démontré l'aptitude d'EDF à en redéployer sa programmation alors même qu'un exercice de cette nature relève d'une grande complexité au plan industriel au vu du nombre de paramètres techniques à prendre en compte et de la multiplicité des intervenants. L'optimisation du planning des arrêts de tranches nucléaires a permis de restaurer une disponibilité satisfaisante durant l'hiver 2020-2021 et, par là-même, de contribuer à assurer la sécurité d'approvisionnement national dans le respect des conditions de sûreté nucléaire. Pour ce qui est de Fessenheim, le report de l'arrêt définitif du réacteur N°2 prévu en juin 2020 n'était plus à la main d'EDF lorsque la question a été soulevée. Il aurait en effet comporté des problèmes techniques, de reconstitution des équipes d'exploitation et d'autorisation au plan de la sécurité nucléaire qui n'étaient pas surmontables, quels que soient les souhaits qu'aurait pu avoir EDF de prolonger la durée de vie de ce réacteur.

Comme j'ai eu l'occasion de le dire en audition devant la 2^{ème} chambre de la Cour, l'entreprise EDF est étrangère à toute forme de pensée qui voudrait antagoniser le nucléaire et les énergies renouvelables. À l'heure où l'urgence climatique se fait de plus en plus pressante et où

l'électricité s'affirme comme l'énergie d'avenir, toutes les technologies sont nécessaires pour assurer une production durable d'électricité et répondre aux objectifs de décarbonation de nos sociétés ; la sécurité d'approvisionnement du système électrique passe par cette complémentarité des moyens de production décarbonés que sont le nucléaire et les énergies renouvelables. EDF n'est pas seule à s'exprimer en ce sens. C'est aussi l'opinion formulée par l'Agence Internationale de l'Énergie et par un grand nombre d'experts et de scientifiques. Les arbitrages de demain ne seront pas entre les énergies renouvelables et le nucléaire. Les enjeux portent désormais sur le rythme de décarbonation des mix énergétiques et sur la capacité des pays européens à se passer des énergies fossiles, tout en assurant leur sécurité d'approvisionnement énergétique grâce à une électricité décarbonée. De ce point de vue, comparée à nos voisins, la France, structurellement exportatrice d'une électricité très largement décarbonée, a des atouts importants à faire valoir.

À cet égard, je rappelle que le Groupe EDF, à travers son parc hydroélectrique et sa filiale EDF Renouvelables, est un acteur majeur des énergies renouvelables et qu'il y joue un rôle essentiel dans notre pays, tout particulièrement au travers de grands projets industriels de parcs éoliens en mer ainsi que dans la mise en œuvre d'un plan solaire ambitieux. Le Groupe EDF considère que des projets hydroélectriques additionnels pourraient aussi jouer un rôle bien utile dans les prochaines années si les cadres institutionnels et réglementaires français et européen le permettent.

Il est vrai que la crise sanitaire a affecté la situation financière d'EDF. Pour autant, les impacts sont restés dans des ordres de grandeur qui n'ont pas modifié l'appréciation des analystes financiers et des agences de notation. EDF a, par ailleurs, été l'un des rares groupes à informer le marché sur ses modalités de calcul des impacts de la crise sur l'exercice 2020. Malgré l'impact de la crise sanitaire, EDF a délivré en 2020 un résultat net courant positif d'un montant de 1,9 Milliard €, en progression notable par rapport au 1^{er} semestre 2021.

De même, les fournisseurs alternatifs n'ont pas été épargnés par la crise, tout particulièrement ceux qui n'avaient pas mis en œuvre une gestion actif-passif de leur activité. Alors qu'ils s'étaient mobilisés avant la crise sanitaire pour obtenir un accès plus large au dispositif de l'ARENH, la plupart d'entre eux ont souhaité que leur approvisionnement au titre de ce guichet soit suspendu non pas seulement à hauteur de la baisse de la consommation de leurs clients, mais pour la totalité des volumes qu'ils avaient souscrits. Cette question, qui comporte un volet contentieux, renvoie à celle de la refonte des mécanismes d'accès à l'ARENH et à son prix, qu'EDF appelle de ses vœux.

En interne, la gestion de la crise s'est déroulée dans une grande qualité de dialogue social ; elle a permis de tirer des enseignements pour moderniser les modes de travail et de management de l'entreprise.

L'inventaire de la période ne serait pas exhaustif, si je ne mentionnais pas les mesures d'accompagnement qu'EDF a mis en œuvre durant la crise à destination de ses clients, de ses fournisseurs et de ses prestataires : suspension de toute réduction ou interruption de fourniture d'électricité et de gaz ainsi que des pénalités de retard pour les particuliers ; report du paiement des factures, puis échelonnement des paiements sur une durée de 6 mois pour les professionnels éligibles au Fonds de Solidarité ; en sens contraire, accélération des paiements aux fournisseurs TPE et PME par rapport au délai contractuel de 60 jours.

Enfin, comme la Cour le mentionne dans son rapport, les Français n'auront pas eu à souffrir en 2020 et 2021 d'un alourdissement significatif de leurs factures d'électricité, ni d'un abaissement de la qualité des services d'EDF. C'est une fierté pour l'entreprise qu'en dépit de la crise sanitaire et de la montée des prix de l'électricité sur les marchés de gros le consommateur français continue à bénéficier d'un coût de l'électricité qui reste l'un des plus bas en Europe.

-

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DE RÉGULATION DE L'ÉNERGIE (CRE)

De manière générale, je partage les analyses et recommandations que vous formulez dans ce chapitre et vous remercie de la prise en compte de nos remarques formulées cet automne sur le rapport provisoire.

Votre analyse des conséquences de la crise sur les infrastructures de réseaux rejoint notamment les constats formulés par la CRE, dans sa délibération de mars 2021, suite à un bilan réalisé auprès de l'ensemble des gestionnaires d'infrastructures électriques et gaziers.

La CRE y soulignait notamment la capacité des opérateurs à adapter et transformer leurs activités face à la crise et constatait que la sécurité et la qualité d'alimentation avaient toujours été assurées. Ces adaptations ont notamment permis aux opérateurs de reprendre leur activité de manière rapide et organisée, maîtrisant ainsi au maximum les conséquences de la crise sur leurs missions de transport, distribution ou stockage d'électricité ou de gaz, mais aussi de continuer d'assurer le développement et l'entretien nécessaires des réseaux.

La CRE constatait également que le cadre tarifaire avait su protéger les opérateurs des conséquences financières de la crise. En parallèle de cette protection des opérateurs, la CRE a également accompagné durant toute la crise sanitaire, les mesures mises en place pour protéger au mieux les consommateurs et continue à le faire dans le cadre de la crise sans précédent que connaît actuellement notre système énergétique.

5

Les grands aéroports français

PRÉSENTATION

Les mesures sanitaires adoptées par les gouvernements en réponse à l'épidémie de covid 19 ont eu de très fortes répercussions sur le trafic aérien mondial. En France, le premier confinement a presque mis à l'arrêt l'activité aéroportuaire en avril et mai 2020. Les contraintes sur les voyages qui ont accompagné le déconfinement et les restrictions de déplacement maintenues avec de nombreux pays n'ont permis qu'une reprise très partielle de l'activité. Les aéroports français comptant plus d'un million de passagers par an – dits « millionnaires » – et caractérisés par une proportion significative de leurs liaisons avec l'international et l'outre-mer ont été très affectés. Il en est résulté une forte baisse de leurs revenus et des pertes significatives. En réponse à ce choc, les aéroports ont mis en œuvre des plans d'économies volontaristes et ont pu bénéficier du soutien de l'État.

La sortie de crise pourrait être plus délicate que dans d'autres secteurs, du fait de l'évolution des comportements et de la montée en puissance des préoccupations environnementales. Le modèle économique des aéroports, fondé sur la forte croissance du trafic et d'importants investissements, pourrait en être profondément affecté.

Le présent chapitre est l'aboutissement d'une enquête conduite entre janvier et juin 2021 auprès de dix plateformes aéroportuaires millionnaires³⁶⁷. La gestion de ces plateformes est assurée par des exploitants liés à l'État par un contrat de concession³⁶⁸. Une taxe est affectée à ces exploitants pour l'exercice de missions régaliennes qui leur sont déléguées.

Après l'analyse de l'impact de la crise sanitaire sur le trafic aérien et de la réponse opérationnelle d'aéroports confrontés à des perspectives de reprise incertaines (I), le présent chapitre examine la dégradation de la situation financière des sociétés aéroportuaires (II) et les défis à relever à court et moyen termes (III).

³⁶⁷ Aéroports de Paris (Roissy et Orly), Nice-Côte d'Azur, Lyon, Toulouse-Blagnac, Montpellier-Méditerranée, Bordeaux-Mérignac, Strasbourg-Entzheim, Marseille-Provence, La Réunion-Roland Garros et La Guadeloupe-Pôle Caraïbes.

³⁶⁸ À l'exception d'Aéroports de Paris (ADP).

I - Des aéroports durement éprouvés par la crise

Les aéroports ont été confrontés à l'effondrement du trafic aérien résultant des restrictions imposées par les gouvernements aux déplacements domestiques et internationaux.

A - Une crise exceptionnelle pour le transport aérien

Après un début d'année 2020 encourageant (+ 3 % en janvier-février), le premier confinement a marqué une rupture dans le trafic aérien.

1 - L'effondrement du trafic

Le trafic passagers a été le plus affecté, seuls les vols sanitaires et de rapatriements étant maintenus pendant les périodes de restrictions les plus fortes. Entre 2019 et 2020, le trafic aérien de passagers a chuté de près de 70 %³⁶⁹ en France (le nombre de passagers est passé de 179,6 millions en 2019 à 54,1 millions en 2020) et de 69 % en moyenne s'agissant des dix aéroports couverts par l'enquête. Cette évolution a résulté à la fois de la diminution des deux tiers du nombre de vols commerciaux et d'une baisse d'un tiers du taux de remplissage des avions. Le mois de mai 2020 correspond au point le plus bas du trafic, avec une baisse de 95 % du nombre de vols et de 73 % de leur taux de remplissage par rapport à mai 2019.

Le fret a davantage résisté, avec un recul limité à 17 % au cours de l'année 2020. Le transport de marchandises, principalement assuré en temps normal dans les soutes des avions transportant des passagers, a dû s'adapter face à l'effondrement du trafic voyageurs. Les opérateurs ont davantage recouru aux vols cargo, dont la part dans le trafic total a fortement progressé³⁷⁰.

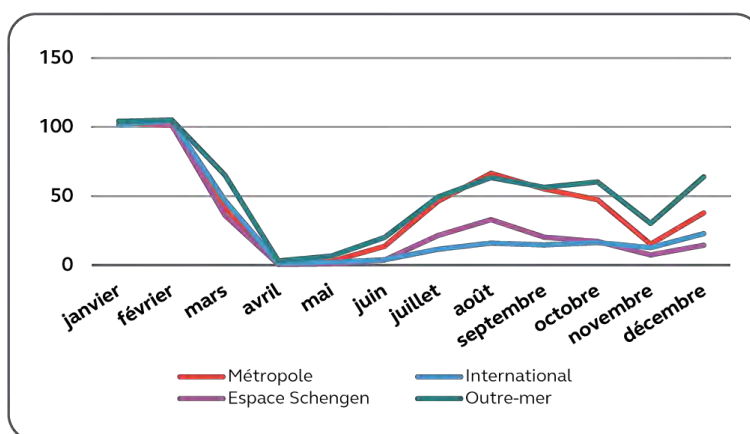
³⁶⁹ Données DGAC, TendancesCiel n° 88 de décembre 2020.

³⁷⁰ À Roissy, où s'effectue 85 % du tonnage de fret de l'échantillon des aéroports de l'enquête, les vols cargo ont représenté jusqu'à 48 % des vols en décembre 2020 (et jusqu'à 70 % au printemps) contre 12 % en décembre 2019.

Chaque levée partielle des restrictions, qui a accompagné la fin des périodes de confinement³⁷¹, a été marquée par une vive reprise du trafic domestique, y compris vers l'outre-mer. À l'été 2020, le trafic est ainsi revenu à près de 70 % de son niveau de 2019. Les déplacements européens et, plus encore, internationaux sont en revanche demeurés en net repli, en raison à la fois d'un manque de coordination et de visibilité sur les restrictions imposées par les États et des incertitudes quant à la circulation du virus.

Ces évolutions contrastées ont eu un impact variable sur les aéroports selon la structure de leur trafic. Ceux qui ont une part prépondérante de liaisons internationales ont été particulièrement affectés. Ainsi, entre le premier confinement et la fin de l'année 2020, le trafic de la plateforme de Paris-Charles de Gaulle (CDG) n'a pas dépassé 20 % de son niveau de 2019. À l'inverse, les aéroports de Montpellier et Strasbourg ont mieux résisté grâce au poids plus important des vols domestiques dans leur trafic.

Graphique n° 1 : comparaison mois par mois de l'évolution du trafic 2020 par rapport à 2019 (base 100)

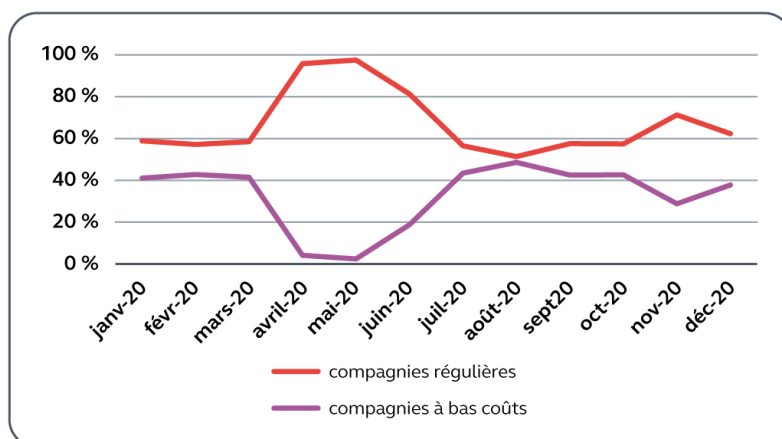


Source : Cour des comptes d'après les données transmises par les 10 aéroports de l'échantillon

Durant les périodes de confinement, seules les compagnies régulières ont continué à fonctionner, assurant ainsi la continuité du service public aéroportuaire. Les compagnies à bas coûts ont préféré attendre l'assouplissement des restrictions sur les déplacements pour reprendre leurs vols. Il en est résulté une très grande volatilité de la part de marché de ces dernières, qui a oscillé entre 3 % (en mai) et 49 % (en août) du trafic passagers en 2020. Les aéroports dont le trafic domestique et vers l'outre-mer est en grande partie assuré par des compagnies à bas coûts (Bordeaux, Montpellier, Orly, Nice) ont ainsi pu redémarrer plus vite à l'issue des confinements.

³⁷¹ La France a connu trois périodes de confinement : de mi-mars à mi-mai 2020 puis à l'automne 2020 et, enfin, en avril 2021.

Graphique n° 2 : parts du trafic passagers des compagnies régulières et des compagnies à bas coûts dans l'espace européen



Source : Cour des comptes d'après les données transmises par les 10 aéroports de l'échantillon

2 - L'instabilité des mesures par pays et la coordination limitée au sein de l'Union européenne (UE)

Les efforts de coordination des mesures sanitaires au sein de l'UE ont souvent été mis à mal par la propagation différenciée de l'épidémie, conduisant à l'adoption de mesures spécifiques par les États, seuls compétents en matière sanitaire. La liberté de voyager a été d'autant plus entravée que les mesures adoptées ont été marquées par l'instabilité des règles d'entrée dans les pays³⁷² et des obligations de respecter des périodes de « quarantaine », ou encore des dispositions imposant de justifier son déplacement par un motif impérieux ou en fournissant des preuves d'immunité (tests PCR négatifs).

L'absence d'accord européen sur l'application de ces restrictions et sur leurs conditions de déclenchement (cartographie des pays par niveau de risques) a freiné les projets de voyages et affaibli la dynamique de reprise du trafic aérien, de même que les mesures de restrictions adoptées par les États tiers.

À l'automne 2020, l'UE a tenté à nouveau de coordonner les dispositifs applicables en son sein en adoptant une classification commune des pays en fonction du risque sanitaire (rouge, orange ou vert) et en défendant le principe de l'absence de restriction à la circulation au sein d'une zone verte.

³⁷² Par exemple, le 29 mars 2021, l'Allemagne et l'Espagne ont fermé unilatéralement leurs frontières aux résidents français.

Au premier semestre 2021, les pays européens ont également élaboré un passeport sanitaire commun reposant sur trois critères alternatifs : la vaccination, le résultat négatif à un test ou l'immunisation suite à la contraction de la covid. Ce passeport, entré en vigueur au 1^{er} juillet 2021, a permis d'améliorer les parcours des passagers au départ et à l'arrivée. Il répond au souci des aéroports de fluidifier les contrôles pour contenir l'augmentation des délais d'enregistrement (passés de 90 secondes en 2019 à 10 minutes en 2020 pour les vols internationaux au départ de Roissy, en dépit de la chute du trafic).

3 - Des perspectives de reprise incertaines

La date du retour du trafic à son niveau de 2019 est incertaine. La reprise pourrait, en outre, ne pas être totale pour certains segments de clientèle comme les voyageurs d'affaires, compte tenu du fort développement du travail à distance. Après avoir anticipé une évolution du trafic en V, comme lors de l'épidémie de SRAS de 2002-2003 et de l'éruption du volcan islandais Eyjafjöll en 2010, le secteur aérien a évolué selon une courbe en U. Mais la crise perdure et la courbe du trafic sera peut-être en L.

La clarification des règles sanitaires applicables aux déplacements va conditionner la reprise du trafic. Parallèlement, le renforcement des contraintes environnementales pourrait la contrarier.

Le secteur aérien et la transition écologique

Le chapitre IV du titre IV de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets décline pour le transport aérien les objectifs de la stratégie nationale bas carbone :

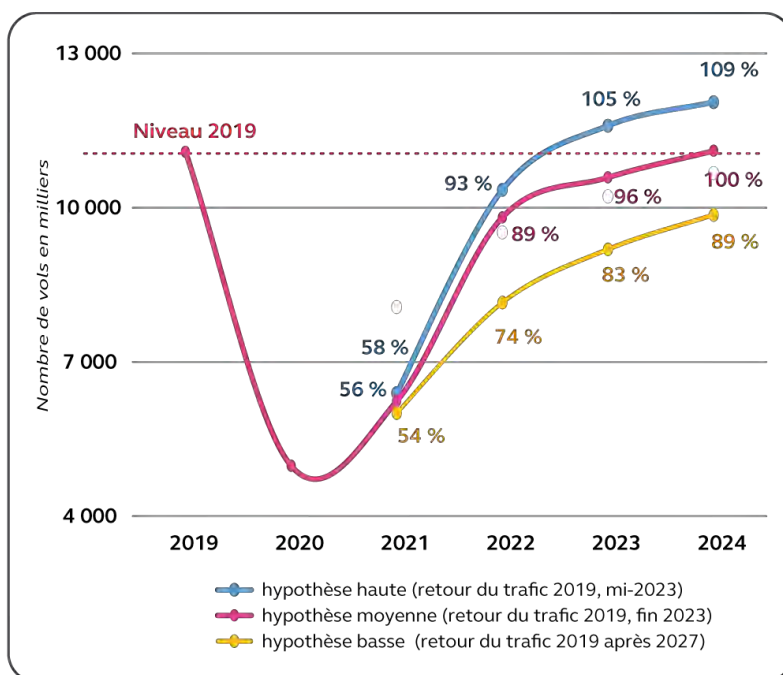
- paiement d'un prix du carbone suffisant à partir de 2025 ;
- suppression des liaisons aériennes nationales quand un autre moyen de transport collectif permet d'assurer ce transport en moins de 2 heures 30 et que le trafic aérien en correspondance représente moins de la moitié des déplacements ;
- encadrement du développement des capacités aéroportuaires ;
- obligation de compenser les émissions carbone des vols intérieurs métropolitains (compensation intégrale en 2024).

Dans le même temps, les travaux de la Commission européenne sur l'ensemble législatif « *Fit for 55* »³⁷³ visent notamment à accélérer le déploiement de carburants aéronautiques durables et à supprimer l'exemption de taxe sur le carburant aérien.

Enfin, dans le cadre du programme « Destination 2050 », les acteurs du transport aérien travaillent sur des projets d'innovation relatifs aux technologies des moteurs, aux carburants et à l'optimisation des plans de vols par l'interopérabilité des systèmes de navigation.

Dans ce contexte, Eurocontrol³⁷⁴ propose trois scénarii de retour au trafic de 2019, début 2023, fin 2023 ou après 2027 en fonction de l'évolution de l'épidémie, de la vaccination, de la reprise économique et de la capacité des États à se coordonner pour lever les restrictions à la circulation.

Graphique n° 3 : scénarii de reprise du trafic en Europe



Source : Eurocontrol – prévisions de trafic établies en octobre 2021 ([EUROCONTROL 2021-2027 forecast](#))

³⁷³ Proposition de la Commission pour tenir l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 55 % au moins en 2030 par rapport à 1990.

³⁷⁴ Eurocontrol est une organisation intergouvernementale européenne de supervision et d'harmonisation de la navigation aérienne.

Dans chaque aéroport, la reprise sera également conditionnée par la capacité à remobiliser les compétences nécessaires³⁷⁵ et par la maîtrise des évolutions tarifaires.

B - Une gestion de crise en deux temps

Après la mise à l'isolement d'une partie de la Chine fin 2019, l'épidémie de covid 19 s'est propagée dans le monde et a affecté l'Europe.

1 - Une poursuite des vols internationaux jusqu'à mi-mars 2020

Avant le 17 mars 2020, en dépit des alertes (premiers rapatriements, notamment de croisiéristes bloqués à la Guadeloupe, déclarations de l'organisation mondiale de la santé (OMS) qui, le 30 janvier, a qualifié l'épidémie d'« *urgence de santé publique de portée internationale* » après avoir, le 14 janvier, pour la première fois évoqué la « *possibilité d'une transmission inter-humaine* »), les pouvoirs publics n'ont pas pris de mesures ou, lorsqu'ils l'ont fait, s'en sont tenus à des mesures minimales. Ainsi, le 23 janvier 2020, la France a suspendu la liaison entre Paris et Wuhan mais n'a adopté aucune mesure particulière à l'égard des passagers en provenance d'autres villes chinoises. Le 1^{er} février 2020, alors que les autres pays de l'espace Schengen suspendaient leurs visas avec la Chine, la France s'est bornée à renforcer les mesures d'information ciblées puis le traçage et la distribution de masques aux passagers en provenance de Chine.

Le plan ORSAN-REB³⁷⁶ relatif à l'offre de soins a été déclenché par le ministère de la santé le 14 février 2020. Il s'agit d'un plan sectoriel, contrairement au plan pandémie grippale qui a une portée interministérielle. Les préfetures et les agences régionales de santé (ARS) ont alors accompagné les aéroports en organisant les rapatriements. Le 24 février 2020, l'OMS a recommandé aux pays confrontés à des cas importés et/ou à des flambées épidémiques « *d'activer immédiatement les protocoles nationaux de gestion de la riposte au niveau le plus élevé pour appliquer une approche associant l'ensemble des pouvoirs publics et de la société nécessaire afin d'endiguer la covid 19* »³⁷⁷.

³⁷⁵ S'agissant des prestataires dans le domaine de la sûreté, les contraintes de formation et de délivrance des agréments justifient une certaine vigilance des aéroports.

³⁷⁶ Plan d'organisation de la réponse du système de santé en situations sanitaires exceptionnelles pour les risques épidémiques et biologiques. Il passera en phase 2 puis 3, respectivement le 29 février et le 14 mars 2020.

³⁷⁷ Cf. Chronologie de l'action de l'OMS face à la covid 19 : <https://www.who.int/fr/news/item/29-06-2020-covidtimeline>.

L'activité s'est néanmoins poursuivie presque normalement et le contexte général a laissé la place à plusieurs initiatives individuelles. Fin février, Easy Jet a ainsi suspendu ses vols entre l'Italie du nord et la France. Avant mi-mars, seuls les aéroports de La Réunion et ADP ont activé leur plan de crise. Le 16 mars 2020, la France était l'un des seuls pays de l'UE³⁷⁸ à n'avoir pas pris de mesures visant les liaisons aériennes avec la Chine.

L'État s'est pourtant doté d'un plan pandémie en 2011³⁷⁹, qui aurait été particulièrement adapté au contexte. Il définit en effet quatre stades correspondant à quatre objectifs de conduite de crise et aurait ainsi permis d'apporter une réponse graduée, à laquelle les aéroports auraient été associés dès le début à travers la phase préliminaire d'alerte puis la mise en œuvre de mesures de contrôle sanitaire aux frontières (informations, désinfection, mises en quarantaine...).

2 - Une forte flexibilité opérationnelle des aéroports à compter du premier confinement

Le 16 mars 2020, alors que de nombreux États membres avaient pris des mesures unilatérales, la Commission européenne a préconisé de restreindre temporairement les déplacements non essentiels à destination de l'UE afin de limiter la propagation du virus. Toute l'UE a alors adopté des mesures restreignant les déplacements internationaux de voyageurs et s'est confinée autour de la mi-mars (17 mars en France³⁸⁰). Le 17 mars, le Gouvernement a activé la cellule interministérielle de crise et interdit les déplacements commerciaux vers les départements et territoires d'outre-mer. L'effet de ces restrictions sur le trafic aérien a été immédiat et brutal (cf. graphique n° 1).

À compter de cette date, les aéroports ont actualisé et mis en œuvre leurs plans de continuité d'activité (et parfois un plan de continuité d'activité dégradé lorsque la réalité de la crise sanitaire s'est avérée plus sévère que le pire scénario envisagé dans ces plans).

Ils se sont rapidement réorganisés dans le double souci de respecter leurs obligations en matière de continuité du service public et de continuité territoriale, tout en adaptant leur organisation à la chute du trafic. Des terminaux ont été fermés et la gestion des espaces aéroportuaires a été

³⁷⁸ Comme le montrent les communiqués de presse successifs de Frontex.

³⁷⁹ Plan national de prévention et de lutte « pandémie grippale », n°850/SGDSN/PSE/PSN, octobre 2011.

³⁸⁰ La loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid19 a instauré l'état d'urgence sanitaire sur l'ensemble du territoire national.

modulée en fonction des planifications de vols. Les contrats de prestations ont été renégociés pour être ajustés aux besoins (cf. partie II). L'agilité des aéroports était d'autant plus nécessaire qu'afin d'éviter que les avions ne volent à vide, l'UE a assoupli les règles de gestion des créneaux des compagnies aériennes, qui planifient désormais leurs plans de vol sur trois semaines, contre six mois en temps normal.

Le recours à l'activité partielle³⁸¹ et au télétravail, le cas échéant avec distribution d'ordinateurs portables à ceux qui n'en étaient pas équipés, est devenu la norme, sauf exceptions (par exemple pour les métiers en lien avec la sûreté). La présence de quelques personnels détachés des chambres de commerce et d'industrie (CCI), agents publics non éligibles au dispositif d'activité partielle, a pu pénaliser les efforts d'optimisation de la gestion de certains aéroports comme ceux de la Guadeloupe et de Strasbourg. Certaines plateformes ont ré-internalisé des tâches pour préserver l'emploi et encouragé la polyvalence afin de maintenir les liens avec leurs salariés. Ainsi, une plateforme a choisi de confier à des salariés au chômage une mission de désinfection renforcée. Si en 2020, les aéroports ont préservé l'emploi de leurs salariés, en revanche, les contrats précaires, intérim et stages, n'ont pas été renouvelés sauf pour les métiers indispensables. Pour autant, fin 2020 et en 2021, face à la durée de la crise, des accords sociaux ont été négociés avec les représentants du personnel : accord de performance collective pour réduire la masse salariale, accord d'activité partielle de longue durée, accord de rupture conventionnelle collective, dont celui d'Aéroports de Paris qui prévoit 1 150 départs volontaires (sur 6 200 salariés), dont 700 non remplacés. En cas d'échec ou de nouvelle vague épidémique, des plans de sauvegarde de l'emploi pourraient être mis en place.

À moyen terme, la crise a été l'occasion pour les aéroports de revoir leur fonctionnement pour gagner en efficacité. Ainsi, plusieurs d'entre eux ont mis en place ou renforcé leur poste de commandement centralisé³⁸².

Sur le plan sanitaire, les aéroports ont respecté scrupuleusement les mesures prescrites par les autorités. Certains disposaient de stocks de masques pour leurs salariés³⁸³, stocks qui ont pu être réquisitionnés pour les soignants. La crise a aussi incité les aéroports à innover pour renforcer les mesures d'hygiène, avec par exemple le recours aux UV pour le nettoyage des bannettes aux postes de sécurité ou pour la filtration de l'air, ou encore le développement de services sans contact.

³⁸¹ Jusqu'à 80 % lors du premier confinement du printemps, puis autour de 46 % entre avril et décembre 2020.

³⁸² APOC ou *Airport Operations Center*, selon la terminologie Eurocontrol.

³⁸³ Et parfois pour l'ensemble des personnels travaillant au sein de l'aéroport.

La communication de l'aéroport avec sa communauté aéroportuaire³⁸⁴ s'est intensifiée tout au long de la crise : communications régulières des règles sanitaires applicables au sein des aérogares, actualisation des plans de charges. Afin de permettre à ses deux prestataires de sûreté de bénéficier du soutien de l'État, un aéroport a réparti entre eux la charge de travail sur le seul terminal resté ouvert. Chacun a ainsi pu repenser son fonctionnement et activer les dispositifs gouvernementaux (prêts garantis par l'État, activité partielle). Une majorité d'aéroports a également fait le choix d'un accompagnement financier de ses prestataires et clients. Les faillites ont ainsi pu être évitées jusqu'à l'été 2021, sauf rares exceptions.

II - Des plans d'économies exceptionnels pour faire face à l'effondrement du chiffre d'affaires

Le modèle économique des aéroports, comme celui de tout gestionnaire d'infrastructures, se caractérise par une forte sensibilité à l'évolution des recettes, les coûts de fonctionnement (entretien et maintenance des installations) étant principalement fixes. En 2019, les principales charges d'exploitation des aéroports de l'échantillon étaient, en moyenne, les suivantes : masse salariale (23 %), dépenses de sous-traitance et de prestations externes (56 %) et dotations aux amortissements (21 %), avec de fortes différences d'un aéroport à l'autre³⁸⁵.

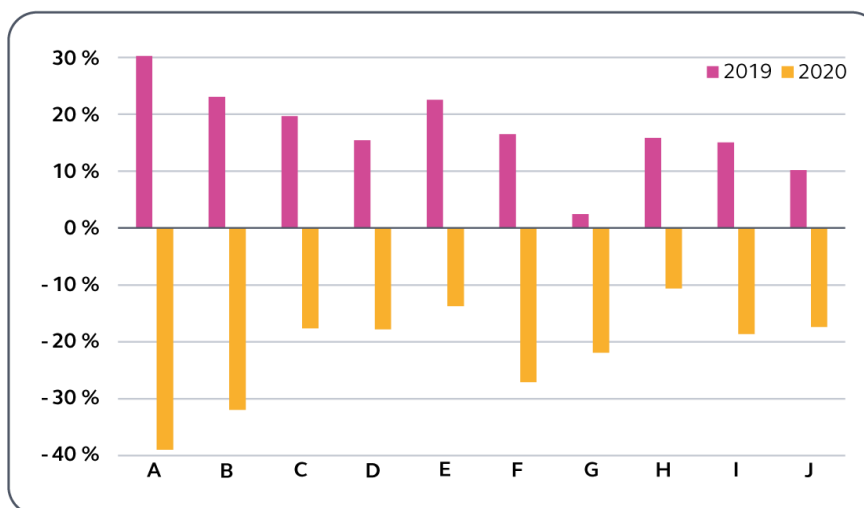
Au cours des précédentes décennies, la croissance continue du trafic aérien a assuré aux aéroports une rentabilité d'exploitation³⁸⁶ relativement élevée, autour de 20 % en 2019. Cette rentabilité s'est effondrée en 2020.

³⁸⁴ La communauté aéroportuaire au sens large peut compter jusqu'à dix fois l'effectif de l'aéroport. Elle comprend principalement les agents d'escale, les représentants des compagnies aériennes, les agents de sécurité et sûreté et les personnels des boutiques et restaurants.

³⁸⁵ Le poids des dotations aux amortissements varie sensiblement d'un aéroport à l'autre en fonction de leur cycle d'investissements. Les dotations aux amortissements représentent ainsi entre 14 % et 32 % des charges des dix aéroports étudiés, les plus petits étant les plus frugaux.

³⁸⁶ Rentabilité d'exploitation ici définie comme le ratio (résultat d'exploitation) / (chiffre d'affaires).

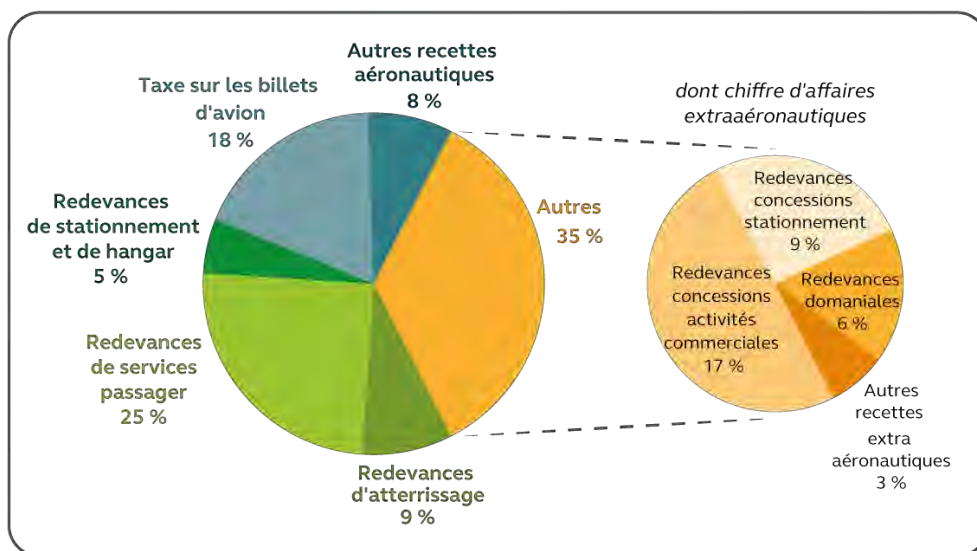
Graphique n° 4 : évolution des taux de rentabilité d'exploitation des dix aéroports de l'enquête : 2020 vs 2019



Source : Cour des comptes d'après les données transmises par les 10 aéroports de l'échantillon

A - Un recul du chiffre d'affaires de 54 % en 2020

Le chiffre d'affaires des aéroports de l'échantillon s'élevait à 3,8 Md€ en 2019. Il est composé à 46 % de recettes aéronautiques (redevances perçues sur les mouvements d'avions et les passagers), à 35 % de recettes extra-aéronautiques tirées d'activités domaniales et commerciales (redevances sur les boutiques, les restaurants, les espaces de stationnement, l'affichage publicitaire, etc.) et à 19 % du produit de la taxe d'aéroport (qui sert à financer les dépenses de sécurité et sûreté aéroportuaires, cf. III.A.2).

Graphique n° 5 : répartition du chiffre d'affaires en 2019 (3,8 Md€)

Source : Cour des comptes d'après les données transmises par les 10 aéroports de l'échantillon

En 2020, ce chiffre d'affaires s'est effondré de 2,1 Md€, soit - 54 %, et a donc été limité à 1,7 Md€. Les aéroports de l'échantillon ont enregistré une perte d'exploitation de près de 700 M€, contre un bénéfice d'exploitation de 1,1 Md€ l'année précédente.

Toutes les recettes ont reculé, mais dans des proportions variables : - 63 % pour les redevances aéroportuaires, - 19 % pour les recettes domaniales, - 61 % pour les recettes provenant d'autres activités commerciales et - 32 % pour la taxe d'aéroport.

Les aéroports les plus internationalisés (notamment ADP) ont été les plus touchés du fait de la disparition de la clientèle internationale à fort pouvoir d'achat. Les aéroports d'outre-mer ont limité la baisse de leur chiffre d'affaires aéronautique à environ 44 % par rapport à 2019 grâce au fret. Les recettes extra-aéronautiques ont pâti à la fois des fermetures administratives des commerces dits non essentiels et de la baisse de la fréquentation des aérogares.

Seules deux recettes ont affiché une relative résistance : la taxe d'aéroport (du fait de l'intervention de l'État, cf. III.A.2) et les recettes domaniales.

B - Des plans d'économies d'une ampleur sans précédent

Face à la crise, les aéroports ont mis en œuvre des plans d'économies inédits. Dès le premier confinement, les charges non essentielles ont été suspendues, tout ou partie des infrastructures aéroportuaires ont été fermées et les gestionnaires ont développé une forte modularité de leurs installations afin d'ajuster le plus finement possible leurs capacités d'accueil (déplacement des cloisons, relocalisation des compagnies).

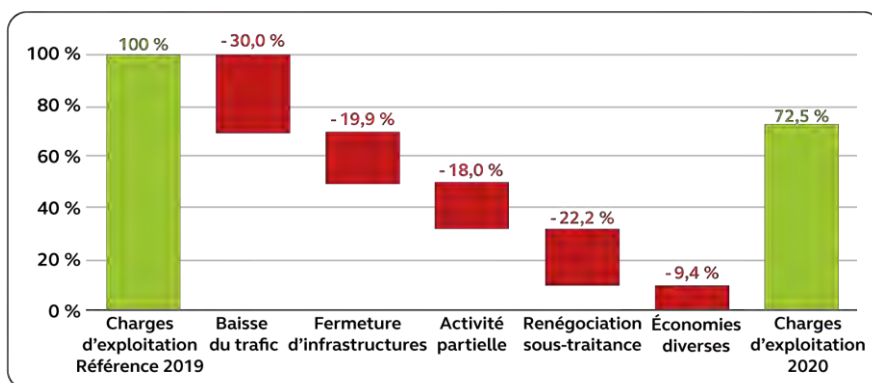
Les dix aéroports examinés employaient 9 329 ETP³⁸⁷ en 2019, dont 93 % en CDI. Fin 2020, cet effectif était en baisse de 5 %, ce qui s'explique à hauteur de 75 % par le non-renouvellement des contrats temporaires (CDD, intérim). La masse salariale a diminué de manière plus significative (- 15 %) grâce au soutien de l'État à l'activité partielle.

Le modèle économique des aéroports s'appuie aussi sur un recours important à la sous-traitance et aux prestations externes. La recherche d'économies de fonctionnement les a donc conduits à renégocier leurs contrats, voire à ré-internaliser certaines missions, ce qui a permis, par ricochet, à ces prestataires d'activer à leur tour le dispositif d'activité partielle.

L'ensemble de ces actions a permis de réduire de 27,5 % les dépenses d'exploitation hors amortissements, soit plus de 660 M€ d'économies de fonctionnement au total pour les dix aéroports examinés (cf. graphique n° 6 ci-dessous). Comparativement, les surcoûts liés aux mesures de protection sanitaire (intensification du nettoyage, achats de gel hydroalcoolique et de masques, dépenses de communication et d'information, adaptation des guichets d'accueil et d'enregistrement...) ont été marginaux.

³⁸⁷ Équivalents temps plein.

Graphique n° 6 : ventilation du plan d'économies en %



Source : Cour des comptes d'après les données transmises par les 10 aéroports de l'échantillon

Ces réductions de coûts ont permis de maintenir des excédents d'exploitation en 2020 : le taux de marge brute d'exploitation des aéroports (EBE³⁸⁸/CA) a certes diminué de 29 points en un an mais il est resté positif, à 14 %. Les aéroports de taille intermédiaire (entre 8 et 14 millions de passagers) sont ceux qui ont le mieux résisté (perte limitée à 21 points). Ils ont pu fermer des espaces aéroportuaires avec des effets mécaniques sur l'ensemble des coûts associés, ce que n'ont pas pu faire les plus petits aéroports.

Parallèlement à ces économies d'exploitation, les plans pluriannuels d'investissement pour les années 2021-2022 ont été revus, avec de nombreux reports ou annulations³⁸⁹ de projets (réduction de moitié pour ADP, d'un peu moins des deux tiers pour Bordeaux). Ils sont en cours de réexamen pour la période ultérieure.

Les aéroports ont donc réagi rapidement et su faire évoluer leur modèle jusque-là porté à une expansion continue des dépenses dans un marché en croissance. Parties prenantes d'industries de coûts fixes, ils ont fait preuve d'une grande plasticité. Pour autant, les choix d'investissement passés ont pesé sur les comptes : les dotations aux amortissements des aéroports de l'échantillon ont augmenté de 48 % (soit 320 M€) en moyenne entre 2019 et 2020, progression essentiellement imputable à ADP. Les incertitudes sur la reprise du trafic devraient conduire à une plus grande sélectivité concernant les projets de développement futurs (cf. III.B). C'est dans ce contexte de crise que la privatisation d'ADP a été reportée *sine die*³⁹⁰ et que le projet de terminal T4 de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle a été arrêté.

³⁸⁸ Avant prise en compte des amortissements.

³⁸⁹ Quitte à verser des indemnités aux titulaires des marchés ou participants aux concours.

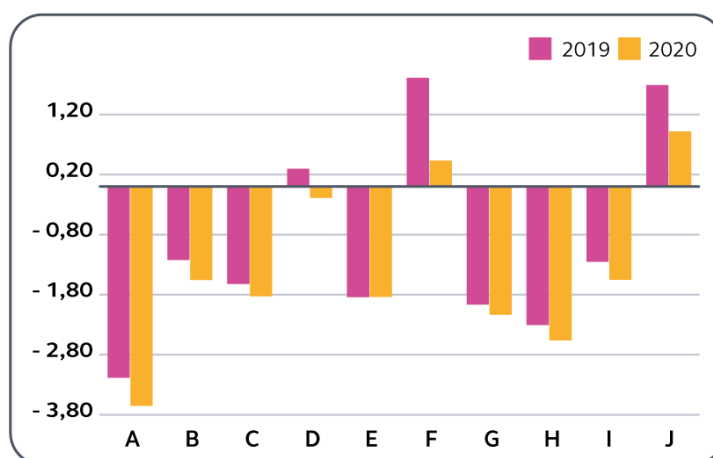
³⁹⁰ La crise sanitaire a eu un impact important sur la valorisation boursière des actifs aéroportuaires, laquelle connaissait jusque-là une forte croissance. Entre le 3 janvier 2020 et le niveau le plus bas atteint le 15 mai 2020, le cours de l'action ADP est passé de 173,70 € à 71,55 €, soit une baisse de 58,8 %.

C - L'indispensable sécurisation de la trésorerie

La mise en œuvre des plans d'économies avait en particulier pour objectif de permettre aux aéroports de sécuriser leur trésorerie pour prévenir une crise de liquidité. Les capacités d'emprunts négociées avant la crise pour divers projets ont ainsi été mobilisées et de nouveaux emprunts obligataires ou bancaires ont été souscrits, dont 160 M€ à fin 2020 dans le cadre de prêts garantis par l'État (PGE), auxquels sept des dix aéroports de l'échantillon ont eu recours.

Les plans d'économies mis en œuvre ont permis de limiter les sorties de trésorerie. L'endettement net agrégé des aéroports de l'échantillon à fin 2019 s'élevait à 4,8 Md€, soit près de quatre années de résultat d'exploitation. Fin 2020, l'endettement net combiné des dix aéroports, retraité d'une opération d'acquisition externe³⁹¹, atteignait 5,5 Md€, en hausse de 14 % par rapport à 2019.

Graphique n° 7 : évolution de l'endettement net de chaque aéroport rapporté à son excédent brut d'exploitation de 2019



Source : Cour des comptes d'après les données transmises par les 10 aéroports de l'échantillon (l'endettement 2020 d'ADP est retraité d'une opération de financement d'une acquisition).

³⁹¹ Ce retraitement concerne la société ADP dont une partie de la croissance de l'endettement est imputable au financement de cette acquisition.

L'endettement net des huit aéroports endettés à fin 2020 représentait en moyenne un peu moins de 3,1 fois l'excédent brut de référence de 2019, ce qui témoigne d'une certaine robustesse. Mais rapporté à leur excédent brut d'exploitation de 2020, l'endettement atteint désormais, pour beaucoup d'entre eux, un niveau problématique. Leur solidité financière pourrait ainsi être mise à mal si la crise perdurait et si les conditions bancaires n'étaient pas ajustées au contexte exceptionnel et à son impact mécanique sur les agrégats financiers prévus aux contrats (clauses de résiliation).

III - Les défis à relever au sortir de la crise

La crise pandémique a mis un coup d'arrêt brutal à un demi-siècle de croissance presque continue du trafic aérien³⁹². Exceptionnelle par son ampleur et sa durée, elle contribue aux changements de comportements des passagers. À court terme, le ralentissement conduit les aéroports à demander à l'État des réponses rapides et adaptées aux effets spécifiques de la crise sur leur secteur. Il met également en évidence les faiblesses du modèle économique et du système de régulation, jusque-là occultées par la croissance du trafic.

A - À court terme, deux sujets de discussion entre l'État et les aéroports

Les sociétés aéroportuaires ont saisi l'État sur la mise en jeu de la clause dite d'imprévision ou de force majeure prévue à l'article 74 du cahier des charges des concessions. La crise les conduit aussi à reposer la question, préexistante et largement débattue lors des Assises de l'aérien de 2019, du financement des missions régaliennes de sûreté et de sécurité qui leur sont déléguées. Des réponses qui seront apportées dépendra en partie leur capacité à aborder la reprise dans de bonnes conditions.

³⁹² Banque mondiale ([Transport aérien, voyageurs transportés | Data \(banquemonddiale.org\)](#)). Selon les statistiques de l'OACI, le trafic aérien mondial est passé de 310 millions de passagers en 1970 à 4,4 milliards en 2019, soit une hausse de 5,5 % par an en moyenne (+ 4,3 % en France et + 5,62 % dans l'UE).

1 - La revendication par certains aéroports d'une compensation des baisses de recettes

Face à l'ampleur de la crise sanitaire et de l'impact des mesures prises sur le trafic aérien, plusieurs aéroports³⁹³ ont saisi la direction générale de l'aviation civile (DGAC) au printemps 2020 d'une demande de compensation des baisses de leurs recettes. Les discussions entre l'État et les aéroports se poursuivent en vue de déterminer si une compensation est effectivement due. Conformément aux stipulations du cahier des charges des concessions³⁹⁴, la question se concentre sur l'existence d'un bouleversement économique suite à un événement imprévu.

Le débat porte notamment sur la durée sur laquelle doit s'apprécier un tel bouleversement. Il est en effet plus aisé d'amortir l'impact économique d'une crise sur un contrat de 30 ans ou plus que sur un contrat de cinq ans, durée qui est celle des contrats de régulation économique (CRE)³⁹⁵.

La question de l'existence d'un bouleversement économique s'est déjà posée et avait par le passé conduit à la résiliation du CRE n° 3 d'ADP pour la période 2016-2020. Il serait cependant difficile d'en tirer une conclusion pour les contrats de concession, dont la nature juridique est différente d'un CRE. Il appartient aux aéroports de démontrer l'existence d'un tel bouleversement économique de leur contrat.

Dans l'hypothèse où ce bouleversement serait caractérisé, la question des modalités et du montant des compensations à apporter se poserait. Les pays qui se sont engagés sur la voie de mesures spécifiques de soutien à leurs aéroports ont procédé soit par allongement de la durée de concession³⁹⁶ soit par subvention³⁹⁷. La détermination des montants de compensation suppose, en outre, de distinguer les effets de la crise sanitaire de ceux d'évolutions plus structurelles, indépendantes de celle-ci, comme le renforcement des exigences environnementales, de circonscrire la dimension exceptionnelle de la crise et de veiller à préserver la pérennité des aéroports, qui suppose le maintien de leur capacité de financement de leurs investissements.

³⁹³ Au premier rang desquels ceux de Lyon, Nice et Toulouse.

³⁹⁴ Le contrat de concession des aérodromes est le contrat par lequel l'État, concédant, charge un opérateur, concessionnaire, de la gestion, de l'entretien et du développement de la plateforme aéroportuaire. Ces contrats ont des durées longues (plus de 30 ans).

³⁹⁵ Les contrats de régulation économique sont prévus par le code des transports (art. L. 6325-2, alinéa 1). Il s'agit de contrats pluriannuels d'une durée maximale de cinq ans conclus entre l'État et les exploitants afin de déterminer les conditions de l'évolution des tarifs des redevances aéroportuaires, en fonction des prévisions de coûts, de recettes, d'investissements ainsi que d'objectifs de qualité des services rendus par les exploitants. Ces contrats s'incorporent aux contrats de concession.

³⁹⁶ Cas de l'Italie et de la Turquie.

³⁹⁷ Le Japon et les États-Unis ont opté pour des subventions.

2 - Les limites du financement des missions de sécurité et de sûreté par la taxe d'aéroport

L'État a délégué aux exploitants l'exercice des missions régaliennes de sécurité³⁹⁸ et de sûreté³⁹⁹ aéroportuaires, dans une large mesure sous-traitées à des sociétés spécialisées. Pour couvrir les coûts qui en résultent, l'État recouvre auprès des compagnies aériennes une taxe dont le produit est ensuite reversé aux aéroports. Cette taxe d'aéroport est assise sur le nombre de passagers et le tonnage de fret transportés. Elle représentait près de 1 Md€ en 2019 (année pré-crise de référence). Son produit est affecté à hauteur d'environ 80 % au financement des prestations de sûreté et, pour le solde, aux dépenses de sécurité.

La crise sanitaire a mis en lumière la fragilité de ce dispositif, le recul du trafic aérien frappant simultanément le recouvrement et le produit de la taxe. Au niveau du recouvrement, des retards de paiement, résultant des difficultés financières rencontrées par les compagnies aériennes, ont été constatés et l'État a accordé des délais de paiement. Ce moratoire a eu pour incidence de différer d'autant le paiement du produit de la taxe aux aéroports alors que les charges de sécurité-sûreté continuaient de courir. Les aéroports se sont, en conséquence, retrouvés en déficit de financement de ces missions régaliennes et ont été contraints de mobiliser leur trésorerie⁴⁰⁰, ce qui peut soulever une question au regard de l'annexe 17 de la convention de Chicago, qui stipule dans son article 3.1.10 que « *chaque État contractant veillera à ce que l'autorité compétente prenne des dispositions pour que chaque aéroport servant à l'aviation civile dispose des ressources et moyens nécessaires aux services de sûreté de l'aviation* ».

Face au déficit de couverture des dépenses de sécurité et sûreté par la taxe d'aéroport, l'État a fait voter fin juillet 2020³³ une « avance » de 300 M€ qui a été versée en novembre. Ce mécanisme d'avance a été reconduit à hauteur de 250 M€ au titre de 2021³⁴. Ces avances portent intérêts et sont remboursables sur sept ans à compter de 2024 (soit sur la période 2024-2030). En choisissant de couvrir ce déficit par une avance, l'État reporte sur les futurs passagers la charge d'un service régalien qui a été assuré pendant la crise et qui aurait habituellement été financé par les passagers empruntant les aéroports durant cette période.

³⁹⁸ Les missions de sécurité englobent le sauvetage et la lutte contre l'incendie des aéronefs, la prévention du péril animalier et les contrôles environnementaux, relatifs principalement à la qualité de l'air et au bruit.

³⁹⁹ La sûreté vise à protéger l'aviation civile contre les actes volontaires malveillants.

⁴⁰⁰ À noter toutefois que les concessionnaires d'aéroport disposaient globalement d'un excédent de trésorerie au titre de la taxe d'aéroport de 120 M€ au début de l'exercice 2020.

³³ Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

³⁴ Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

La taxe additionnelle qui en résultera par passager à compter de 2024 a été estimée par la DGAC à près de 0,80 € (soit une augmentation de 5,7 % pour les taxes aéroportuaires perçues à l'aéroport de la Guadeloupe et 14,2 % pour celui de Strasbourg). Ce calcul repose sur l'hypothèse d'un retour au niveau de trafic enregistré en 2019 en 2024, puis d'une stabilité à ce niveau jusqu'en 2030. Ce report de charge viendra s'ajouter au financement par ces taxes de l'augmentation des coûts induite par l'entrée en vigueur des nouvelles normes européennes de filtrage des bagages de soute⁴⁰¹.

Le financement par des avances va peser sur la compétitivité des aéroports dans les prochaines années et paraît difficilement prorogeable sans nuire à leur capacité à aborder la reprise dans de bonnes conditions. La Cour estime donc que l'État devra rester attentif aux effets de ce mécanisme et anticiper d'autres modalités à mettre en œuvre.

B - À moyen terme, un modèle économique fragilisé par la crise

La crise pandémique a mis en exergue les faiblesses d'un système jusque-là masquées par la croissance continue du trafic. Elle sollicite l'État, souvent soumis à des injonctions contradictoires en raison de ses multiples responsabilités⁴⁰², et complexifie la mission du régulateur dans un contexte de marges financières durablement réduites, tant pour les compagnies aériennes que pour les plateformes aéroportuaires.

⁴⁰¹ La date de l'entrée en vigueur de ces nouveaux dispositifs dits « Standard 3 » a été reportée, sans que soit remis en cause le principe de leur déploiement.

⁴⁰² À la fois producteur de normes législatives et réglementaires, notamment en matière environnementale, de sûreté et de sécurité, autorité concédante, actionnaire de sociétés aéroportuaires mais aussi actionnaire d'Air France, premier client des aéroports français. Cf. Cour des comptes, *L'État actionnaire*, rapport public thématique, janvier 2017.

1 - Une régulation des tarifs aéroportuaires rendue encore plus complexe par la crise

Le modèle des aéroports prévoit une régulation des tarifs par l'Autorité de régulation des transports (ART) pour les aéroports dont le trafic annuel a dépassé cinq millions de passagers au cours de l'une des cinq dernières années⁴⁰³ et par la DGAC pour les autres. Cette régulation a pour objet de prévenir les abus de position dominante lors de l'établissement des grilles tarifaires appliquées aux compagnies aériennes pour financer le service public aéroportuaire (SPA). Le risque d'abus de position dominante varie fortement d'un aéroport à l'autre, en fonction notamment de l'attractivité du territoire qu'il dessert et de la concurrence d'autres aéroports ou d'autres moyens de transports collectifs. Les aéroports ont, en outre, de plus en plus tendance à être mis en concurrence depuis l'émergence des compagnies aériennes à bas coûts, qui construisent leurs offres en prenant en compte les coûts de touchée⁴⁰⁴ et non uniquement les estimations de la demande potentielle. L'évolution des redevances passagers depuis 2012 atteste des différences de stratégie tarifaire des aéroports⁴⁰⁵.

Tableau n° 1 : évolution des redevances passagers des dix aéroports concernés par l'enquête

Depuis 2012	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Vols internationaux	8,0 %	- 10,0 %	4,6 %	10,4 %	- 27,6 %	2,9 %	14,4 %	10,3 %	8,2 %	19,1 %
Vols schengen et domestiques	12,4 %	- 10,0 %	4,6 %	9,6 %	- 26,7 %	2,8 %	6,3 %	0,0 %	8,2 %	19,1 %

Source : Cour des comptes d'après les données transmises par la DGAC

⁴⁰³ Directive 2009/12/CE et article L. 6327-1 du code des transports.

⁴⁰⁴ Le coût de touchée complet pour une rotation d'un aéronef peut se définir comme l'ensemble des prestations facturées sous forme de taxes ou de redevances, à une compagnie aérienne pour effectuer l'atterrissage, la circulation au sol, le stationnement et le décollage de l'aéronef, ainsi que le débarquement et l'embarquement des passagers.

⁴⁰⁵ Strasbourg et Bordeaux ont baissé leurs redevances passagers depuis 2012 ; d'autres ont fait évoluer leur grille tarifaire de façon différenciée selon les segments de marché ; d'autres encore ont augmenté leurs tarifs de façon homogène (8 % dans les aéroports d'outre-mer). L'aéroport de Nice-Côte d'Azur fait figure d'exception depuis l'intervention du régulateur en 2019 qui s'est traduite par une baisse de ses tarifs d'un tiers.

Les principes de la régulation des tarifs aéroportuaires

La France est soumise à trois niveaux de réglementation : la réglementation internationale de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), qui pose quatre principes clés de l'établissement des redevances (non-discrimination, relation avec les coûts, transparence et consultation des usagers), la réglementation européenne (directive 2009/12/CE), qui définit un socle commun de régulation économique, et la réglementation nationale, qui confie la régulation des aéroports de plus de cinq millions de passagers à l'Autorité de régulation des transports (ART), autorité indépendante qui veille au respect :

- de la juste rémunération des capitaux investis par l'exploitant, appréciée au regard du coût moyen pondéré du capital ;
- de la modération tarifaire ;
- du principe selon lequel le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus ;
- de la consultation des usagers sur les tarifs et la qualité de service⁴⁰⁶ dans le cadre de commissions consultatives économiques (CoCoEco).

Toutefois, la crise pandémique, par son impact financier sur les aéroports, a mis à mal l'application des principes de régulation rappelés dans l'encadré ci-dessus.

La dégradation importante de la rentabilité des aéroports rend en effet inaccessible l'objectif d'aligner la rentabilité des capitaux investis sur le coût moyen pondéré du capital, sauf à augmenter considérablement le niveau des redevances pour compenser la baisse du trafic. Une telle augmentation ne serait pas financièrement soutenable pour des compagnies aériennes déjà très fortement fragilisées par la pandémie.

En outre, la couverture des coûts du service public aéroportuaire, jusque-là assurée en partie par les revenus commerciaux des aéroports, n'est plus possible. Les activités liées aux commerces étant également en perte, elles ne peuvent en effet plus contribuer au financement du SPA.

Des principes sur lesquels sont fondés la régulation du secteur, seul celui de modération tarifaire demeure théoriquement applicable. Cependant, le fait qu'il ne soit pas défini précisément donne lieu à de nombreuses critiques de la part des sociétés aéroportuaires.

⁴⁰⁶ Article L. 6327-2 du code des transports.

Dans ce contexte, les décisions que doit prendre l'ART sur les propositions d'évolutions tarifaires à venir sont complexes et délicates, d'autant que des interrogations sur le modèle de régulation aéroportuaire pré-existaient à la crise.

Un mécanisme de régulation déjà contesté avant la crise

Deux modèles de caisse sont utilisés par les aéroports : le modèle de double caisse, où le financement du service public aéroportuaire est assuré par les seules redevances aéroportuaires, et le modèle de caisse unique, dans lequel les recettes tirées des activités commerciales y contribuent également.

Les exploitants d'aéroports considèrent que leurs efforts de développement commercial et de gestion ne sont ni valorisés ni encouragés par le système de caisse unique. Ils regrettent également l'absence de visibilité pluriannuelle sur la trajectoire des tarifs.

Les compagnies aériennes critiquent le caractère selon elles purement formel des consultations des usagers en CoCoEco ainsi que le niveau des redevances, en particulier lorsque les aéroports ont mis en œuvre des programmes d'investissement qu'elles jugent excessifs ou non optimisés.

L'ART est soumise à des délais d'instruction très contraints et souffre de certaines limites de son champ d'action. Elle n'a, notamment, pas compétence sur le modèle de caisse, pourtant déterminant pour le calcul des redevances. Elle n'a pas non plus de droit de regard sur les projets d'investissement des sociétés aéroportuaires. Or, la recherche d'une modération tarifaire suppose une certaine sélectivité en matière d'investissements.

2 - Évoluer vers un modèle plus efficient pour préserver des capacités d'investissement

L'impact de la crise et l'interruption d'un cycle de croissance continue du trafic vont remettre en exergue des réflexions préexistantes sur une évolution du modèle aéroportuaire.

À l'issue des Assises de l'aérien de 2019, la DGAC avait entendu ces critiques et étudié une réforme du modèle de régulation pour le rendre plus pragmatique et inciter les aéroports à davantage de performance, tant du SPA que des activités commerciales extra-aéronautiques. Ce projet prévoyait une contribution des activités commerciales au financement du SPA et reconnaissait ainsi formellement les apports du transport aérien à l'économie des commerces aéroportuaires (apport de clientèle captive, allongement du parcours passager dans l'aérogare) et la conséquence pour les compagnies aériennes (diminution des ventes à bord des avions). Ce projet est demeuré en suspens depuis fin 2019.

La clarification des règles initiée par ce projet répondrait également aux besoins de visibilité des aéroports pour planifier leurs investissements. Les reports et les annulations de projets non essentiels ont certes permis de limiter l'endettement dans un contexte d'urgence, mais une société aéroportuaire est un gestionnaire d'infrastructures qui doit faire face à des besoins de renouvellement et de mise aux normes de ses équipements. La plateforme reste, en outre, une porte d'entrée sur un territoire et doit donc pouvoir accompagner le développement économique et touristique en adaptant ses capacités d'accueil à la demande. Ces questions sont déjà pendantes pour certains aéroports, comme celui de Marseille, qui étaient en fin de cycle d'investissement au début de la crise.

À moyen terme, les exploitants aéroportuaires vont avoir besoin de stabiliser leurs plans d'affaires pour déterminer leur capacité d'investissement. Pour les accompagner vers la reprise, l'État aurait intérêt à clarifier ses attentes et à mettre l'accent sur l'efficacité de la gestion et la sobriété des investissements.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les acteurs du transport aérien font face à une crise mondiale sans précédent et à des perspectives incertaines, qu'il s'agisse du délai dans lequel le trafic aérien retrouvera son niveau d'avant-crise ou de l'évolution qui sera ensuite la sienne. Parmi eux, les gestionnaires d'infrastructures aéroportuaires ont réagi à cette crise pandémique en réorganisant profondément leur fonctionnement pour s'ajuster en permanence au plus près de la demande et assurer leurs obligations de service public.

Face aux risques financiers majeurs liés à l'effondrement du trafic et des chiffres d'affaires, ils ont su mettre en place, dans l'urgence, des plans d'économies d'ampleur sans précédent, portant tant sur leurs dépenses de fonctionnement que sur leurs investissements. La crise a ainsi montré qu'une organisation plus souple, modulaire et économe était possible.

À long terme, la crise pandémique a néanmoins mis en lumière les fragilités du modèle économique des aéroports, qui avaient été jusque-là partiellement occultées par la croissance continue du trafic et les revenus qui en étaient tirés. Dans un contexte de marges financières durablement réduites, l'État et l'ART devront prendre des décisions difficiles. Sobriété dans les projets d'investissement et gains d'efficacité seront vraisemblablement prioritaires.

La Cour fera part de ses observations et recommandations sur la régulation et sur le maillage aéroportuaire à l'issue de travaux actuellement en cours. Pour l'heure et au vu du déclenchement tardif de la gestion de crise dans le secteur aérien, elle invite à tirer les enseignements de l'épisode pandémique et à adapter les dispositifs de gestion de crise.

Elle formule à cet effet deux recommandations :

- 1. mieux définir les indicateurs d'alerte et les mesures graduées à mettre en œuvre dans les aéroports ouverts à l'international en cas de risque sanitaire (DGAC, 2022) ;*
 - 2. dans l'espace aérien européen, proposer le renforcement de la coordination des dispositifs en cas de crise sanitaire (DGAC, SGAE, 2022).*
-

Réponses

Réponse du Premier ministre	397
Réponse du président de l’Autorité de régulation des transports	398
Réponse du président-directeur général du Groupe ADP	400
Réponse du président du directoire de la société aéroport de Lyon	402
Réponse du président du directoire de la société aéroport Marseille Provence	403
Réponse du président du directoire de la société aéroport de Toulouse-Blagnac	405

Destinataires n’ayant pas d’observation

Monsieur le président du directoire de la société aéroport de Bordeaux- Mérignac
Monsieur le président du directoire de la société aéroportuaire Guadeloupe- Pôle Caraïbes
Monsieur le président du directoire de la société aéroport de Montpellier- Méditerranée

Destinataires n’ayant pas répondu

Monsieur le président du directoire de la société Aéroport de La Réunion- Roland Garros
Monsieur le président du directoire de la société Aéroport de la Côte- d’Azur
Monsieur le président du directoire de la société Aéroport de Strasbourg- Entzheim

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Par courrier du 29 octobre 2021, vous m'avez communiqué un chapitre intitulé « Les conséquences de la crise sanitaire sur les grands aéroports français » destiné à être intégré au rapport annuel 2022 de la Cour.

Le rapport apporte un éclairage précis sur la gestion de la crise sanitaire par la communauté aéroportuaire et sur l'adaptabilité dont ont su faire preuve les grandes plateformes sur l'ensemble du territoire national, en métropole comme dans les outre-mer, sur un plan opérationnel et organisationnel.

Le diagnostic réalisé par la Cour, en particulier sur les conséquences économiques de la crise sur les grands aéroports français, est largement partagé par les services compétents de l'État ayant en charge le suivi du secteur.

Malgré l'ampleur de cette crise, non seulement les exploitants ont su globalement s'adapter pour faire face aux dépenses courantes mais ils sont, en outre, parvenus à préserver une partie de leur marge brute d'exploitation, preuve de l'agilité et de la résilience des principaux acteurs du secteur aéroportuaire français ainsi que de la pertinence des mesures d'accompagnement horizontales (chômage partiel, prêts garantis par l'État) et sectorielles (avances pour faire face aux dépenses contraintes de sûreté et sécurité) décidées par le Gouvernement dès le début de la crise et régulièrement adaptées au fil du temps.

Concernant la question du modèle économique des aéroports, dont la crise a pu mettre en évidence certaines fragilités inhérentes au financement des grandes infrastructures, les réflexions lancées avant la crise sanitaire notamment sur les modalités d'encadrement et de régulation de la rémunération des exploitants constituent des chantiers à poursuivre.

Sur l'aspect environnemental, je puis vous assurer que le Gouvernement poursuivra une ambition forte en termes de décarbonation du secteur aérien, et en particulier des aéroports, dans le cadre des dispositions en cours de négociation du paquet « Fit for 55 » proposé par la Commission européenne le 14 juillet dernier, tout en veillant à ce que les mécanismes introduits limitent au maximum les risques de fuite carbone qui se feraient au détriment de l'environnement ainsi que de nos acteurs économiques.

Ainsi, et après examen de votre travail, je constate qu'il y a lieu de se satisfaire du caractère factuel et pertinent qu'offre le rapport.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DES TRANSPORTS

Par courrier du 29 octobre 2021, vous avez bien voulu me transmettre le chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2022 de la Cour des comptes intitulé « Les conséquences de la crise sanitaire sur les grands aéroports français ». Je vous en remercie.

En conclusion de ce chapitre, la Cour indique que le régulateur aurait intérêt à « mettre l'accent sur l'efficacité de la gestion et la sobriété des investissements » et qu'elle fera part de ses observations et recommandations sur la régulation à l'issue de travaux en cours.

La contribution à la mise en place d'un meilleur cadre de régulation faisant partie des orientations stratégiques de l'Autorité dans le secteur aéroportuaire, celle-ci ne peut que partager la proposition de la Cour visant à faire évoluer le modèle aéroportuaire pour le rendre plus efficace et préserver les capacités d'investissements des exploitants, notamment (i) en clarifiant les règles envisagées dans le projet de réforme du modèle de régulation initié par la direction générale de l'aviation civile (DGAC) à l'issue des « assises de l'aérien » en 2019 et (ii) en mettant l'accent sur l'efficacité de la gestion et la sobriété des investissements.

Il me paraît toutefois utile d'apporter, sur ces deux points, les précisions suivantes.

En ce qui concerne le premier point, ainsi que la Cour le souligne, l'Autorité ne dispose actuellement pas de compétence dans la détermination du modèle de caisse des aéroports, pourtant essentiel dans le calcul des redevances. Dans ces conditions, s'il appartient, en l'état actuel du droit, au pouvoir réglementaire de fixer les systèmes de caisse, il paraît de bonne administration que le régulateur économique sectoriel puisse intervenir dans ce processus, comme l'a d'ailleurs recommandé récemment le Forum de Thessalonique⁴⁰⁷. Alors qu'une mission de suivi économique et financier des aéroports relevant de son champ de compétence lui a été reconnue par la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (dite « loi DDADUE »), confier un rôle consultatif à l'Autorité en la matière permettrait d'éclairer le choix entre les différents modèles de caisse par l'expertise du régulateur et sa connaissance des principaux aéroports nationaux, sans priver le pouvoir réglementaire de ses prérogatives in fine.

⁴⁰⁷ Dans sa publication de janvier 2021 relative aux systèmes de caisses aéroportuaires et à l'allocation des coûts, le Forum de Thessalonique a émis la recommandation suivante, au point 3.7 : « the Forum recommends that the Member State empowers the ISA to determine the till structure based on clear statutory duties and/or policy direction, where relevant, as part of any broader system of economic regulation in place ».

Plus largement, comme cela est prévu dans les autres secteurs qu'elle régule⁴⁰⁸, l'Autorité pourrait rendre un avis consultatif sur l'ensemble des projets de textes réglementaires relatifs à la régulation aéroportuaire. Une telle disposition, qui avait été introduite par le Sénat⁴⁰⁹ dans le cadre de l'examen du projet de loi DDADUE avant d'être supprimée lors de l'examen en commission à l'Assemblée nationale, permettrait en effet d'assurer la cohérence et la lisibilité du cadre de régulation dans son ensemble, en mettant le régulateur en mesure d'alerter le pouvoir réglementaire, en amont de l'adoption des textes, sur d'éventuelles difficultés et, le cas échéant, de lui proposer des adaptations.

En ce qui concerne le second point, l'Autorité ne dispose d'aucun droit de regard sur les projets d'investissements, ce qui, d'une part, limite sa capacité à inciter les exploitants d'aéroports à plus d'efficacité et à une meilleure sélectivité des investissements, et, d'autre part, prive, dans une large mesure, la consultation des usagers d'effet utile. En effet, si le programme d'investissements doit faire l'objet de discussions avec les usagers en commission consultative économique (CoCoEco), le régulateur ne dispose aujourd'hui d'aucune prérogative, que ce soit dans le cadre de son examen des demandes d'homologations annuelles des tarifs des redevances aéroportuaires, de ses avis portant sur les projets de contrats de régulation économique (CRE) ou, a fortiori, lors de la conclusion des contrats de concession, pour remettre en cause le niveau ou l'opportunité des investissements retenus dans les projections tarifaires, quels que soient, par ailleurs, les avis exprimés par les usagers lors de la CoCoEco. Comme le relève la Cour, cette circonstance est source de frustration pour les usagers, qui déplorent l'absence de prise en compte des observations qu'ils peuvent formuler sur les programmes d'investissements, quand bien même ces investissements seront ensuite à prendre en compte dans l'appréciation portée par le régulateur sur le niveau des tarifs des redevances aéroportuaires qui lui seront soumis, dans le cadre de la juste rémunération du capital.

⁴⁰⁸ Voir les articles L. 2133-8 (secteur ferroviaire), L. 3111-25 et L. 3114-15 (secteur du transport routier de voyageurs) du code des transports, ainsi que les articles L. 122-1, L. 122-2 et L. 122-28 (secteur autoroutier concédé) du code de la voirie routière.

⁴⁰⁹ Proposition de création d'un nouvel article L. 6327-3-4 dans le code des transports, aux termes duquel : « L'Autorité de régulation des transports est consultée sur les projets de dispositions à caractère réglementaire applicables aux aérodromes mentionnés à l'article L. 6327-1, pris en application des chapitres V et VII du présent titre. Le délai dont dispose l'autorité pour rendre son avis à compter de la transmission d'un projet de texte, pouvant être réduit à titre exceptionnel et sur demande du Premier ministre, est fixé par décret en Conseil d'État ».

Au-delà, il convient de souligner que l'Autorité ne dispose, par ailleurs, d'aucune prérogative sur le niveau d'efficacité atteint par les exploitants aéroportuaires, notamment en lien avec la qualité du service rendu, comme cela s'observe pourtant dans d'autres secteurs régulés relevant de son champ de compétence (ferroviaire / RATP) ou de celui d'autres régulateurs économiques sectoriels (énergie, postes, communications électroniques). Une modification de la réglementation serait nécessaire pour lui permettre de porter une appréciation sur l'efficacité du service rendu par ces opérateurs.

Dans ces conditions, une évolution du cadre de régulation apparaît indispensable pour permettre à l'Autorité d'assurer l'efficacité de la gestion et la sobriété des investissements des aéroports, comme la Cour l'appelle de ses vœux. De ce point de vue, les observations dont la Cour fera part à l'issue des travaux qu'elle mène actuellement revêtiront une importance majeure pour contribuer au bon fonctionnement du système aéroportuaire, au bénéfice de l'ensemble de ses usagers, comme l'Autorité y est tout particulièrement attachée.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DU GROUPE ADP

Le modèle économique du Groupe ADP, à Paris, repose sur un système de "caisse aménagée", bien connu par la Cour des comptes. Il a été évoqué pour la première fois dans le rapport thématique "Les aéroports français face aux mutations du transport aérien", publié le 8 juillet 2008, où il apparaît comme un "système intermédiaire" entre la double et la simple caisse qui devrait permettre de trouver un équilibre entre les intérêts des compagnies aériennes et les exploitants d'aéroports.

Le système de "caisse aménagée" a permis à ADP de mettre en œuvre une politique d'investissements ambitieuse au service des territoires et au bénéfice de l'ensemble des parties prenantes du transport aérien, tout en assurant une évolution modérée des tarifs de redevances, qui se situent dans la moyenne des principaux aéroports européens.

Le positionnement tarifaire d'ADP devrait par ailleurs encore s'améliorer dans les années à venir, dans la mesure où plusieurs aéroports européens augmenteront significativement leurs tarifs de redevances afin de récupérer tout ou partie des pertes liées au service public aéroportuaire. En France, le principe de modération tarifaire, inscrit dans la réglementation nationale, mais pourtant nullement prévu par la directive 2009/12/CE du Parlement Européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires, interdit tout mécanisme équivalent. Cette exception française apparaît en contradiction même avec le principe selon lequel le produit des redevances permet la couverture du service rendu au sujet des principes de la régulation des tarifs aéroportuaires.

L'existence d'un socle commun de régulation économique au niveau européen ne semble pas suffisamment explicite dans le rapport, alors-même que des considérations sur le modèle économique des aéroports, le niveau tarifaire ou les pouvoirs de l'Autorité de Régulation des Transports (ART) sont évoqués. Aussi, il aurait pu être opportun d'élargir l'échantillon d'aéroports au-delà de ceux concernés directement par l'enquête (grands aéroports français) en incluant des aéroports comparables au niveau européen, par exemple sur la question du positionnement tarifaire. À cet effet, la publication "Observatoire des coûts de touchée" réalisée par la DGAC, qui prend en compte le poids des redevances aéroportuaires, de navigation aérienne et les taxes gouvernementales, pourrait être une bonne référence.

Par ailleurs, le rapport évoque un projet de la DGAC, demeuré en suspens depuis fin 2019, concernant une "réforme du modèle de régulation pour le rendre plus pragmatique [...] qui prévoyait une contribution des activités commerciales au financement du service public aéroportuaire et reconnaissait ainsi formellement les apports du transport aérien à l'économie des commerces aéroportuaires (apport de clientèle captive, allongement du parcours passager dans l'aérogare) et la conséquence pour les compagnies aériennes (diminution des ventes à bord des avions)".

Même si Aéroports de Paris, dont par ailleurs le système de caisse aménagée avait été élevé au niveau législatif en 2019 dans le cadre de la loi PACTE⁴¹⁰, n'était pas concerné par le projet évoqué dans le rapport, je me permets de vous alerter sur la question des externalités croisées entre les différentes activités d'un aéroport et sur la pertinence de la mise en place d'une contribution des activités commerciales au financement du service public aéroportuaire. Au-delà du fait que la littérature économique confirme que les externalités positives des activités régulées sur la demande des activités non régulées coexistent avec des externalités positives des activités non régulées sur la demande des activités régulées, une telle contribution soulèverait plusieurs difficultés,

En effet, cela reposerait sur le postulat que les compagnies aériennes auraient un rôle d'apporteurs d'affaires vis-à-vis de l'aéroport, alors même que la contribution réelle des compagnies dans la génération du trafic de passagers doit être relativisée. Par ailleurs, tous les types de trafic ne contribuent pas au même niveau à la demande des activités non régulées : en termes de retombées commerciales, des disparités très fortes

⁴¹⁰ La double caisse aménagée et la définition du périmètre d'activités régulé ont ainsi déjà été votées par le Parlement (article 133 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises – loi PACTE), sans qu'aucune contestation n'ait été élevée sur ce point. Cependant, l'entrée en vigueur de ces dispositions a été différée au jour du transfert de propriété au secteur privé.

sont observées entre les compagnies et entre les lignes. Un tel ajustement serait donc en contradiction avec l'objectif d'équité, car il reviendrait à rémunérer certaines compagnies pour une contribution inexistante, au détriment de celles dont la contribution est significative. En outre, il est déjà dans l'intérêt, et dans la pratique, des opérateurs aéroportuaires de rétribuer cette contribution par des mécanismes incitatifs. En particulier, Aéroports de Paris a mis en place divers mécanismes d'incitation, financés par l'activité non régulée, visant à rétribuer les compagnies aériennes au titre de leur contribution positive, lorsqu'elle existe.

La contribution d'Aéroports de Paris dans le cadre de la consultation publique lancée par l'ART le 25 mai dernier à propos des règles d'allocation des produits, des actifs et des charges au périmètre régulé des aéroports relevant de son champ de compétence, qui devrait être rendue publique par l'ART, inclut notamment une analyse complète des externalités dans l'aérien.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE DE LA SOCIÉTÉ AÉROPORT DE LYON

Nous saluons le travail d'analyse complet présenté dans le pré-rapport, et notamment l'accent mis sur :

- la brutalité et l'ampleur de la crise, ainsi que l'incertitude quant à la dynamique de reprise et la date du retour au niveau d'activité du trafic pré-crise ;*
- le caractère dommageable de l'instabilité des mesures instaurées par les pays et du manque de coordination au niveau européen sur les restrictions de circulation ;*
- la qualité de la réponse des aéroports français face à la crise : respect des obligations de continuité de service, forte flexibilité opérationnelle, respect scrupuleux des mesures sanitaires, plans d'économies sans précédents malgré une base de coûts fixes importante, sécurisation des trésoreries ;*
- les limites du principe d'avances remboursables pour financer les déficits liés aux missions régaliennes, le constat que ce montage va peser sur la compétitivité des aéroports français et la nécessité d'anticiper d'autres modalités de financement de ce déficit ;*
- la mise en concurrence croissante des aéroports par les compagnies aériennes, laquelle réduit significativement le risque d'abus de position dominante des aéroports vis-à-vis des compagnies aériennes ;*

- les faiblesses du modèle actuel de régulation qui ne permet pas d'assurer la rentabilité des investissements, n'incite pas à développer les activités commerciales et ne valorise pas les efforts de gestion ;
- le besoin de repenser la régulation, en particulier dans les directions esquissées lors des assises du transport aérien en 2019 : séparation des caisses et visibilité pour planifier les investissements nécessaires aux aéroports dans leur rôle de développement économique de leur territoire.

Le pré-rapport n'évoque cependant pas le sujet du niveau de rentabilité des investissements aéroportuaires. L'Autorité de Régulation des Transports définit aujourd'hui une fourchette pour le Coût Moyen Pondéré du Capital (CMPC) entre 3 et 5 %, laquelle méconnaît gravement le niveau de risque réel porté par les sociétés aéroportuaires, risque que la crise pandémique a mis très nettement en exergue. La ré-évaluation du CMPC est une piste de réflexion nécessaire pour assurer le bon niveau d'investissement des sociétés aéroportuaires, et notamment ceux liés à la transition énergétique.

Par ailleurs, il nous semble qu'au-delà des deux recommandations faites dans le pré-rapport, uniquement liées aux aspects sanitaires, d'autres recommandations pourraient utilement figurer, en vue que soit apportée par les autorités compétentes une réponse aux faiblesses et aux limites que le pré-rapport lui-même soulève :

- la mise en œuvre d'un nouveau mécanisme de financement des déficits des activités régaliennes qui ne grève pas la compétitivité des aéroports et soit conforme à l'annexe 17 de la convention de Chicago;
- la mise en œuvre rapide de nouveaux principes de régulation aéroportuaire basés sur la séparation des caisses, une vision pluri-annuelle et le respect d'un niveau de rentabilité des investissements compatible avec le contexte économique réel des aéroports.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE DE LA SOCIÉTÉ AÉROPORT MARSEILLE PROVENCE

Nous vous remercions pour la transmission de ce rapport sur une crise dont les conséquences continuent d'affecter gravement l'exploitation de notre aéroport.

Nous en partageons bien sûr les constats :

- Les aéroports sont durement éprouvés par la crise avec l'effondrement de leur trafic aérien.

- Les aéroports ont mené des plans d'économie exceptionnels pour faire face à l'effondrement de leur chiffre d'affaires.
- Les aéroports devront résoudre, avec l'État, des défis économiques pour sortir de la crise, et notamment la fragilité de leur modèle économique actuel.

Sur ce dernier point, nous tenons à préciser nos constats, comme nos positions.

1) Les mesures de soutien de l'État ont été précieuses dans l'urgence de la pandémie pour le secteur aéroportuaire mais ne lui sont pas spécifiques

La batterie de mesures générales proposées par l'État, PGE, APLD, fonds de solidarité, abattement de 50 % sur les taux de taxe foncière, etc. a aidé les aéroports à surmonter les 2 premières années de crise pandémique. Toutefois, les 3 premières mesures n'ont qu'un effet temporaire. La mise en place d'une aide aux coûts fixes conditionnée par une perte d'excédent brut d'exploitation, au lieu d'une perte de résultat d'exploitation comme autorisée par la Commission Européenne, exclut les aéroports français du bénéfice de cette mesure : cette particularité française est assez surprenante puisqu'elle revient à dissuader les investissements productifs !

2) Le financement des missions régaliennes de sûreté/sécurité en aéroport pénalise doublement les aéroports français et le transport aérien français en général

Les versements respectifs de 300 M€ en novembre 2020 et de 250 M€ en septembre 2021 aux exploitants aéroportuaires français, sont indument appelés « avances » alors qu'il s'agit de remboursements partiels des déficits annuels de financement des années 2020 et 2021. Pour AMP, le financement de ces missions régaliennes pour les années 2020 et 2021 aura engendré un déficit de trésorerie de 6 à 7 MC, financé par les emprunts pour investissement ! De plus ces « avances » ne sont qu'une mesure dilatoire qui reporte le problème à 2024, qui est en plus la première année pleine d'exploitation des machines de contrôle bagages les plus coûteuses en matière de sûreté (EDS standard 3). La France est déjà l'un des rares pays européens à faire supporter au passager aérien l'intégralité des coûts relatifs à sa sécurité (renchérissant d'ailleurs sur la discrimination avec les transports terrestres) : la compétitivité des aéroports français comme des compagnies aériennes opérant en France en sera gravement affectée à compter de 2024.

3) L'asymétrie de la régulation économique aéroportuaire française, sans équivalent en Europe, crée un véritable risque pour les aéroports français : une refonte réglementaire est indispensable.

La régulation économique française s'est révélée très déséquilibrée ces 3 dernières années dans la mesure où, lorsque les résultats financiers des aéroports atteignaient des ratios élevés, les baisses tarifaires annuelles imposées ont pu être considérables (jusqu'à - 33 %), alors qu'au cœur de la crise en cours, et alors que les pertes financières auraient justifié des hausses tarifaires annuelles de plus de 40 % (sommets auxquels les aéroports ne prétendaient pas), l'argument contesté de la modération tarifaire a conduit à des hausses n'excédant pas 3,2 %. La mécanique de la caisse unique, sensée plus protectrice des intérêts des aéroports en situation de crise, ne s'est en rien révélée plus favorable que la double caisse (ADP) ou la caisse aménagée (ACA). Il convient donc rapidement de définir de nouvelles modalités de régulation, encourageant financièrement les exploitants aéroportuares à la sobriété.

Les nouvelles attentes de la société civile en matière de neutralité carbone, d'arrêt de l'imperméabilisation des sols, etc. renchérissent déjà sur les coûts et les investissements, aussi les réponses à ces 3 points apparaissent-elles urgentes.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE DE LA SOCIÉTÉ AÉROPORT DE TOULOUSE-BLAGNAC

Je vous prie donc de trouver ci-après mon commentaire sur la partie III — B relative à l'évolution de notre modèle économique.

Dans le cadre des Assises du Transport Aérien, en 2018 et 2019, la DGAC a initié des travaux préliminaires sur le cadre relatif à la régulation tarifaire. Aux termes de ces Assises, l'État n'a pas pris de décision quant à l'avenir du régime de caisse, mais les travaux se sont poursuivis.

ATB a activement participé à la poursuite de ces travaux, en coopérant avec la DGAC et en lui fournissant en particulier plusieurs simulations financières pour éclairer sur les conséquences des scénarii étudiés. La DGAC avait atteint début 2020 un niveau de maturité suffisant dans le projet d'évolution du cadre et avait lancé une consultation externe pour recueillir l'avis des parties prenantes.

Depuis, la crise a frappé l'ensemble des acteurs concernés par ces travaux et la DGAC a décidé d'arrêter provisoirement ses travaux.

Les conditions sont à nouveau réunies aujourd'hui pour relancer ces travaux et conclure rapidement de manière à permettre aux acteurs de disposer d'un cadre qui donne visibilité sur la durée, visibilité indispensable pour notre capacité d'investissement et pour continuer d'accompagner le développement du transport aérien et le développement économique des territoires.

6

Les transports collectifs en Île-de-France

PRÉSENTATION

L'Île-de-France est l'une des régions françaises qui, dès le début de 2020, a été atteinte le plus brutalement par la crise sanitaire. Son système de transports collectifs, qui assure 22 % de tous les déplacements franciliens selon l'Observatoire de la mobilité en Île-de-France (Omnil), a été fortement touché par cette crise du fait de ses caractéristiques particulières.

En effet, il se distingue en premier lieu par un flux massif de déplacements (9,4 millions par jour selon l'Omnil), réalisés à 85 % en mode ferré (RER, métro, tramway) et 15 % en bus. Ce flux représente les trois quarts des déplacements en transports collectifs urbains en France. Il répond à un besoin d'autant plus impérieux que 68 % des emplois sont concentrés sur 6 % du territoire régional et que le réseau routier francilien est largement saturé. Une part importante des actifs dépend donc des transports en commun pour leurs déplacements.

En deuxième lieu, l'organisation des transports collectifs en Île-de-France est singulière au regard du reste du territoire national parce qu'elle est placée sous la compétence d'une autorité unique qui, depuis 2006, n'est plus sous tutelle de l'État : Île-de-France Mobilités (IDFM). Cet établissement public local dépend principalement de la région Île-de-France même si, en matière d'investissement, il doit se coordonner avec l'État dans le cadre des contrats de plan État-Région (CPER) et avec la Société du Grand Paris (SGP) chargée du projet du Grand Paris Express (GPE). De surcroît, les deux principaux exploitants des transports, la SNCF et la RATP, sont des opérateurs de l'État, encore en situation de quasi-monopole.

Enfin, l'originalité du système francilien tient aussi au fait que les recettes tarifaires, issues aux deux-tiers des abonnements, constituent à peine plus du tiers des ressources de fonctionnement d'IDFM (10,9 Md€ en 2019) alors que les entreprises en financent plus de la moitié via le versement mobilité (4,7 Md€) et la prise en charge de 35 % des abonnements (1 Md€).

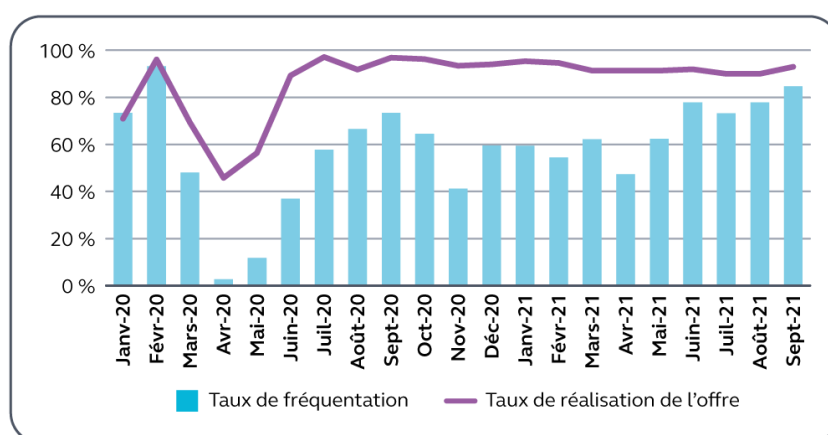
La crise sanitaire est survenue alors que des investissements massifs étaient engagés pour moderniser et étendre le réseau au travers du Grand Paris Express et d'autres opérations conduites par IDFM et financées dans le cadre du CPER : création de neuf nouvelles lignes de métro automatique (lignes 15 à 18) et de tramway (lignes 9 à 13) ; prolongement de neuf lignes de RER (ligne E), métro (lignes 1, 4, 11, 12 et 14) et tramway (lignes 1, 3b et 4) ; mise en place de 120 nouvelles dessertes de bus. L'ensemble représente une extension du réseau (métro, RER) de près de 20 %, dont la moitié pour le GPE, et près de 150 gares et stations supplémentaires.

Issue d'une enquête réalisée conjointement par la Cour des comptes et la chambre régionale des comptes Île-de-France, la présente synthèse examine d'abord la gestion opérationnelle de la crise (I). Elle analyse ensuite son impact financier en 2020 et 2021 (II), puis évalue ses conséquences à moyen et long terme sur l'évolution du système de transports collectifs en Île-de-France (III). Les projections financières réalisées à ce dernier titre ont été arrêtées en décembre 2021 sur la base des dernières données disponibles, datant de juin 2021.

I - Une activité brutalement réduite qui n'a pas retrouvé son niveau d'avant la crise

A - Un ajustement fin de l'offre de transport à l'évolution de la fréquentation

Lors du premier confinement, les restrictions décidées par le Gouvernement ont obligé IDFM et les opérateurs à ajuster rapidement et finement les plans de transport avec l'aide de la préfecture de région. Entre le 17 mars et le 11 mai 2020, alors que la fréquentation avait chuté de façon spectaculaire (elle ne représentait plus que 5 % du trafic habituel à la mi-avril), la priorité a été donnée au maintien d'une offre de transport représentant en moyenne 30 % de celle de 2019, moyennant toutefois des disparités entre les dessertes. L'objectif était triple : maintenir une offre suffisante pour garantir la distanciation entre voyageurs, ne pas accentuer les inégalités entre usagers selon leur dépendance aux transports collectifs et limiter le report modal vers la voiture. L'offre a donc été adaptée ligne par ligne pour préserver l'accès des soignants aux hôpitaux, répondre aux besoins des salariés de la « deuxième ligne » et tenir compte de la saturation de certaines lignes, en particulier la ligne 13 du métro et les lignes B et E du RER.

Graphique n° 1 : comparaison de l'offre et de la fréquentation

Source : Cour des comptes, d'après les données IDFM

À la sortie du premier confinement, IDFM et l'État ont affiché l'option stratégique, quoique complexe à mettre en œuvre, de rétablir l'offre à un niveau élevé malgré un trafic atone. Concrètement, pour la période du 11 mai au 2 juin 2020, l'objectif a été fixé à 60/70 % pour la RATP et la SNCF et à 80/90 % pour le réseau de bus de moyenne et grande couronnes, exploité par les sociétés regroupées au sein de l'association Optile. Au second semestre de 2020, alors que la fréquentation atteignait 60 % du niveau habituel tous modes confondus, il a été demandé aux opérateurs de revenir à une offre presque normale. Des évolutions similaires ont été observées à Londres, Bruxelles et Berlin.

Les pratiques de mobilité des Franciliens ont été plus ou moins affectées par la crise sanitaire. Les déplacements liés au travail et ceux entre Paris et la banlieue ont été les plus touchés. Les lignes desservant la Seine-et-Marne et la Seine-Saint-Denis, davantage fréquentées par des usagers occupant des emplois peu ou pas « télétravaillables », ont connu une reprise du trafic plus rapide.

De décembre 2020 à fin 2021, l'offre a représenté environ 90 % de son niveau de référence, pour une fréquentation moyenne sur les neuf premiers mois de 66 %, mais qui atteignait en septembre 2021, hors périodes de restrictions sanitaires, près de 85 %. Les offres de certaines lignes ont été modulées au-delà de cette moyenne, en fonction du niveau de leur saturation.

Ainsi, à toutes les étapes de la crise, IDFM a fait le choix, en lien avec la préfecture de région, de ne pas aligner l'offre sur la fréquentation mais de la calibrer au-delà des besoins. Ce parti pris a répondu au souhait des opérateurs de stabiliser le plan de transports pour éviter des ajustements trop fréquents et offrir de la lisibilité aux usagers.

B - Des mesures sanitaires adaptées aux risques

Après le choc du premier confinement, IDFM et les opérateurs se sont efforcés de concilier protection sanitaire et transport de masse en prévoyant, pour le déconfinement, des mesures allant au-delà des prescriptions, déjà exigeantes, fixées par le décret n° 2020-663 du 31 mai 2020 (désinfection quotidienne des véhicules et des gares, séparation du conducteur et des voyageurs, interdiction de monter par l'avant et de la vente à bord des bus). Cela s'est traduit par l'installation de distributeurs de gel hydro-alcoolique, la condamnation de la moitié des sièges, la possibilité d'acheter des tickets de bus par SMS et la désinfection des gares, trains et tramways deux fois par jour.

Par la suite, l'amélioration de la situation sanitaire et, partant, l'allègement des restrictions de circulation, ont conduit à adapter ces mesures. Le décret n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 en a maintenu certaines (obligation de port du masque pour tous les passagers de plus de 11 ans, information des voyageurs, mise à disposition de gel hydro-alcoolique). IDFM a décidé de maintenir, autant que possible, les mesures sanitaires à un niveau élevé, puis de les réduire un peu à partir d'avril 2021.

L'enjeu considérable du rétablissement de la confiance des usagers a aussi motivé la réalisation de campagnes de communication sur l'état des risques de contamination dans les transports en commun.

C - Une maintenance préservée, des chantiers et des livraisons affectés par des retards en cascade

La maintenance, essentielle au service, a été réorientée en priorité sur les opérations courantes et préventives qui ont continué d'être assurées en 2020 à 96 % par SNCF Réseau et à 87 % par Transilien. Elles se sont contractées pour tous les opérateurs dans des proportions comparables à la réduction de l'offre, moyennant de nombreux ajustements liés à la perturbation des approvisionnements et à la diminution des effectifs disponibles. À la SNCF, le taux de réception de rames neuves n'a été que de 60 % entre janvier 2020 et octobre 2021, comparativement à 2019, alors

que la maintenance patrimoniale du réseau (renouvellement et régénération) a été totalement assurée, notamment grâce au plan de relance. Par ailleurs, plusieurs opérateurs privés de bus ont dû interrompre leurs investissements de renouvellement du matériel roulant, *a priori* pour quelques années, au moment où les nouveaux contrats prévoyaient d'abaisser l'âge moyen et de « verdir » le parc.

Les travaux d'extension et de modernisation des réseaux ont été davantage affectés. Sur le plan contractuel, la SNCF et la SGP ont pris la décision d'interrompre les chantiers dès le début du premier confinement, alors que la RATP et IDFM ont laissé l'initiative aux entreprises en les incitant à limiter la période d'interruption. En pratique, tous les chantiers ont été arrêtés durant quatre à sept semaines en raison du défaut de visibilité des mesures sanitaires à mettre en œuvre, notamment en situation de co-activité, de l'indisponibilité du personnel technique ou de difficultés d'approvisionnement. Les retards constatés sont d'autant plus difficiles à rattraper que les chantiers sont complexes, interdépendants et se déroulent dans des environnements urbains peu propices au travail posté. Ils ne peuvent parfois être effectués qu'à certains moments de l'année.

Pour IDFM, les retards pris sur la programmation des travaux sont d'environ quatre à six mois, variables selon l'avancement des projets et leur complexité. Pour la SGP, ils s'inscrivent dans une fourchette de trois à huit mois. Sur certaines lignes, comme celles prévues pour les Jeux olympiques et paralympiques de 2024, la crise a amplifié des retards déjà constatés.

D - Une gouvernance de crise complexe mais efficace

Fin 2019 et début 2020, les grèves avaient nécessité des efforts de coordination pour maintenir une offre minimale de transport. La crise sanitaire, quant à elle, a imposé une gouvernance inédite.

Au début, celle-ci a semblé quelque peu éclatée entre de multiples enceintes de coordination mises en place par le secrétariat d'État aux transports (SET), la préfecture de police, la préfecture de région, IDFM et les opérateurs. Elle s'est toutefois rapidement structurée en fonction des besoins. Les services centraux de l'État ont joué un rôle prépondérant lors du confinement. La préparation du déconfinement a ensuite été marquée par la montée en puissance d'IDFM qui, en liaison étroite avec le préfet de région, a joué un rôle croissant de coordination pour assurer la reprise du trafic puis l'adaptation quotidienne de l'offre. À la SGP, la crise a été gérée par les instances de gouvernance, directoire et conseil de surveillance.

Ce dispositif évolutif a globalement fonctionné avec fluidité et efficacité malgré quelques retards dans la publication de textes réglementaires et protocoles sanitaires ainsi que des décalages avec les besoins du terrain. Ces quelques réserves n'occulent pas l'appréciation globalement positive portée par l'ensemble des acteurs sur la gestion de la crise par les services de l'État et IDFM. Outre les initiatives prises par la préfecture de région, notamment pour convaincre les entreprises de recourir au télétravail, les opérateurs saluent le rôle d'IDFM dans l'adaptation progressive et concertée de l'offre de transport, qui a contribué à renforcer sa légitimité et sa crédibilité.

E - Une gestion des ressources humaines qui s'est adaptée

La crise s'est traduite au printemps 2020 par l'augmentation spectaculaire des absences au travail. Tous motifs confondus (maladie, cas contacts, gardes d'enfants, personnes à risques, chômage partiel), le taux d'absentéisme des agents a atteint 37 % chez Transilien et 44 % à la RATP en avril 2020, avant de refluer dès la fin du mois de juin (14 % à la RATP au lieu de 7 % en 2019). Toutefois, les conséquences opérationnelles sont restées mesurées puisque, concomitamment, l'offre globale était comprimée. Ainsi, les opérateurs Optile, qui ont réalisé autant de kilomètres pour IDFM en 2020 qu'en 2019, ont atténué l'impact des absences en redéployant des conducteurs des lignes privées qui étaient, quant à elles, quasiment à l'arrêt.

Pendant toute la période, les opérateurs ont exercé un suivi particulier de la situation des salariés malades, déclarés positifs, empêchés de travailler pour gardes d'enfants ou connaissant une situation à risque.

Ils ont largement utilisé le télétravail et ont eu recours au chômage partiel, auquel l'ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 les a rendus éligibles. Chez Transilien, le chômage partiel a concerné 35 % de l'effectif dans la semaine du 10 mai, puis est devenu marginal dès la fin du mois de juin. Les opérateurs Optile y ont eu recours pendant le premier confinement mais presque plus ensuite.

Les rémunérations ont été uniquement affectées par l'activité partielle et l'ajustement des éléments variables. Enfin, si des plans de recrutement ont été décalés, la formation continue a été préservée, avec des taux de réalisation ou de prévision respectifs à SNCF Réseau et à la RATP de 80 % et 75 % des sessions prévues en 2020 et de 100 % et 90 % en 2021.

L'accompagnement quotidien des employés a été assuré par trois leviers : la communication interne, des réunions fréquentes des instances élues du personnel (à la RATP, 24 comités sociaux et économiques centraux ont été convoqués en 2020) et la concertation renforcée avec les organisations syndicales.

Selon les opérateurs de transports, en dépit de ses conséquences humaines et économiques, la crise a été un facteur de cohésion interne.

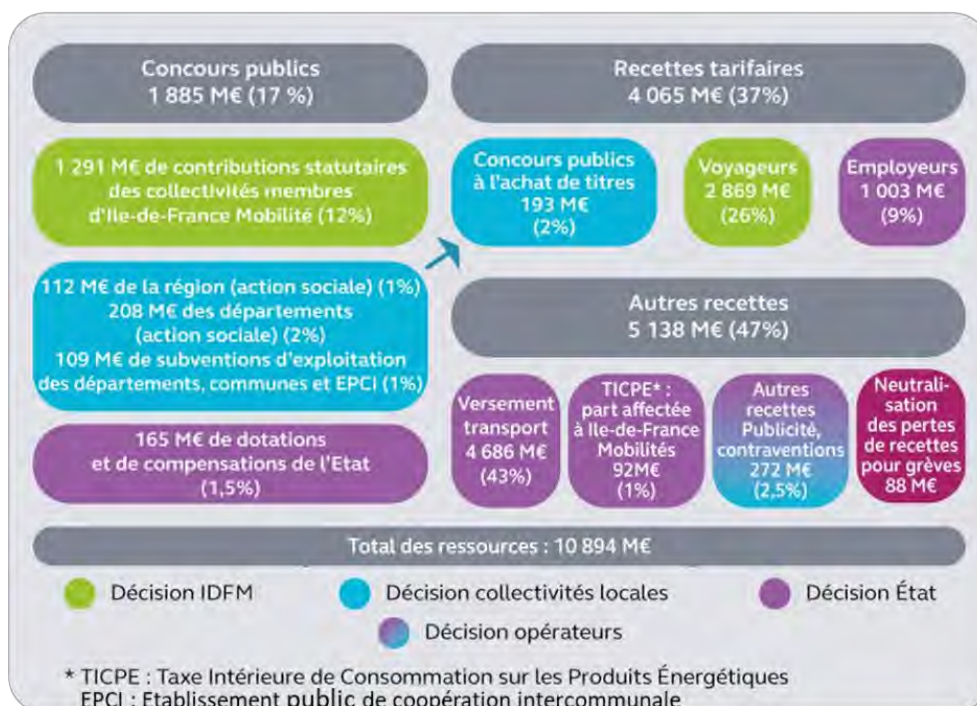
Elle aura aussi été pour eux un accélérateur de mutations technologiques, notamment en matière de télétravail ou de billettique, à l'instar de la systématisation du paiement des titres par SMS au sein du réseau Optile.

II - Des pertes d'exploitation compensées par l'État et un rythme d'investissement maintenu

La crise sanitaire a eu un effet massif sur le financement des transports collectifs franciliens, qui mobilisent des moyens très importants. En 2019, année de référence d'avant-crise, IDFM disposait de près de 10,9 Md€ de ressources de fonctionnement, dont plus de 4 Md€ de recettes tarifaires et 4,7 Md€ de recettes fiscales. Cette même année, les investissements réalisés par IDFM, les opérateurs et la SGP ont atteint près de 5,3 Md€.

Schéma n° 1 : recettes de fonctionnement d'IDFM et dépenses d'investissements d'IDFM, des opérateurs et de la SGP en 2019

Recettes de fonctionnement



Dépenses d'investissement



Source : Cour des comptes, d'après les données d'IDFM et de la SGP

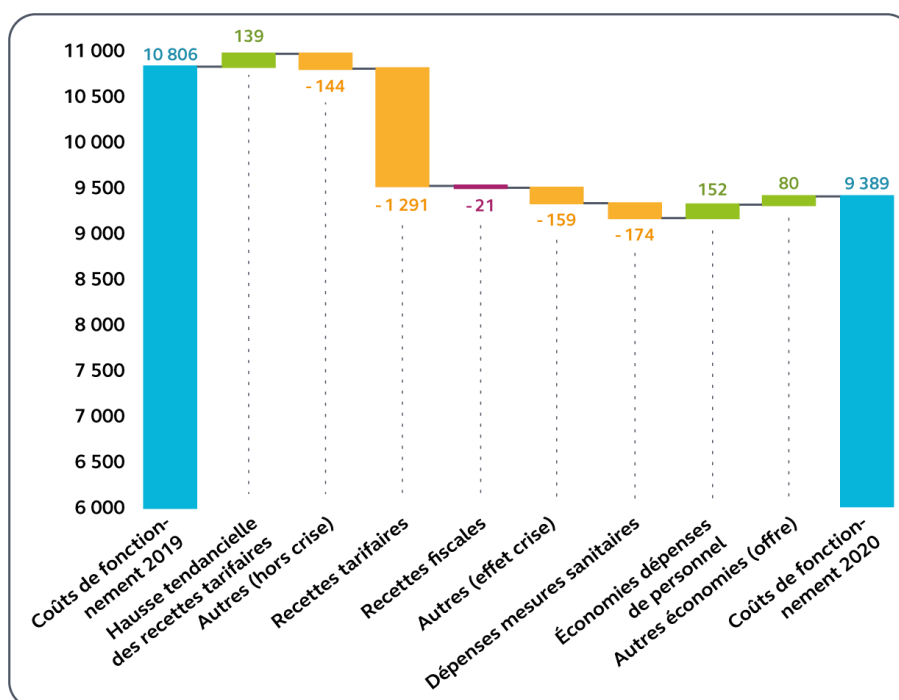
* Les données de 2019 sont utilisées comme référentiel d'avant-crise

A - De lourdes pertes de recettes

1 - Un impact financier important quoique partiellement amorti

En 2020, la chute des flux de voyageurs et les répercussions économiques des mesures sanitaires ont entraîné d'importantes pertes de recettes. Ces pertes ont résulté de la forte baisse des ventes de titres de transport (- 1,29 Md€) et, dans une moindre mesure, de la réduction d'autres recettes, notamment fiscales. Les surcoûts liés aux mesures sanitaires et les économies dues à la baisse de l'offre se sont globalement compensés.

Graphique n° 2 : impact de la crise sur le financement du fonctionnement des transports en commun franciliens



Source : Cour des comptes, d'après les données d'IDFM et des opérateurs

Au total, avant aides de l'État, l'exploitation des transports franciliens a supporté une perte nette de 1,42 Md€ par rapport à l'exécution de 2019 du fait de la crise sanitaire, soit 13 % des ressources qui y sont affectées. Cette perte est restée relativement modérée en raison des nombreux amortisseurs dont bénéficie le financement des transports collectifs en Île-de-France.

Ainsi, les contributions des collectivités territoriales membres d'IDFM, qui représentaient avant la crise 17 % des recettes, ont continué à croître à un rythme proche de 1 % par an en 2020 et 2021. Elles ont apporté 23,59 M€ de recettes annuelles complémentaires.

De plus, les recettes tarifaires ont fait preuve d'une certaine inertie car elles sont largement composées d'abonnements que nombre d'usagers ont préféré conserver. Ainsi, alors qu'en 2020 la fréquentation était en baisse de 46 % par rapport à 2019, les recettes n'ont diminué que de 38 % sur la même période. En Île-de-France, les transports en commun sont d'ailleurs moins exposés aux baisses de recettes tarifaires que dans d'autres métropoles à l'étranger. En effet, ces recettes ne représentent que 37 % des ressources de fonctionnement contre 80 % pour le réseau du Grand Londres, par exemple.

Enfin, le fonctionnement des transports collectifs franciliens est financé à 44 % par des recettes fiscales, principalement le versement mobilité prélevé sur la masse salariale des entreprises, qui s'est révélé presque insensible à la crise (- 0,5 % en 2020 par rapport à 2019). La croissance de la masse salariale du secteur public (+ 2,1 %) a, en effet, compensé une partie de la baisse de celle du secteur privé (- 5 %).

Au vu des prévisions budgétaires d'IDFM et des opérateurs, la crise devrait entraîner en 2021 un manque à gagner net moins important. Selon IDFM, la perte de recettes tarifaires, par rapport aux estimations d'avant-crise pour 2021, s'élèverait à 1,2 Md€ TTC, dont 1 Md€ HT à sa charge après application de la clause de partage des risques. Comparée à 2019, avant partage du risque, la perte d'IDFM et des opérateurs serait, selon l'autorité organisatrice, de l'ordre de 1 Md€ HT si l'on neutralise l'effet des grèves, de 970 M€ HT dans le cas contraire. De son côté, la RATP évalue ces pertes à 950 M€ HT. Le produit du versement mobilité dépasserait de 58 M€ (+ 1,2 %) celui de 2019.

2 - D'importants besoins de trésorerie couverts sans difficulté

Pour atténuer ses difficultés de trésorerie liées à la chute des recettes tarifaires, IDFM n'a pas versé les contributions de juillet et d'août 2020 à la RATP et à la SNCF, qui ont dû supporter un décalage de trésorerie de 740 M€ au total, couvert grâce à l'émission de dettes à court et à long terme. Ces émissions de dette ont été surabondantes et une partie des besoins de court terme a été couverte par des financements de long terme. Cette situation n'est pas injustifiée dès lors que ce schéma a été mis en œuvre à un moment où des incertitudes pesaient sur la gestion de 2020 et les surcoûts associés peuvent être relativisés. En effet, les titres négociables à court terme, assortis de taux négatifs, ont généré des produits financiers couvrant les charges d'intérêts correspondant aux emprunts à plus longue échéance.

B - La prise en charge par IDFM d'une grande partie des pertes des opérateurs

Les contrats conclus de gré à gré entre IDFM et les opérateurs de transport fixent l'offre de transport et les conditions de son financement. Ceux en vigueur au début de la crise prévoyaient des règles de partage des risques de recettes tarifaires relativement protectrices pour les opérateurs en cas de pertes majeures. En particulier, pour la RATP et Transilien, le partage avec IDFM ne s'opérait à parité que dans la limite d'une « bande passante » de plus ou moins 3 % autour de l'objectif fixé par le contrat. Au-delà, 10 % des pertes étaient supportées par l'opérateur et 90 % par IDFM.

Ces règles exposaient les opérateurs de façon inégale. Ainsi, les contrats avec les membres d'Optile prévoyaient un partage à parité et sans bande passante. De plus, les clefs de partage des recettes tarifaires entre opérateurs reflètent davantage le nombre de voyages réalisés que la réalité des kilomètres parcourus et des coûts par mode de transport, qui peuvent varier de un à dix. Elles rendaient la marge de la RATP plus sensible que celle de la SNCF et la favorisaient en cas de hausse du trafic mais la pénalisaient en cas de baisse. En outre, les objectifs de recettes étaient différents selon les opérateurs.

Anticipant des pertes de recettes importantes, chaque acteur a cherché dès mars 2020 à activer les clauses contractuelles les plus protectrices de ses intérêts. Alors qu'IDFM considérait être dans le cas d'un bouleversement de l'économie du contrat justifiant sa renégociation, la RATP a invoqué la force majeure, prévue au contrat, pour demander l'exonération des pénalités contractuelles et la stricte application des clauses relatives au partage des risques. Une même logique a animé les échanges avec la SNCF, toutefois plus informels, son contrat avec IDFM ayant expiré en 2019.

IDFM a alors fait pression sur l'État en interrompant ses versements aux opérateurs (cf. *infra*, II.C). Grâce aux marges de manœuvre procurées par les aides de l'État, les clauses de partage des risques ont été appliquées selon les règles prévues au contrat en vigueur pour la RATP et au contrat 2016-2019 pour la SNCF. En revanche, des ajustements ont été opérés dans le but d'harmoniser les règles de partage des risques au profit des opérateurs Optile qui, en raison de clauses moins favorables, auraient été placés en situation délicate. Au total, IDFM a compensé 89 % des pertes de recettes des opérateurs, soit 1,14 Md€ HT sur un total de 1,29 Md€ HT.

C'est dans ce contexte qu'ont été négociés puis signés les nouveaux contrats avec la SNCF et la RATP. Celui avec la SNCF, expiré fin 2019, était encore en négociation lorsque la crise a éclaté. Il n'a été renouvelé que le 9 décembre 2020. Celui avec la RATP, expiré fin 2020, a été signé le 16 juin 2021. Ces nouveaux contrats apparaissent plus exigeants en termes d'incitations opérationnelles, mais aussi plus protecteurs en cas de pertes de recettes importantes.

Enfin, en ce qui concerne la mise en concurrence de l'exploitation des bus en grande couronne, prévue de 2020 à 2022, les plus petits opérateurs ont souligné que l'accélération du calendrier pour rattraper le retard dû à la crise sanitaire risquait de les pénaliser dans leurs réponses aux appels d'offres lancés par IDFM.

C - L'intervention massive et inconditionnelle de l'État

Dès la fin du mois d'avril 2020, IDFM a demandé avec insistance au Gouvernement une compensation intégrale de la baisse de ses recettes fiscales et tarifaires due, selon elle, aux décisions prises par l'État pendant la crise. IDFM estimait les pertes par rapport à son budget de 2020 à 2,6 Md€, dont 1 Md€ au titre du versement mobilité (pour 4,91 Md€ inscrits dans le budget) et 1,6 Md€ au titre des recettes tarifaires (à rapporter à 4,16 Md€). Leur ampleur (25 % du total de ses recettes) rendait problématique la perspective de leur prise en charge par IDFM seule.

La crise s'est dénouée avec la conclusion, le 8 septembre 2020, d'un protocole d'accord prenant acte de l'attribution à IDFM, par la loi de finances rectificative du 30 juillet 2020 (LFR 3), d'une dotation visant à compenser les pertes de versement mobilité au moyen d'un versement de 425 M€ en septembre, et prévoyant la couverture transitoire de ses autres pertes par une avance remboursable sans intérêts entre 2023 et 2036, dont la LFR 4 du 30 novembre 2020 a fixé le montant à 1,175 Md€. L'accord comporte par ailleurs une clause de revoyure pour « *les pertes relatives aux exercices 2021 et 2022 imputables à la situation sanitaire* ».

In fine, l'aide de l'État a dépassé d'environ 280 M€ le montant total des pertes de recettes resté à la charge d'IDFM. Cet excédent est dû, pour moitié environ, à la compensation des pertes de versement mobilité par rapport aux prévisions en hausse du budget de 2020 et non aux montants effectivement perçus en 2019. Pour l'autre moitié, il résulte du fait que les remboursements d'abonnements décidés par IDFM n'ont pas été déduits de l'avance remboursable. Aussi, la capacité d'autofinancement brute d'IDFM a progressé en 2020 de 217 M€ par rapport à 2019. Les nouvelles

aides que l'État a prévu d'allouer à IDFM en 2021 devraient être calibrées en tenant compte de la compensation versée en 2020, conforme au protocole du 8 septembre, mais qui a excédé les pertes nettes d'IDFM constatées cette même année.

Au total, l'État a consenti à IDFM un traitement qui a pu paraître *a priori* plus protecteur que celui accordé aux autorités organisatrices de mobilité de province, dont les pertes de versement mobilité et de recettes tarifaires ont principalement fait l'objet d'une couverture par des avances remboursables représentant au maximum 8 % des produits de versement mobilité et 35 % des recettes tarifaires perçus en 2019, à rembourser avant fin 2031, sans clause de revoyure. Toutefois, le soutien apporté à IDFM s'est finalement établi au-dessous de ces plafonds : le montant définitif de la dotation de compensation (151 M€) ajouté à l'avance remboursable (1 157 M€) ont représenté respectivement 3 % et 31 % des montants atteints en 2019 par le versement mobilité et les recettes tarifaires.

Les opérateurs, quant à eux, ont bénéficié de deux mécanismes. Les clauses de partage des risques leur ont permis de ne supporter que 11 % environ des pertes de recettes tarifaires. Ils ont également réalisé 102 M€ d'économies grâce aux aides de l'État au titre du chômage partiel. En définitive, ils ont vu leurs résultats se détériorer d'environ 330 M€ en 2020, cette dégradation concernant principalement la RATP.

L'accord du 8 septembre 2020 ne prévoit pas de contrepartie ni même la possibilité, au sortir de la crise sanitaire, d'une hausse des tarifs ou d'un ajustement de l'offre pour rétablir l'équilibre financier du service. Ce constat traduit la capacité limitée de l'État à peser dans ses rapports avec IDFM, alors qu'il reste pourtant un acteur important au travers des CPER et des opérateurs publics de transports. Il contraste avec les exemples étrangers où les aides ont souvent été assorties de contreparties. À Londres, leur versement a été soumis à un plan d'économies et à un travail commun avec le ministère des transports sur le montant du péage urbain, le niveau de service et d'investissement, le système de retraites et la promotion immobilière. De même, la *Deutsche Bahn* devait adopter un plan d'économies sur ses charges salariales en contrepartie de l'aide reçue.

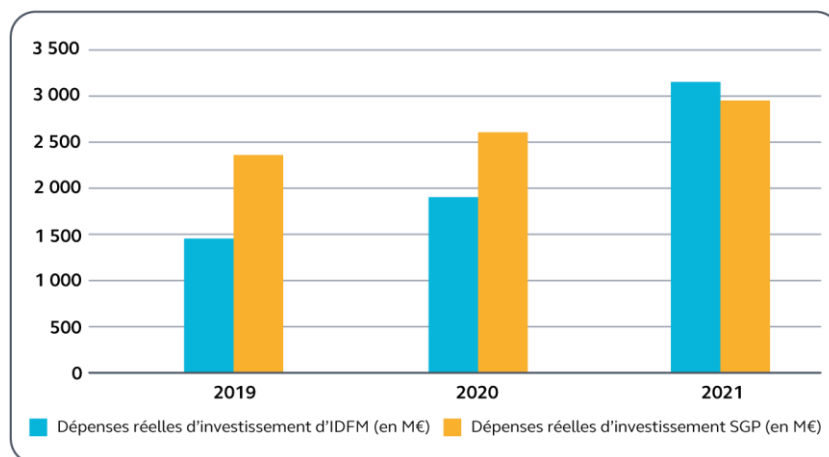
En septembre 2021, IDFM a une nouvelle fois suspendu le versement de ses contributions à la RATP et à la SNCF et a réclamé à l'État une aide de 1,3 Md€. En octobre 2021, indépendamment de la compensation des pertes de versement mobilité constatées en 2021, l'État lui a consenti une avance remboursable de 800 M€. En outre, le remboursement du trop-perçu au titre de la compensation du versement mobilité en 2020, soit 274 M€, ne sera effectué qu'en 2022.

Au total, la crise sanitaire fait apparaître l'État comme l'assureur en dernier ressort pour la quasi-totalité des pertes subies par le système des transports collectifs en Île-de-France, dont la gestion est pourtant décentralisée et le financement de l'exploitation censé reposer sur des ressources exclusivement franciliennes.

D - La poursuite de la hausse des investissements

En dépit de la crise sanitaire, les dépenses d'investissement d'IDFM se sont élevées à 1,89 Md€ en 2020, en progression de 30 % par rapport à 2019 (hors investissements sur fonds propres des opérateurs de transport). Les taux de consommation des crédits de paiement sont passés de 88 % à 91 %. De même, sous l'effet de l'accélération des travaux sur les lignes 14 Sud, 15 Sud et 16, la consommation de crédits de paiement de la SGP est passée de 2,36 Md€ en 2019 à 2,61 Md€ en 2020. Les taux de consommation ont augmenté de 80 % à 85 %. En cohérence avec leurs programmes d'investissement, la SGP et IDFM avaient prévu d'augmenter encore en 2021 le niveau de leurs dépenses, de 14 % pour la SGP et de 85 % pour IDFM.

Graphique n° 3 : comparaison des dépenses d'investissement de la SGP et d'IDFM



Source : Cour des comptes, d'après les données IDFM et SGP

Le volet du plan de relance relatif aux transports, lancé en septembre 2020, a contribué à cette accélération. Outre la recapitalisation de SNCF Réseau à hauteur de 4,05 Md€, 678 M€ sont destinés au financement d'opérations sur des réseaux strictement franciliens (notamment le RER E à l'ouest, le tronçon central des RER B et D, la poursuite des tramways T3 et T1, etc.).

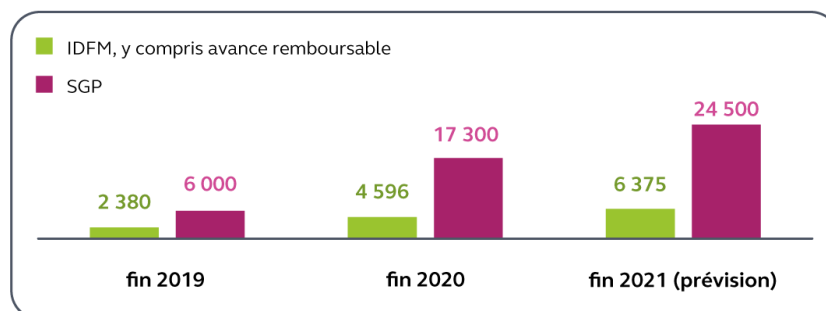
L'impact financier de la crise sur les chantiers d'extension et de modernisation des réseaux devrait peser au-delà de 2020 et 2021 en raison des indemnités demandées par les entreprises concernées. Fin 2020, la SGP estimait que les différents effets de la crise pourraient majorer le coût à terminaison du GPE de 1 Md€, soit 3 % des dépenses restant à réaliser de 2021 à 2036 (33,5 Md€ courants).

E - La forte croissance de la dette

La crise est survenue alors que les deux principaux acteurs de l'investissement dans les transports collectifs en Île-de-France étaient déjà soumis à de fortes contraintes financières.

La loi de finances pour 2019 a créé un dispositif de surveillance de l'évolution de la dette de la SGP, plafonnée à 35 Md€, en fonction de la dernière estimation du coût à terminaison du GPE (35,6 Md€₂₀₁₂), auquel s'ajoutent les contributions de la SGP au financement de projets connexes (3,5 Md€₂₀₁₂). La dette de la SGP, de 6 Md€ fin 2019, devrait atteindre 24,5 Md€ fin 2021, pour un plafond fixé à 27 Md€ pour cette même année, en raison de la décision prise par le conseil de surveillance en avril 2020, au plus fort de la crise, de profiter de taux d'intérêts bas pour financer sans attendre, par des emprunts, la quasi-totalité du coût prévisionnel du GPE.

Graphique n° 4 : encours de la dette d'IDFM et de la SGP (en M€)



Source : Cour des comptes, d'après les données IDFM et SGP

Comme l'a montré un rapport publié en juin 2020 par la chambre régionale des comptes d'Île-de-France⁴¹¹, la capacité d'autofinancement d'IDFM est insuffisante pour assurer, sans recours excessif à l'emprunt, le financement des investissements très importants qu'elle a programmés sur la période de 2021 à 2030 (25,6 Md€ dont 18,5 Md€ pour l'acquisition, la rénovation et le renouvellement des matériels roulants), comprenant les investissements désormais financés directement par IDFM et qui donnaient lieu auparavant à des contributions de fonctionnement à la SNCF et la RATP. De fait, la dette d'IDFM devrait atteindre 7 626 M€ fin 2021, compte tenu des avances remboursables consenties par l'État en 2020 et 2021.

III - La nécessité de conforter le financement régional des transports collectifs

A - Des incertitudes sur l'évolution des comportements de mobilité

Si les voyageurs les plus « captifs » au regard de la localisation de leur emploi et de leur lieu de résidence tendent à reprendre les transports en commun, le comportement des autres est plus incertain.

Alors que les motifs liés au travail représentaient 45 % des déplacements en transports collectifs avant la crise, la plupart des professionnels et experts du secteur tablent sur une part de télétravail plus élevée qu'avant la crise. Le phénomène concerne principalement les cadres et professions intellectuelles supérieures (31 % de la population active régionale) qui le pratiquent davantage que les autres catégories socioprofessionnelles : au début de 2021, 43 % d'entre eux étaient en télétravail contre 13 % des employés et 3 % des ouvriers. Le recours au télétravail pourrait être accentué par l'opportunité offerte aux employeurs de réduire leurs surfaces de bureaux.

Au minimum, le maintien d'un niveau élevé de télétravail pourrait favoriser le lissage des pointes : selon l'Institut Paris Région, la généralisation de deux jours de télétravail par semaine réduirait de 2 à 15 %, selon les jours de la semaine, les déplacements ferrés aux heures de pointe. Cela légitime la poursuite de l'ajustement de l'offre sur certaines lignes.

⁴¹¹ Contrôle des comptes et de la gestion du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) - Île-de-France Mobilités, juin 2020.

L'essor du télétravail est également anticipé à Bruxelles et Berlin, avec une réduction potentielle des trajets domicile-travail de 20 à 25 % selon le *Mobility Institute* de Berlin.

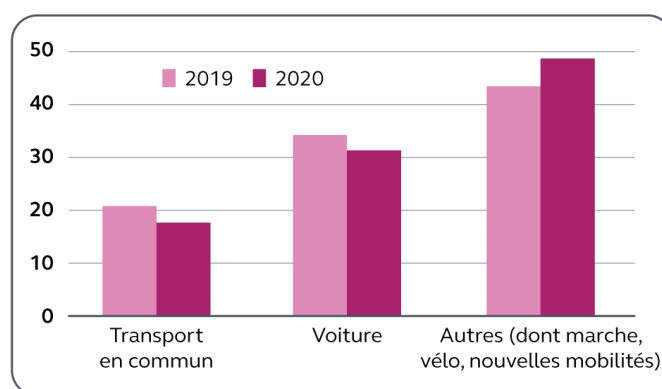
Sont aussi à prendre en compte les déplacements des étudiants, selon que l'enseignement à distance reste plus ou moins pratiqué, ceux des touristes ainsi que des consommateurs au vu du développement du e-commerce.

De plus, l'évolution des comportements de mobilité va dépendre du retour de la confiance des usagers dans les transports collectifs, lié aux mesures prises par les opérateurs pour les rassurer. Cette confiance dépend aussi de l'amélioration de la qualité de service en matière de saturation des lignes, de ponctualité et d'information voyageurs.

L'impact à moyen et long terme de la crise sera également fonction des modifications de la répartition géographique de l'habitat. Le télétravail, perçu comme un moyen de limiter les déplacements domicile-travail mais aussi de mieux concilier vies professionnelle et personnelle, peut favoriser la relocalisation du domicile en grande couronne, voire hors de l'Île-de-France, et contribuer paradoxalement à accroître la demande de transport.

Enfin, il faut tenir compte de l'impact du développement des modes de déplacements doux qui, au début de 2021, constituaient 52,4 % des déplacements dans la région au lieu de 43,7 % avant la crise. Les déplacements à vélo ont augmenté, mais leur part est restée marginale même si, selon l'Omnil, elle est passée de 1,8 % en 2018 à 2,7 % en septembre 2020. L'usage du vélo est concentré sur les courtes distances, à Paris et dans la petite couronne. En revanche, la part modale de la marche s'est accrue : elle est passée de 40 % en 2018 à 49 % au début de 2021.

Graphique n° 5 : répartition des modes de déplacement avant / après la crise sanitaire (en %)



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

Note : les données 2020 correspondent à celles de l'automne, hors restrictions sanitaires.

Les conséquences de ces évolutions peuvent être contradictoires. Si le télétravail semble entraîner un tassement de l'usage des transports collectifs, l'accroissement des déplacements de loisirs et de proximité, auquel contribue le temps libre gagné grâce au télétravail, pourrait compenser l'érosion des déplacements professionnels. Par ailleurs, l'importante extension du réseau devrait susciter un supplément de trafic, comme l'a montré l'exemple récent du prolongement de la ligne 14. De même, la fréquentation des liaisons radiales ou internes à la grande couronne pourrait être stimulée par l'étalement de l'habitat.

Dans ce contexte très complexe, les opérateurs et IDFM anticipent le développement du télétravail et la baisse à court et moyen termes du recours aux transports en commun. Sur la base de scénarii médians, à contexte inchangé, la baisse constatée à l'horizon 2023-2024 par rapport à 2019 serait de l'ordre de 10 % pour la RATP et entre 2 et 6 % pour IDFM. Concentrée sur Paris et les liaisons radiales, elle serait variable selon les lignes. Au-delà, la plupart des prévisions tablent sur une reprise de la croissance à un taux équivalent à celui observé entre 2010 et 2018, soit environ 1,8 % par an, la RATP se montrant toutefois plus prudente. Au total, la crise se traduirait par un retard de croissance de cinq à six ans, aggravant sensiblement les difficultés de financement des transports collectifs en Île-de-France, déjà patents à la veille de la crise.

B - L'aggravation des menaces sur la soutenabilité du modèle économique des transports publics franciliens

Un rapport sur l'évaluation des coûts et recettes d'exploitation du GPE, produit par l'IGF⁴¹² et le CGEDD⁴¹³ en février 2021, a montré qu'avant prise en compte des impacts de la crise sanitaire mais en considérant l'avance versée par l'État en 2020, le ratio de désendettement d'IDFM dépasserait 15 ans à partir de 2026 (durée que les contrats de prêts souscrits auprès de la BEI⁴¹⁴ lui interdisent de dépasser deux années de suite) et atteindrait 23,2 ans en 2031.

Les projections réalisées dans le cadre de la présente enquête sur la base des dernières données disponibles en décembre 2021, datant de juin de la même année, aboutissent à des résultats plus préoccupants. Sur la base de scénarii ont été élaborés à partir du modèle précité utilisé par l'IGF et le CGEDD. Ils combinent diverses hypothèses d'étalement des investissements, de réduction de l'offre de transport, de hausse des tarifs et d'augmentation des contributions des collectivités membres d'IDFM.

⁴¹² IGF : Inspection générale des finances.

⁴¹³ CGEDD : Conseil général de l'environnement et du développement durable.

⁴¹⁴ BEI : Banque européenne d'investissement.

Le premier scénario montre qu'IDFM pourrait maintenir sa capacité de désendettement en deçà de 15 années jusqu'en 2026, tout en permettant à l'État de réduire ses aides puis de les supprimer après 2023, à condition d'actionner les leviers à sa disposition et sous réserve d'un décalage moyen du GPE de deux ans. En revanche, dans le second scénario, plus proche du calendrier initial des acteurs, le soutien de l'État devrait se prolonger au-delà de 2023.

Ces projections montrent que l'équilibre financier du système francilien des transports est particulièrement sensible à l'évolution des recettes tarifaires, au rythme de réalisation des investissements et aux dates de mise en service des nouvelles lignes. Il en ressort aussi que, quel que soit le scénario, la soutenabilité de la dette d'IDFM au-delà de 2026 ne pourra être assurée sans recettes supplémentaires. Les projections réalisées à cet horizon étant toutefois empreintes de fortes incertitudes, une actualisation du modèle à la lumière du budget exécuté d'IDFM en 2022 et 2023 permettrait de préciser l'ampleur de ce besoin.

Tableau n° 1 : hypothèses des deux scénarii prospectifs sur les recettes et dépenses d'IDFM

Hypothèses	Scénario n° 1	Scénario n° 2
Hypothèses de base	<ul style="list-style-type: none"> Retour de la fréquentation au niveau 2019 à compter de 2024 Dépenses réelles de fonctionnement exécutées à 98 % via une offre recalibrée Renouvellement d'une part du MRF décalé dans le temps GPE décalé de 2 ans PPI exécutée à 85 % 	<ul style="list-style-type: none"> Retour de la fréquentation au niveau 2019 à compter de 2023 Dépenses réelles de fonctionnement exécutées à 100 % Pas de décalage du renouvellement du MRF GPE décalé de 1 an PPI exécutée à 90 %
Tarifs	Hausse de 2,5 % de 2022 à 2026 puis de 3 % de 2027 à 2031	Hausse de 2,5 % de 2022 à 2026 puis de 3 % de 2027 à 2031
Contributions des collectivités membres	Hausse de 5 % de 2022 à 2026 puis de 1,69 % de 2027 à 2031	Hausse de 5 % de 2022 à 2026 puis de 1,69 % de 2027 à 2031
Aides de l'État	<ul style="list-style-type: none"> 2021 : 1 Md€ en avance remboursable et 252 M€ pour le VM 230 M€ en 2022, 230 M€ en 2023 	<ul style="list-style-type: none"> 2021 : 1 Md€ en avance remboursable et 252 M€ pour le VM 750 M€ en 2022, 250 M€ en 2023
Besoin de financement supplémentaire	Non	300 M€ par an à compter de 2024, soit 2,4 Md€
CAF/dépassement de la capacité de désendettement	2026, 2027 et 2028 au-delà de 15 ans	2026 au-delà de 15 ans

Source : Cour des comptes

Des mesures doivent donc être prises, en dépenses et en recettes, pour rétablir à court terme l'équilibre financier du modèle économique des transports publics franciliens, puis le stabiliser à moyen et long terme.

C - Des marges de manœuvre limitées sur le volume des investissements

1 - Un projet de Grand Paris Express devenu intangible

La dernière évaluation de l'impact socioéconomique du Grand Paris Express produite au printemps 2021 par la SGP et une étude récente de l'Institut Paris Région ont montré que ses effets étaient potentiellement importants en termes de gains environnementaux, de créations d'emplois, particulièrement en grande couronne, et de maîtrise de l'étalement urbain.

En toute hypothèse, les possibilités de révision à la baisse du programme du GPE présentent désormais un caractère théorique. La feuille de route arrêtée en février 2018 par le Gouvernement prévoyait que le projet sera intégralement réalisé. En juillet 2021, le conseil de surveillance de la SGP a présenté un calendrier actualisé en fonction des effets de la crise sanitaire et des autres retards techniques des chantiers. L'horizon global de mise en service est maintenu à 2030. L'objectif d'une mise en service de toutes les « lignes JO », déjà compromis début 2020, est devenu inaccessible. Quelques tronçons seront achevés en 2024 (lignes 14 au sud et au nord), 2025 (ligne 15 au sud) et 2026 (premiers tronçons des lignes 16 et 17, tronçon central de la ligne 18).

Modifier ce nouveau calendrier serait d'un intérêt financier limité pour la SGP puisque, fin 2021, elle avait contracté les emprunts couvrant l'essentiel de son programme. Les deux lots restants de génie civil, afférents à la ligne 18, seront notifiés d'ici le début de 2023. La même année devraient être attribués les quatre lots de conception-réalisation des lignes 15 Est et 15 Ouest.

2 - Un ajustement des investissements d'IDFM souhaitable mais limité

La majeure partie des investissements programmés par IDFM sur la période 2021-2025, pour un montant total de 15,6 Md€, ne peut pas être remise en cause, soit parce que les projets correspondants résultent d'obligations législatives ou réglementaires, soit parce qu'ils ont fait l'objet de contrats ou de conventions de financement. De plus, beaucoup de ces investissements de modernisation du réseau et du matériel roulant ont déjà fait l'objet de reports. Ainsi, Transilien envisage un taux de réalisation de ses investissements contractuels de 89 % sur la période 2020-2023, après 87 %

en 2020. La RATP, qui a réalisé 99 % des investissements prévus sur la période 2016-2020 (dont le prolongement vers le sud de la ligne 14), prévoit d'assurer 99 % de ses engagements contractuels d'ici 2024.

Un lissage des investissements d>IDFM pourrait être recherché à la marge de 2022 à 2024 (où sont surtout programmés des renouvellements de rames) et plus sûrement de 2026 à 2030 (10 Md€ d'investissements prévus dont 8,5 Md€ en matériels roulants). Au total, la crise se traduirait par un retard de croissance de cinq à six ans, ce qui aggraverait sensiblement les difficultés de financement des transports collectifs en Île-de-France préexistantes.

D - Vers une responsabilisation accrue des acteurs

Les retards imputables à la crise devraient conduire à un étalement des dépenses d'investissement. Ils auront surtout pour effet de décaler la montée en charge des dépenses d'exploitation des lignes nouvelles ou prolongées, mises en service entre 2022 et 2030. Mais ces effets mécaniques, limités de surcroît, ne sont pas à la hauteur des enjeux. Les acteurs doivent donc agir sur une gamme de leviers à leur disposition, les contraintes financières actuelles et à venir justifiant vraisemblablement d'en mobiliser plusieurs.

1 - L'ajustement fin de l'offre et l'amélioration de la productivité : une démarche indispensable mais un impact insuffisant

Les efforts de maîtrise des dépenses d'exploitation doivent être poursuivis. L'ajustement de l'offre, concerté entre IDFM et les opérateurs au vu de la fréquentation effective de chacune des lignes, tout en préservant la qualité du service, est déjà engagé mais doit être amplifié, une réduction globale de l'offre n'empêchant pas son augmentation sur certaines lignes.

Par ailleurs, aux termes des nouveaux contrats conclus avec IDFM, les opérateurs de transports doivent accentuer leurs efforts de productivité : pour la RATP, l'objectif contractuel est désormais fixé à 1 % net par an, au lieu d'environ 0,3 % net par an précédemment. Pour SNCF Transilien, le nouvel objectif est de 2,5 % bruts par an. Ces efforts de productivité s'imposent au regard de l'aide financière apportée par l'État. Les rapports publiés en novembre 2019 et janvier 2021 par la Cour des comptes à la suite de contrôles de la gestion des ressources humaines de la SNCF⁴¹⁵ et de la RATP⁴¹⁶ ont en effet montré que les deux entreprises disposaient à cet égard d'importantes marges d'amélioration de leurs performances.

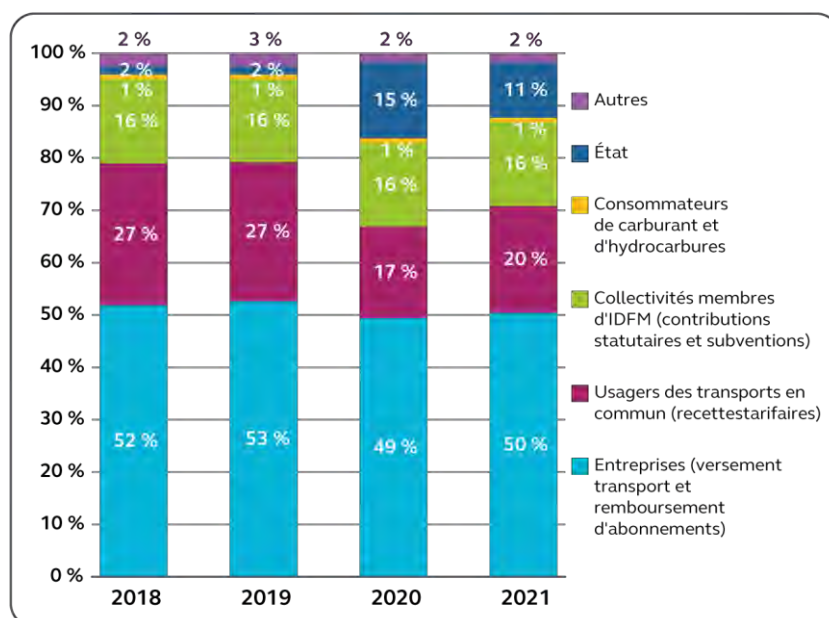
⁴¹⁵ Cour des comptes, *La gestion des ressources humaines de la SNCF*, novembre 2019.

⁴¹⁶ Cour des comptes, *La gestion des ressources humaines de la RATP*, janvier 2021.

2 - Deux pistes prioritaires : agir sur les recettes tarifaires et les contributions des collectivités membres d'IDFM

La crise a eu pour conséquence de modifier sensiblement la répartition des ressources d'IDFM. L'État, qui était un financeur marginal avant la crise, lui a procuré près de 15 % de ses recettes d'exploitation en 2020.

Graphique n° 6 : évolution du poids relatif des financeurs d'IDFM pour ses recettes d'exploitation



Source : Cour des comptes, d'après les comptes de déplacement IDFM

Note de lecture : les données 2021 sont prévisionnelles et issues du budget voté d'IDFM pour 2021.

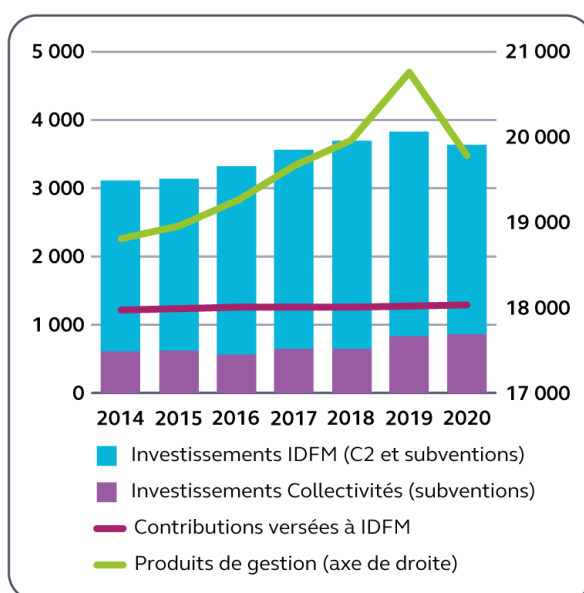
Comme l'ont montré les projections précitées, les outils les plus efficaces pour rétablir à moyen terme l'équilibre du financement de l'exploitation des transports collectifs en Île-de-France sont le levier tarifaire puis la participation accrue des collectivités membres d'IDFM (la ville de Paris, la région et les sept départements de l'Île-de-France).

Les extensions substantielles du réseau, en cours et à venir, et l'amélioration corrélative de la qualité de service, justifient une hausse des tarifs qui permettrait *a minima* de rétablir l'équilibre du panier de ressources d'avant-crise. Les choix de politique tarifaire conditionnent la résilience du modèle économique. Les abonnements ont ainsi servi d'amortisseurs pendant la crise. Une tarification adaptée à l'usage ou à la distance, parfois envisagée, pourrait fragiliser un équilibre menacé par

l'extension coûteuse du réseau. Inchangé depuis la mise en place de la zone unique, le tarif du pass Navigo pourrait néanmoins être augmenté, le cas échéant moyennant une tarification sociale prenant en compte le critère des revenus. En outre, rien n'interdit de cibler certains usagers, notamment les touristes qui bénéficient aujourd'hui d'un traitement privilégié au regard d'autres grandes métropoles.

Par ailleurs, les collectivités membres d'IDFM pourraient également assumer une augmentation, le cas échéant différenciée, de leurs contributions. Depuis 2014, ces dernières ont progressé de 1,1 % par an en moyenne et seulement de 0,7 % en 2021. Cette évolution contraste avec les décisions de ces collectivités en faveur d'une croissance soutenue des investissements (+ 4,1 % par an), qui ont eu pour effet d'accroître l'offre.

Graphique n° 7 : évolution des ressources et des contributions des collectivités membres d'IDFM (en M€)



Source : Cour des comptes, d'après les comptes de gestion des collectivités et les données IDFM

En revanche, les capacités contributives des entreprises apparaissent plus limitées. Les taux du versement mobilité se situent au niveau des plafonds prévus par la loi. Leur augmentation n'apparaît pas souhaitable dès lors que les recettes correspondantes représentent déjà 45 % de l'ensemble des ressources d'IDFM et que, par le canal du remboursement partiel des abonnements aux salariés, elles prendraient en charge une partie de la hausse des recettes tarifaires préconisée.

3 - La nécessité de mobiliser de nouvelles recettes franciliennes

Il ressort des projections effectuées pour l'enquête que d'autres ressources devront être mobilisées afin qu'en rythme de croisière, les transports collectifs en Île-de-France soient exclusivement financés par des recettes régionales.

En premier lieu, il paraît indispensable d'amplifier encore les mesures incitant à l'usage des transports en commun, dont la fréquentation accrue générera de nouvelles recettes tout en contribuant à la préservation de l'environnement. Cela passe par l'amélioration de la qualité de service et le développement des équipements et dispositifs favorisant l'intermodalité, à l'instar des voies dédiées aux bus ou des stationnements sécurisés pour les vélos, notamment aux abords des gares ou des stations.

Du côté des recettes, deux pistes méritent d'être explorées. La première consisterait à faire contribuer les automobilistes franciliens au financement du système selon des modalités permettant de concilier des objectifs de rendement, environnementaux, économiques et sociaux (péage urbain, éco-contribution, TICPE⁴¹⁷). Par ailleurs, il serait légitime de faire profiter IDFM de la valorisation d'une partie de la plus-value immobilière que les collectivités territoriales et les entreprises tirent de la mise en service des gares et stations des nouvelles lignes de RER, métro et tramway. Plusieurs leviers, notamment fiscaux, sont envisageables, comme par exemple les taxes foncières, les droits de mutation, l'imposition des plus-values, etc. De telles mesures ont déjà été préconisées⁴¹⁸ mais, eu égard à leur complexité technique et leur forte sensibilité, leur mise en œuvre devrait être précédée d'une phase de concertation et d'expérimentation.

⁴¹⁷ TICPE : taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques.

⁴¹⁸ Notamment dans le rapport de M. Gilles Carrez, député, sur les *Ressources de la Société du Grand Paris*, juillet 2018.

CONCLUSION

Alors que les évolutions des comportements des usagers et les effets économiques de la crise sanitaire sont encore difficiles à mesurer, la formulation de perspectives d'évolution des transports collectifs en Île-de-France se heurte à de nombreuses incertitudes. Les choix effectués par les autorités et les opérateurs, notamment pour accompagner, voire encourager ces nouveaux comportements, seront décisifs. Quoi qu'il en soit, la crise renforce les interrogations sur la soutenabilité du financement des transports en commun franciliens.

Cette dernière ne pourra être confortée que si les acteurs assument la responsabilité de mobiliser la palette d'outils qui sont à leur disposition. L'enquête a montré que le financement des transports collectifs en Île-de-France pourrait être assuré sans intervention pérenne de l'État. Pour ce faire, eu égard à l'offre supplémentaire et plus qualitative qui va être proposée aux usagers, IDFM dispose d'un levier principal, celui des tarifs. Parallèlement, les collectivités territoriales membres d'IDFM, dont les territoires vont être valorisés par l'extension et la modernisation des réseaux, pourraient consentir un effort financier supplémentaire. Concomitamment, même si la marge de manœuvre est limitée, IDFM pourrait lisser certains de ses investissements, ce qui serait facilité par les retards inhérents à la crise.

Cependant, rétablir un financement exclusivement régional de l'exploitation des transports collectifs en Île-de-France, démarche cohérente puisqu'il s'agit d'une compétence décentralisée, ne dispense pas de rechercher des outils et des ressources complémentaires pour conforter le système à moyen et long terme sans solliciter les entreprises déjà fortement contributrices.

La crise offre à cet égard l'occasion d'effectuer des choix stratégiques, guidés par des objectifs économiques mais aussi environnementaux et sociaux. Trois pistes de travail doivent être privilégiées. Tout d'abord, la fréquentation pourrait être accrue grâce à l'amplification des mesures favorisant les déplacements en transports collectifs en dissuadant l'utilisation de la voiture. Ensuite, IDFM pourrait bénéficier de nouvelles ressources moyennant, d'une part, la captation d'une partie de la valorisation foncière induite par la densification du réseau et, d'autre part, la participation des usagers des routes franciliennes au financement des transports collectifs de la région.

Réponses

Réponse du Premier Ministre	435
Réponse de la présidente du Conseil régional d'Île de France	439
Réponse du président du Conseil départemental de l'Essonne	441
Réponse du président du Conseil départemental des Hauts-de-seine.....	442
Réponse du président du Conseil départemental de Seine-et-Marne	443
Réponse du président du Conseil départemental de Seine-Saint-Denis..	446
Réponse du président du Conseil départemental du Val-de-Marne	449
Réponse du président du Conseil départemental des Yvelines	451
Réponse de la présidente-directrice générale de la Régie autonome des transports parisiens (RATP)	453
Réponse du directeur général d'Île-de-France Mobilités.....	455
Réponse du président du directoire de la société du Grand Paris	458

Destinataires n'ayant pas d'observation

Madame la présidente du conseil départemental du Val d'Oise
Monsieur le président-directeur général de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF)
Monsieur le président-directeur général de SNCF Réseau
Monsieur le président-directeur général de SNCF Voyageurs
Madame la directrice générale de SNCF Gares & Connexions
Monsieur le directeur général de l'association Optile

Destinataires n'ayant pas répondu

Madame la Maire de Paris
Monsieur le directeur adjoint du groupe Transdev France
Monsieur le directeur du groupe Lacroix
Monsieur le directeur général du groupe Savac

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Je souhaite vous faire part des observations suivantes sur ce chapitre.

1. La gestion opérationnelle de la crise

La Cour et la chambre régionale des comptes d'Île-de-France portent un regard positif sur la gestion opérationnelle de la crise sanitaire, avec une gouvernance globalement fluide et adaptée à la situation exceptionnelle.

Les services de l'État se sont fortement mobilisés dès le début de la crise afin de contribuer à l'élaboration d'une doctrine nationale pour la protection des usagers des transports publics et pour publier dans les meilleurs délais les textes réglementaires.

La Cour note cependant que certaines dispositions figurant dans ces textes ont pu être jugées en décalage avec les besoins exprimés par les acteurs du terrain.

Dès le début de la crise sanitaire, le Gouvernement a donné la priorité à la protection de la population, tout en permettant aux secteurs économiques essentiels de poursuivre leur activité. Il convient en outre de souligner que les services de l'État ont concerté avec les acteurs du secteur : Île-de-France Mobilités (IdFM), la SNCF, la RATP, les opérateurs du réseau Optile ainsi que les fédérations pour l'élaboration et l'application des règles et protocoles sanitaires. Des audioconférences étaient organisées à un rythme hebdomadaire afin de s'assurer de l'adéquation de la doctrine et des textes réglementaires avec la situation sur le terrain. Des séances spécifiques associaient les représentants des syndicats des transports urbains et des transports routiers de voyageurs.

Ces audioconférences hebdomadaires ont également permis de préparer le déconfinement en veillant à restaurer la confiance des voyageurs dans les transports collectifs, avec une montée en puissance progressive de l'offre de transport et un lissage des heures de pointe.

Durant le confinement, les réunions téléphoniques ont constitué un canal efficace de remontée d'informations, permettant de partager les bonnes pratiques, d'expliquer les mesures réglementaires prises et de diffuser des recommandations. D'un point de vue plus opérationnel, elles ont été un espace privilégié de discussions sur l'adaptation de l'offre de transport, en particulier concernant la desserte des centres hospitaliers et le renfort d'offre sur les lignes les plus fréquentées.

2. L'impact financier en 2020 et 2021

La Cour constate que la crise sanitaire a entraîné une baisse sans précédent de la fréquentation des transports collectifs franciliens, générant selon ses estimations une perte de recettes de l'ordre de 1,42 Md€ pour l'exercice 2020, dont 1,29 Md€ pour les seules recettes tarifaires.

Face à l'impact de cette crise sur les transports publics de la région Île-de-France et le risque d'une profonde fragilisation de son modèle économique et plus particulièrement de la trajectoire financière d'IdFM, le Gouvernement a apporté un important soutien financier à l'autorité organisatrice de la mobilité (AOM) francilienne.

La Cour mentionne une intervention « massive et inconditionnelle » de l'État. Je tiens à nuancer cette deuxième partie de l'assertion : il convient en effet de rappeler que le protocole entre l'État et IdFM portant sur le financement des pertes du système de transport francilien liées à la crise de la covid 19 organise la prise en charge des pertes par l'État grâce à la combinaison d'un dispositif de subvention et d'un mécanisme de prêt. Un acompte de 425 M€ a été versé à IdFM au titre de la baisse du produit du versement mobilité et une avance remboursable à taux zéro d'un montant de 1,175 Md€ lui a été attribuée au titre des pertes de recettes tarifaires.

Ce double dispositif a permis de résoudre les difficultés budgétaires pesant sur le financement d'IdFM pour l'exercice 2020. Par ailleurs, le protocole d'accord mentionné cidessus prévoyait qu'IdFM reprenne à compter du 8 septembre 2020 le versement des contributions mensuelles à la SNCF et à la RATP et procède, dès perception de l'avance remboursable, à la régularisation du paiement des contributions non versées aux mois de juillet et août 2020. Il a donc aussi contribué à restaurer la trésorerie des opérateurs RATP et SNCF en charge de l'exploitation des services de transport collectif.

Compte tenu du moindre impact de la crise sanitaire sur les recettes tarifaires d'IdFM, le montant de l'avance remboursable finalement versée à l'autorité organisatrice de la mobilité francilienne au titre de 2020 s'élève à 1,157 Md€.

La Cour indique que « l'aide de l'État a dépassé d'environ 280 M€ le montant total des pertes de recettes restées à la charge d'IdFM. Cet excédent est dû, pour moitié environ, à la compensation des pertes de versement mobilité par rapport aux prévisions en hausse du budget 2020, et non aux montants effectivement perçus en 2019. Pour l'autre moitié, il résulte du fait que les remboursements d'abonnements décidés par IdFM n'ont pas été déduits de l'avance remboursable. »

Je tiens à rappeler qu'un mécanisme de régularisation prévoit le reversement par IdFM à l'État d'un éventuel trop perçu en fonction de l'état définitif des recettes de l'AOM en 2020. La bonne tenue du versement mobilité en 2020 a conduit à une surcompensation des pertes y afférentes. En conséquence, j'ai demandé à la présidente d'IdFM de procéder au remboursement, début 2022, du trop-perçu, qui s'élève à 274 M€. Le montant de la subvention au titre des pertes de versement mobilité s'élève in fine pour 2020 à 151 M€.

Sur le second point, la quatrième loi de finances rectificative du 30 novembre 2020 dispose en son article 10 que « Pour l'application du neuvième alinéa du présent V, ne peuvent être prises en compte les décisions prises en matière de tarification des services de mobilité par les autorités organisatrices de la mobilité bénéficiaires, notamment en cas de baisse de tarifs ou de gratuité ». Le chapitre gagnerait à préciser ces éléments.

Au total, le soutien financier de l'État s'est élevé, pour 2020, à 1,308 Md€.

La Cour estime le montant des pertes pour 2021 à 1,19 Md€, dont 1,1 Md€ de perte de recettes tarifaires. Sur la base de la règle définie en 2020 pour évaluer les compensations accordées aux AOM, les estimations établies par IdFM et les services de l'État en septembre 2021 révèlent une progression du versement mobilité de 172 M€ en 2021 par rapport à la moyenne des produits perçus pour les exercices 2017 à 2019 et une diminution des recettes tarifaires imputable à la crise sanitaire de 773 M€ par rapport au montant moyen de la même période.

Pour 2021, le Gouvernement a décidé d'attribuer à IdFM une avance remboursable à taux zéro d'un montant de 800 M€ pour l'aider à supporter les effets financiers de la crise sanitaire et ainsi contribuer à assurer le fonctionnement pérenne du système de transport francilien. Le montant de 274 M€ qualifié d'aide de trésorerie par la Cour consiste uniquement en un report de 2021 à début 2022 du remboursement du trop-perçu évoqué ci-dessus.

3. Conséquences à moyen et long termes sur le système de transport collectif francilien

Malgré un trafic qui remonte progressivement, la fréquentation reste à un niveau inférieur à celui de 2019 (de l'ordre de 70-80 % du niveau d'avant-crise et jusqu'à 90 % le weekend sur le réseau de surface).

À périmètre constant, la crise sanitaire est susceptible d'avoir un impact plus structurel sur la fréquentation des transports collectifs. La

Cour rappelle que les conséquences des nouveaux comportements des Franciliens en matière de mobilité restent à ce stade très difficiles à évaluer, alors même que la situation sanitaire n'est pas complètement stabilisée. Dans ces conditions, restaurer la confiance des voyageurs et améliorer la qualité de service constitue un enjeu central.

Comme le souligne la Cour, les marges de manœuvre sur les investissements prévus par IdFM sont possibles mais limitées, en particulier sur la période 2021-2025. Le nouveau calendrier de réalisation du réseau du Grand Paris Express, notamment sous l'effet des conséquences de la crise sanitaire, conduit de fait à un lissage d'une partie des investissements. Ces ajustements ne seront toutefois pas suffisants pour assurer la soutenabilité du modèle économique du système des transports collectifs franciliens, au regard notamment de la programmation ambitieuse d'investissements dès avant la crise sanitaire. D'autres leviers devront dès lors être actionnés.

L'ampleur des conséquences économiques de la crise sanitaire a conduit l'État à apporter son soutien financier à IdFM en 2020 et 2021. Cette contribution n'a toutefois pas vocation à s'inscrire dans la durée. La Cour indique par ailleurs qu'IdFM pourrait assurer seule jusqu'en 2026 l'équilibre financier des transports collectifs en Île-de-France, tout en conservant une capacité de désendettement de 15 ans, par l'activation de trois leviers à sa main : tout d'abord, par une revalorisation tarifaire, en lien avec l'accroissement historique de l'offre et de la qualité de transport, ensuite par une augmentation des contributions des collectivités membres d'IdFM, et enfin par des mesures incitatives de nature à accroître la fréquentation des transports collectifs et par conséquent les recettes tarifaires.

Il appartient à IdFM, dans l'exercice d'une compétence qui lui est dévolue, d'explorer les leviers, aussi bien en recettes qu'en dépenses, pour tendre vers l'équilibre financier du système de transports collectifs franciliens.

La Cour propose par ailleurs la création de nouvelles taxes affectées au financement des transports franciliens. Une hausse des contributions des automobilistes franciliens irait à l'opposé de l'action du Gouvernement en matière de baisse des prélèvements obligatoires, et de telles mesures viendraient inévitablement augmenter la fragmentation des finances publiques critiquée par ailleurs par la Cour. Enfin, la proposition de captation d'une partie de la valorisation immobilière tirée de la mise en service des nouvelles lignes et prolongements de RER, de métro et tramway soulève, comme le suggère d'ailleurs la Cour, d'importantes difficultés juridiques et pratiques.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL RÉGIONAL D'ÎLE-DE-FRANCE

J'ai reçu le vendredi 29 octobre 2021 le chapitre (intitulé « La crise sanitaire aggrave les déséquilibres financiers des transports collectifs en Île-de-France ») destiné à figurer dans le rapport public annuel 2022 de la Cour des comptes.

Conformément à l'article R. 143-13 du code des juridictions financières, vous trouverez ci-dessous ma réponse concernant ce chapitre.

En tant que Présidente de la région Île-de-France, je suis en effet concernée par plusieurs des recommandations qui y sont formulées.

Dans un courrier du 10 septembre 2021, j'avais déjà apporté des observations et remarques au relevé d'observations provisoires qui est à l'origine du présent chapitre. Je constate que certaines d'entre elles ont été prises en compte et je vous en remercie. Je pense notamment à la proposition initiale de reporter des projets, proposition qui allait à rebours de l'impératif de transition écologique et des objectifs de développement économique et de réduction des fractures, tant sociales que territoriales, qui fondent ces projets.

En revanche, je regrette que le chapitre suggère toujours d'augmenter la contribution des collectivités territoriales au financement d'Île-de-France mobilités (IdFM) avec une hypothèse déraisonnable de 5 % de hausse par an. En ce qui concerne la collectivité que je préside, je me permets de vous signaler que nos marges de manœuvre ont été considérablement réduites par des dépenses imprévues dues à la crise sanitaire. Elles sont par ailleurs particulièrement quasi inexistantes sur le plan fiscal. En effet, sur quatre des cinq recettes fiscales affectées aux transports, nous sommes au niveau plafond fixé par les textes. Seule la taxe régionale sur les cartes grises n'est pas au maximum du fait d'une exonération sur les véhicules propres visant à verdir le parc automobile francilien.

Au regard des enjeux évoqués plus haut, vous comprendrez que la hausse de la fiscalité ne peut constituer un levier suffisant et enverrait par ailleurs un message assez contradictoire avec la politique résolue menée par les pouvoirs publics pour encourager à l'usage des véhicules électriques. Du fait de l'obligation de voter et d'exécuter le budget en équilibre réel, la région ne peut par ailleurs pas recourir à l'emprunt pour financer des charges de fonctionnement, catégorie dans laquelle entrerait toute contribution d'équilibre versée à Île-de-France Mobilités. En outre, les contraintes fortes qui pèsent déjà sur les dépenses de fonctionnement des collectivités pourraient s'accroître, comme le préconise le rapport de la Commission pour l'avenir des finances publiques de mars 2021, avec le retour à un encadrement de leur évolution dans une version revisitée des contrats dits de « Cahors » de 2017.

Je tiens également à rappeler que la région Île-de-France subit depuis 2013 un dispositif de péréquation financière régionale particulièrement défavorable auquel nous sommes fortement opposés. Nous contribuons à hauteur de 97 % à la totalité des fonds reversés aux autres régions. Cette année, ce sont ainsi 863 M€ qui sont à déduire de nos ressources fiscales (soit 1/5^e des recettes de fonctionnement). Alors que la région Île-de-France a le ratio de recettes par habitant le plus faible des régions et qu'elle supporte des charges de centralité, liées notamment à des problématiques de densité, elle est de très loin la première contributrice à cette péréquation régionale. Le projet de loi de finances pour 2022 prévoit en outre de renforcer les dispositifs de péréquation régionale, ce qui aura un impact négatif supplémentaire sur les recettes de la région Île-de-France (+51 M€ dès 2022).

Par ailleurs, il faut souligner qu'Île-de-France Mobilités, en responsabilité, a augmenté chaque année les contributions des collectivités membres, même en période de crise. Une hausse exceptionnelle de ces contributions ne serait possible qu'avec l'accord de l'ensemble des collectivités représentées au conseil d'administration et il est irréaliste que la ville de Paris et les départements franciliens y consentent, ces derniers étant également particulièrement contraints dans leurs dépenses de fonctionnement.

Enfin, le chapitre compare l'évolution des contributions des collectivités membres à Île-de-France Mobilités avec l'évolution des investissements des collectivités. L'évolution plus marquée du deuxième indicateur suggérerait, d'après le document, la nécessité d'une hausse plus significative de la contribution des collectivités. Je me permets cependant de vous rappeler que nos investissements portent également en grande partie sur la modernisation du réseau, et notamment l'adaptation des infrastructures pour accueillir du matériel roulant, dont le rythme s'est considérablement accéléré ces dernières années, ce qui limite grandement la pertinence de la comparaison présentée.

L'objet du chapitre que vous m'avez soumis est d'identifier des pistes permettant de résorber les déséquilibres financiers des transports collectifs en Île-de-France, et je ne peux qu'y souscrire. Toutefois, plutôt que d'envisager une augmentation des contributions des collectivités territoriales, il conviendrait d'offrir à Île-de-France Mobilités de nouvelles ressources fiscales pour financer l'exploitation des projets en cours de réalisation et à venir, notamment le Grand Paris Express, comme le Premier Ministre s'y était engagé dans un courrier du 21 janvier 2020. C'est la seule voie vers un modèle de financement des transports franciliens pérenne et équilibré.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'ESSONNE

Par courrier en date du 29 octobre 2021, vous m'avez communiqué le chapitre du rapport public annuel 2022 de votre Cour, intitulé « La crise sanitaire aggrave les déséquilibres financiers des transports collectifs en Île-de-France ». Je souhaite vous apporter les observations suivantes.

Ce rapport fait suite au relevé d'observations provisoires (ROP) établi par votre chambre régionale le 22 juillet, auquel j'ai répondu par courrier du 10 septembre 2021. Il en reprend la plupart des conclusions.

Vous relevez d'abord la nécessité d'un maintien de l'offre de transports en commun, malgré les baisses de fréquentation, afin de continuer à offrir une lisibilité du service et favoriser le retour des usagers vers les transports en commun. Je partage cet enjeu de maintien, voire de développement de l'offre, qui reste indispensable à l'attractivité des transports collectifs, notamment pour les usagers de grande couronne dont les temps de parcours sont souvent importants. Les incertitudes sur les comportements de mobilité doivent également pousser la puissance publique à la prudence par rapport aux évolutions d'offres de transports collectifs.

Vous reconnaissez ensuite que les investissements programmés par Île-de-France Mobilités (IdFM) et la Société du Grand Paris (SGP) ne peuvent être remis en cause, soit parce qu'ils sont déjà lancés, ou subissent déjà des reports importants, soit parce qu'ils représentent des investissements à coût limité et à fort impact sur la fréquentation. Je suis très satisfait que votre position ait évolué sur ce point. Les usagers de grande couronne et les Essonnais en particulier pâtissent du vieillissement structurel du réseau ferré régional, qui connaît de nombreux dysfonctionnements, avec des temps de parcours qui continuent de s'allonger, tandis que les indices de ponctualité restent bien en-deçà des objectifs contractuels des opérateurs de transport. Il est indispensable de maintenir, voire d'accélérer les investissements concourant à une meilleure offre de service sur le réseau ferré et, en particulier, les RER B et D pour lesquels des investissements importants sont d'ores et déjà programmés dans les prochaines années.

En revanche, je ne peux pas partager l'idée que vous maintenez, d'une contribution plus importante des usagers et des départements au financement du réseau de transport en Île-de-France. D'une part, il n'appartient pas aux usagers de porter les conséquences financières d'une crise sanitaire qui impacte déjà leurs emplois, et leur pouvoir d'achat. D'autre part, je vous rappelle à nouveau que bien qu'il ne possède pas la compétence transport, le département participe au financement d'IdFM à

hauteur d'environ 13 M€ pour les charges d'exploitation des services de transport, et prend également part aux grands projets d'infrastructures de transports réalisés sur le territoire essonnien, à hauteur de 10 à 50 % du coût d'investissement représentant, en 2021, un budget de 14 M€.

Au regard de ces efforts financiers conséquents du département, je ne partage donc pas votre proposition, qui apparaît dans tous vos scénarii financiers, d'augmenter de 5 % par an jusqu'en 2026, puis de 1,69 % jusqu'en 2031, la contribution des collectivités membres d'IdFM. Par ailleurs, la ponction des ressources actuellement perçues par les départements comme les droits de mutation, que vous remettez également en avant, ne peut être une solution réaliste, compte-tenu de la baisse continue ces dernières années des rentrées fiscales.

Enfin, je vous confirme à nouveau qu'une réflexion approfondie devrait certainement être engagée sur les leviers à activer afin de mieux internaliser les externalités négatives du transport routier, dans une logique d'équité territoriale et de qualité environnementale.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DES HAUTS-DE SEINE

Vous avez sollicité l'avis du département des Hauts-de-Seine sur un chapitre destiné à figurer dans le rapport annuel 2022 et relatif aux conséquences de la crise sanitaire sur les transports collectifs en Île-de-France.

Le document insiste à plusieurs reprises sur les menaces qui pèsent sur la soutenabilité du modèle de financement des transports publics franciliens, et évoque la perspective d'une augmentation, « le cas échéant différenciée », des contributions des Collectivités membres d'Île-de-France Mobilités (IdFM).

Pour rappel, ces contributions sont aujourd'hui réparties entre la région et les autres collectivités membres selon les quotités suivantes (R.-1241-46 du code des transports)

Région	%
Paris	30,380 %
Hauts-de-Seine	7,742 %
Seine-Saint-Denis	3,749 %
Val-de-Marne	3,014 %
Yvelines	1,593 %
Essonne	0,980 %
Val d'Oise	0,907 %
Seine et Marne	0,637 %

Ces quotités ont été fixées par le décret de 2005 portant statut du Syndicat des Transports d'Île-de-France. Cela représente pour notre collectivité, une dépense de fonctionnement extrêmement significative de 101 738 M€ en 2021 et 103,163 M€ en 2022.

Comme vous pouvez le constater, le département des Hauts-de-Seine est de loin le premier contributeur parmi les départements de petite et grande couronne alors même que cette répartition ne reflète pas de différence d'usage ou d'offre entre les différents départements.

Je souhaite aussi rappeler qu'en application de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dite Loi NOTRe, les ressources départementales ont été amputées de la dynamique de CVAE au profit de la région depuis 2017 et ce afin de financer les transports en Île-de-France. À ce titre les départements ont déjà accru leur contribution au modèle de financement des transports en commun d'Île-de-France.

En conclusion, je tiens à vous faire part de mon désaccord avec la proposition visant à augmenter la contribution du département des Hauts-de-Seine.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE SEINE-ET-MARNE

Par courrier en date du 29 octobre 2021, vous avez bien voulu me communiquer le chapitre du rapport public annuel 2022 de votre Cour, relatif à « La crise sanitaire aggrave les déséquilibres financiers des transports collectifs en Île-de-France ». Vous m'invitez à faire part des remarques du département de Seine-et-Marne.

Ce rapport fait suite au relevé d'observations provisoires (ROP) établi par la chambre régionale le 22 juillet, auquel j'ai répondu par courrier du 8 septembre.

Votre rapport reprend les observations de ce ROP de façon synthétique, et je partage le constat d'une crise gérée au mieux par les différents acteurs, dont Île-de-France Mobilités (IdFM) compte tenu de son caractère inédit.

J'ai bien noté que vous reconnaissez l'absolue nécessité du maintien d'une offre nominale, condition sine qua non du retour des usagers dans les transports publics. L'impact du télétravail est difficilement mesurable et son lissage sur la semaine n'est pas encore connu, nécessitant le maintien d'une offre adaptée en heures de pointe, surtout sur le réseau ferré, déjà sujet à de nombreux aléas d'exploitation.

Cet enjeu de maintien, voire de développement de l'offre, doit perdurer au-delà de 2021 et se traduire par une aide efficace de l'État, non pas par des avances de trésorerie alourdissant l'endettement d'Île-de-France Mobilités, mais par une véritable politique de subvention.

En effet, les transports publics d'Île-de-France tirent la dynamique économique du pays vers le haut, en permettant de contribuer à quasiment 1/3 du PIB de la France, pour une surface de 2 % du territoire national.

Je partage l'idée de maintenir des investissements absolument indispensables au bon fonctionnement des transports, comme le renouvellement du matériel roulant des lignes B, D et E, qui supportent le plus d'usagers captifs des transports en commun.

De même, un décalage de la programmation du Grand Paris Express ne générerait pas d'économies réelles, alors que le bouclage des lignes est au contraire indispensable pour contribuer à résoudre la crise économique, en rapprochant les populations éloignées de l'emploi ou des lieux d'études.

Je souligne l'incohérence de la position de l'État, se reconnaissant « assureur final » des deux transporteurs que sont la RATP et la SNCF via IdFM, tout en constatant avec vos services que l'amélioration de la productivité de ces entreprises publiques serait un facteur d'économies non négligeables.

À nouveau, je vous confirme qu'il n'appartient pas aux usagers de subir les conséquences financières de la crise sanitaire sur les transports. Ainsi, une hausse de la tarification des Franciliens risque d'en éloigner les usagers, alors que l'objectif est de rétablir et d'amplifier l'usage des transports collectifs en Île-de-France. Je conçois néanmoins, qu'une contribution plus appuyée des touristes puisse être une mesure à réfléchir, sous réserve des contraintes juridiques et organisationnelles.

La Cour maintient l'idée d'une contribution institutionnelle plus importante des collectivités. Comme j'ai eu l'occasion de l'écrire, le département de Seine-et-Marne participe au financement de façon très significative sur ses fonds propres à de nombreux projets d'infrastructures indispensables de transports : le Tzen 2 entre Sénart et la gare de Melun, l'électrification de la branche Provins de la ligne P, l'aménagement autour de la gare de Noisy-Champs, un probable appui important à la gare SNCF d'interconnexion de Bry-Villiers-Champigny, ainsi que des participations au fonctionnement des lignes Seine et Marne Express ou au Transport à la Demande.

Par ailleurs, les dépenses sociales du département augmentent du fait notamment du RSA, dont les bénéficiaires sont toujours plus nombreux sur notre territoire.

Aussi, je ne saurais souscrire à votre proposition d'augmenter la contribution statutaire des départements au financement d'IdFM.

Vous indiquez par ailleurs qu'une partie des droits de mutation pourraient bénéficier à IdFM compte tenu de l'essor démographique autour des gares : or ce phénomène génère des besoins en collèges supplémentaires, en infrastructures routières relevant de la seule compétence du département et représentant des volumes d'investissements importants qui ne sont absorbables que grâce à des DMTO maintenus sur la durée. Par ailleurs, je constate déjà une forte contribution des Seine-et-Marnais qui sont soumis à la taxe spéciale d'équipement en n'ayant à terme que trois nouvelles gares en limite Nord-Ouest du département et en ne disposant encore d'aucune certitude sur la réalisation des interconnexions (Le Vert-de-Maison et Bry-Villiers-Champigny) absolument nécessaires au Seine-et-marnais.

Enfin, vous proposez de faire participer les automobilistes au financement des transports. Du fait de la taille et de la spécificité rurale de la Seine-et-Marne, une grande majorité de ses habitants n'a d'autre choix pour se déplacer au sein du territoire que la voiture, une augmentation de l'offre en transports en commun ne pouvant satisfaire qu'une frange de la population. Une taxation supplémentaire, si elle n'est pas modulée par des critères géographiques ou sociaux peut faire craindre la résurgence de mouvements populaires, facteurs de désordres et contreproductifs à l'économie francilienne, encore fragile dans sa reprise.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE SEINE-SAINT-DENIS

J'ai bien reçu votre courrier en date du 29 octobre 2021 dans lequel vous me transmettez le chapitre à paraître dans le rapport annuel de la Cour des Comptes 2022, portant sur les conséquences de la crise sanitaire sur les transports collectifs en Île-de-France.

La Cour fait le constat du très fort impact de la crise sanitaire sur le financement des transports collectifs franciliens, lié aux pertes de recettes tarifaires importantes pour Île-de-France Mobilités (IdFM), à la prise en charge par IdFM d'une grande partie des pertes des opérateurs et au maintien d'un fort niveau d'investissement dans le développement des infrastructures de transport franciliens. Comme vous le rappelez, l'État est intervenu fortement pour compenser les pertes d'IdFM, comme il a pu le faire dans différents secteurs publics et privés très impactés par la crise, et ce soutien s'est avéré bienvenu.

Si je partage avec la Cour un certain nombre de constats, il me semble toutefois que le raisonnement du rapport souffre de deux présupposés un peu rapides, qui n'ont que l'apparence de l'évidence.

Par le premier présupposé, la Cour semble considérer que, depuis le transfert de cette compétence, l'État n'a plus de rôle à jouer dans le financement des transports collectifs régionaux autre que celui d'assureur en temps de crise. Je regrette que cette idée d'un « financement exclusivement régional » ne soit justifiée que de manière allusive. En 2019, les transports représentaient 31 % des émissions nationales de gaz à effet de serre, soit le premier poste de dépenses carbone du pays. Le transport routier est responsable de 94 % de ces émissions, soit la quasi-totalité. Leur réduction, urgente et nécessaire, ne pourra être atteinte sans développement massif du réseau public de transports en commun. Or, comme le souligne à raison votre rapport, les investissements sont prépondérants parmi les dépenses d'IdFM et constituent autant d'adaptations du réseau indispensables dès aujourd'hui pour anticiper la décennie à venir, a fortiori dans un contexte régional de croissance démographique. Ces investissements dans les transports en commun du quotidien sont donc d'intérêt national, et leur limitation aux seules capacités de financement régionales, comme le suggère la Cour, risquerait d'être très insuffisant par rapport aux enjeux climatiques — et partant quelque peu anachronique.

Par une deuxième implicite, le rapport fait curieusement l'impasse sur l'augmentation de la contribution des employeurs, jugeant que leurs capacités contributives sont « plus limitées », dès lors que les recettes

correspondantes « représentent déjà 45 % » du total. Je ne peux que m'étonner du caractère lapidaire de cette argumentation. Rien n'empêche le législateur d'augmenter les plafonds du taux de versement mobilité, dès lors que ceux-ci s'avèrent insuffisants. Le caractère structurant du réseau public de transports en commun pour les déplacements domicile-travail, pour l'accès des employeurs à des salariés effectifs ou potentiels ainsi que, en général, pour la bonne santé économique de la région, me semble tout à fait justifier que les employeurs franciliens – parmi lesquels les services publics et collectivités territoriales – soient les plus larges contributeurs à un réseau dont leur bon fonctionnement dépend directement.

Enfin, plusieurs des propositions de la Cour visent à dégager des marges de manœuvre financières pour le financement, au niveau régional, des transports en communs locaux. Notamment du fait des impasses susmentionnées et sous couvert de « responsabilisation des acteurs », il me semble que les pistes évoquées manquent d'imagination, et je tiens à signifier mon désaccord avec trois d'entre elles

- *En premier lieu, le rapport qualifie la tarification des transports en communs de « levier principal » de financement, ce me semble problématique. Dans un contexte de difficultés sociales accrues par la crise sanitaire, la mise en avant d'une telle mesure par la Cour des comptes m'apparaît dangereuse socialement et contreproductive du point de vue environnemental. Je considère pour ma part que la part relativement faible du financement des transports en Île-de-France par les usagers est un des atouts majeurs de l'offre francilienne. La piste de l'augmentation des tarifs apparaît en outre assez nettement en contradiction par rapport aux nombreux passages dans lesquels la Cour appelle – pour des raisons sociales, climatiques et financières que je partage – à accroître la fréquentation des transports en commun, que ce soit en incitant à leur usage ou en dissuadant l'utilisation de la voiture individuelle. Enfin, au regard de la répartition des pôles économiques et des lieux d'habitats en Île-de-France, encore très déséquilibrée entre l'Ouest et l'Est, l'augmentation tarifaire des transports en commun pénaliserait encore davantage les populations les plus éloignées de l'emploi dans leur accès à celui-ci.*
- *En second lieu, le rapport évoque la piste d'une hausse des contributions des collectivités membres d'IdFM. Il convient de rappeler que les contributions des collectivités suivent d'ores et déjà une courbe annuelle à la hausse - le rapport le souligne d'ailleurs apportant près de 24 M€ de recettes complémentaires en 2020. La Seine-Saint-Denis contribue chaque année de près de 50 M€ au budget d'IdFM. La Cour ne mentionne par ailleurs pas, et cela me semble problématique, le*

considérable effort porté par les collectivités pour financer la réalisation des projets de transport au travers du « bloc/local » du CPER, quelle que soit d'ailleurs leur propre situation financière et, depuis 2016, sans qu'aucune mesure de péréquation ne vienne les aider à soutenir cet effort. Ainsi, sur les seuls prolongements de métros en Seine-Saint-Denis, le département s'est engagé sur plus de 150 M€, en plus des nombreuses études qu'il finance directement, et ce alors même que les transports en commun ne font pas partie de ses compétences obligatoires. Une hausse supplémentaire menacerait de faire peser le développement des transports de manière importante sur les autres investissements des collectivités, et ce au détriment des dépenses sociales, d'adaptation de la voirie ou encore de construction et de rénovation des établissements scolaires.

- *Enfin, le rapport conclut que « IdFM et la SGP gagneraient à moduler le rythme de leurs investissements » de manière assez peu cohérente, me semble-t-il, avec le reste du raisonnement qui y est tenu. Ainsi la Cour souligne-t-elle à juste titre l'importance de ne pas reporter une fois de plus le calendrier de mise en service de nouvelles lignes de transport qui, vous le rappelez, ont d'ores et déjà accumulé un retard conséquent. De même, vous rappelez la nécessité de continuer à investir dans le renouvellement des matériels roulants. À défaut, le confort des usagers et la régularité de ces lignes, au matériel parfois très ancien, risquerait de pâtir directement d'un sous-investissement, et ce avec des impacts prévisibles sur la fréquentation et le développement de l'intermodalité. Au total, de nouveaux reports d'investissements entraîneraient des conséquences importantes sur le développement économique des territoires, notamment du Nord et de l'Est francilien, pour un impact faible voire contre-productif sur la santé financière d'IdFM. À ce titre, les négociations sur le volet transport du prochain CPER seront déterminantes.*

Je ne peux que souscrire à l'objectif général de soutenabilité financière du modèle de développement des transports régionaux proposé par les juridictions financières. Développer cet objectif au détriment des enjeux sociaux et écologiques massifs de nos territoires, et en particulier de la Seine-Saint-Denis, me semble en revanche dangereux et contreproductif.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU VAL-DE-MARNE

Par courrier en date du 29 octobre 2021, vous sollicitez mon avis concernant le chapitre relatif aux conséquences de la crise sanitaire sur le financement des transports collectifs en Île-de France, qui doit figurer dans le rapport annuel 2022 de la Cour des comptes.

Le rapport émet plusieurs recommandations pour rétablir un financement exclusivement régional de l'exploitation.

Je partage bien évidemment cet objectif à moyen terme. Cependant, et comme l'ont déjà rappelé la Présidente de la région Île-de-France et les administrateurs d'Île-de-France Mobilités, il ne peut pas y avoir de sortie de la crise de la covid 19 en Île-de-France sans compensation des pertes financières sur les transports en commun, comme cela s'est fait partout ailleurs dans le monde.

Depuis 20 mois et le début de la crise de la covid 19, Île-de-France-Mobilités a maintenu un niveau élevé d'offre de transports en commun et s'est engagé pour poursuivre sa mission de service public dans les meilleures conditions sanitaires possibles. Cette ambition perdure. Elle est par ailleurs tout à fait nécessaire sur le long terme pour répondre aux préoccupations écologiques que nous partageons tous. Aujourd'hui, le niveau de fréquentation atteint près de 8 596 de son niveau de 2019 pour un niveau d'offre de transports quasiment égale. Certaines lignes ont d'ailleurs retrouvé leur niveau de saturation avant-crise.

C'est ainsi que le Conseil d'administration d'Île-de-France Mobilités, réuni le 14 septembre dernier, a demandé à l'État de s'engager en faveur des transports en commun franciliens à hauteur de 1 Md€ afin de compenser les pertes financières du système de transport francilien.

Après qu'IdFM ait été contraint de suspendre ses paiements aux opérateurs de transport, l'État a annoncé qu'il lui a accordé une avance remboursable de 800 M€, assortie d'une aide de trésorerie de 274 M€. Cette aide a permis de reprendre les versements aux opérateurs mais reste très inférieure aux besoins exprimés. La crise sanitaire n'étant pas terminée, la même question se posera sans doute en 2022 voire au-delà.

Face à la situation financière d'IdFM, le rapport s'interroge sur le maintien d'un haut niveau d'investissement. Je reste réservé sur la possibilité d'éventuels lissages (même à la marge) des opérations d'investissements d'IdFM. À titre d'exemple, le renouvellement du matériel roulant est indispensable, notamment pour les RER B, D et E, au regard de leur vétusté actuelle. Déjà, les premières rames du RER NG (RER E et D) ont vu leur mise en service retardée de décembre 2021 à mi-2023.

Je me félicite que la Cour des comptes juge que le projet de Grand Paris Express est « devenu intangible » en relevant ses effets importants en termes d'environnement et de création d'emplois. Ce projet est particulièrement attendu par nos concitoyens obligés aujourd'hui de repasser par Paris pour leurs trajets de banlieue à banlieue. Il s'agit donc d'une des réponses nécessaires à la perte de confiance des usagers dans les transports collectifs. Nous notons cependant que, si la ligne 14 sud tient toujours son calendrier initial d'ouverture en 2024, il n'en est pas de même pour la ligne 15 sud dont la mise en service est à ce jour retardée à fin 2025.

Par ailleurs, la Cour s'interroge à juste titre sur la baisse de fréquentation des transports notamment au regard de l'essor du télétravail. Il convient d'être prudent sur cette question car nous ne disposons pas d'un recul suffisant pour bien en évaluer l'impact, d'autant que la croissance démographique se poursuit en Île-de-France. Si le télétravail peut aider à écrêter la fréquentation d'heure de pointe normalement saturée, un rebond pour d'autres motifs que le domicile travail est déjà observé.

Pour rétablir un financement exclusivement régional des transports, il est préconisé dans le rapport un ajustement de l'offre, une augmentation tarifaire des titres de transports, une augmentation de la contribution des collectivités territoriales ainsi que des pistes d'ordre fiscal.

Concernant l'offre de transport, je note que la baisse d'offre entérinée en octobre par IdFM jusqu'à fin 2021 n'entraîne que de faibles économies et commence à poser question au regard de la forte hausse de fréquentation déjà constatée. À l'heure où les pouvoirs publics dans leur globalité s'attèlent à développer des politiques publiques qui visent à réduire nos émissions de gaz à effet de serre et la pollution, il serait incohérent de stopper le développement de l'amélioration de l'offre de transport, condition première pour que les franciliens puissent envisager de laisser leurs voitures pour leurs déplacements quotidiens.

S'agissant de l'augmentation du titre de transport, le département du Val-de-Marne ne saurait souscrire à cette recommandation. Nous considérons en effet qu'il n'appartient pas aux usagers de subir les conséquences financières de la crise sanitaire. Par ailleurs, sur le long terme, cette augmentation aurait des conséquences négatives sur notre objectif commun d'augmenter l'utilisation des transports en commun.

Enfin s'agissant de la hausse des contributions des collectivités membres, envisagée dans le rapport à hauteur de 596 de 2022 à 2026, là encore, je n'y suis pas favorable, quand bien même considérant la faible hausse de celle-ci depuis 2014. En 2021, la contribution du département du Val-de-Marne s'élève à 39,6 M€. Alors que les marges de manœuvre financières des départements ne cessent de diminuer (suppression de tout

levier fiscal, baisse des dotations, augmentation constante du reste à charge face aux dépenses de RSA, etc.), l'augmentation de nos contributions ne saurait être envisagée.

Je rappelle que le département du Val-de-Marne, comme d'autres collectivités, investit également sur ses fonds propres dans d'autres projets de transports structurants pour le territoire (tramway T9, Téléval, Altival, etc.) dans le cadre du Contrat de Plan État-Région.

Le département investit également dans le développement des mobilités actives. Il consacre en effet, 4 à 5 M€ par an à la mise en œuvre d'infrastructures lourdes (passerelles, pistes cyclables, etc.) ou d'aménagements plus légers comme les pistes cyclables sanitaires pendant le confinement.

Parmi les mesures nécessaires pour sécuriser le financement des transports collectifs, il nous paraît tout d'abord indispensable que l'État transforme ses avances remboursables en subventions pures et qu'il compense les pertes de recettes en totalité pour 2021 et si besoin pour les années suivantes.

À travers son pouvoir législatif et réglementaire, l'État pourrait aussi, comme vous le proposez, affecter aux recettes d'IdFM une partie des valorisations foncières et immobilières issues de la création des projets de transports. La participation des usagers des routes franciliennes reste quant à elle conditionnée au développement d'une véritable alternative en transport collectifs, en particulier pour les territoires les plus éloignés du centre urbain.

Enfin, l'État doit aussi contribuer au volet transport du Contrat de Plan État-Région à la hauteur des enjeux d'investissements relevés dans votre rapport. Sur ce point, j'ajoute que nous attendons aussi de la part de l'État qu'il prenne ses responsabilités sur les dépassements financiers d'une ampleur inédite (1,7 Md€) sur les travaux d'extension d'EOLE à l'ouest et annoncés par SNCF-réseau maître d'ouvrage de cette opération.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DES YVELINES

Vous avez sollicité l'avis du Conseil départemental des Yvelines concernant le chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2022 de la Cour des comptes intitulé : « La crise sanitaire aggrave les déséquilibres financiers des transports collectifs en Île-de-France ».

Ce document présente une analyse du manque à gagner lié à la crise sanitaire pour Île-de-France Mobilités (IdFM) et de l'état de la dette d'IdFM. Il pose comme hypothèse que la pérennité du modèle de financement d'IdFM est compromise sous l'effet conjugué d'une réduction durable de la fréquentation des transports en commun en Île-de-France et du maintien d'un niveau d'investissement élevé.

Les rapporteurs de la Cour préconisent en conclusion que le financement des transports se traduise par une augmentation des tarifs pour les usagers ainsi que par une contribution accrue des collectivités territoriales d'Île-de-France.

Ce constat et ces propositions appellent de ma part deux remarques.

- *Cette question fait l'objet depuis plusieurs années du développement d'une doctrine selon laquelle les Franciliens devraient financer leurs infrastructures de transport. Cette approche, qui inspire visiblement vos rapporteurs, est à mes yeux hautement contestable compte tenu de la place centrale de l'Île-de-France dans l'économie nationale et des contraintes disproportionnées que le rôle de région capitale, à la fois moteur économique et porte d'entrée touristique, implique en matière d'infrastructures de transport.*
- *Je souhaite également souligner qu'au-delà du financement directement apporté à IdFM, les départements franciliens financent le système de transports publics franciliens depuis 2016 et le transfert sans contrepartie d'une ressource fiscale, la dynamique de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAF), à la région Île-de-France.*

Ainsi, les départements franciliens ont déjà contribué au renforcement des transports collectifs à hauteur de 503 M€, sur la période 2017-2020, via la dynamique fiscale supplémentaire perçue par la région. Avant d'envisager de nouvelles contributions des départements, il me semblerait utile de vérifier l'affectation effective de cette recette au financement des investissements dans les transports voire de l'affecter directement à IdFM.

Par ailleurs, je souhaite signaler que le département des Yvelines apporte un soutien financier particulièrement volontariste au développement des transports en commun sur son territoire, avec une enveloppe de financement à hauteur d'environ 230 M€ pour la prolongation du RER EOLE ainsi qu'une participation à hauteur de 30 %, qui devrait avoisiner les 200 M€, pour les phases 1 et 2 du Tram 13 Express.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE-DIRECTRICE GÉNÉRALE
DE LA RÉGIE AUTONOME DES TRANSPORTS PARISIENS
(RATP)**

Je vous remercie pour votre courrier en date du 29 octobre 2021, par lequel vous m'avez transmis le chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel de la Cour des comptes, relatif aux conséquences de la crise sanitaire sur les transports collectifs en Île-de France.

La RATP partage dans l'ensemble les analyses et les conclusions de ce rapport relatif aux impacts de de l'épidémie de la covid 19 sur la situation et les perspectives financières à moyen terme du transport public en Île-de-France.

Le rapport dresse une analyse précise et objective de la gestion opérationnelle de la crise sanitaire et de ses impacts financiers, qui ont été massifs pour les acteurs du système de transports francilien.

Durant cette période, malgré les difficultés opérationnelles considérables générées par la pandémie et ses conséquences (absentéisme des salariés, mesures de protection sanitaire des voyageurs et des agents à mettre en œuvre dans des délais resserrés à la demande du gouvernement), et malgré le déficit de financement lié à la forte chute des recettes et à l'interruption des paiements de l'autorité organisatrice pendant l'été 2020, l'entreprise a assuré sans rupture la continuité de ses missions de service public au bénéfice des Franciliens, grâce à une très forte mobilisation de ses personnels et de son encadrement.

La RATP a à la fois maintenu une offre de transport cohérente avec les besoins de déplacement des Franciliens, complétée par des offres spécifiques destinées aux personnels de santé, en l'adaptant progressivement à l'évolution de la situation sanitaire, et poursuivi activement son programme d'investissements en Île-de-France pour développer et moderniser le réseau, avec le soutien d'Île-de-France Mobilités : malgré le ralentissement des chantiers imposé par le contexte sanitaire, les investissements de la RATP en Île-de-France ont atteint un niveau historique de 2,2 Md€ en 2020 (en intégrant les investissements sur la ligne 14 Sud réalisés pour le compte de la Société du Grand Paris), soit une croissance de 3,4 % par rapport à 2019. Sur la période du contrat d'exploitation 2016-2020, la RATP a ainsi réalisé 8,4 Md€ d'investissements, soit l'intégralité du plan d'investissements contractualisé avec IdFM.

Dans ce contexte, la RATP a vu ses résultats se dégrader fortement en 2020 du fait de la crise sanitaire, avec des pertes considérables de recettes voyageurs et de recettes annexes (publicité, commerces,

Orlyval, etc.), et des surcoûts importants liés aux mesures sanitaires, qui ont pu être compensés par les économies réalisées sur la période et les indemnisations reçues au titre du chômage partiel. La poursuite de la crise en 2021 devrait conduire à un impact négatif cumulé de l'ordre de 320 M€ sur deux ans, malgré la prise en charge, conformément aux dispositions contractuelles en vigueur, d'une part importante des pertes de recettes voyageurs par Île-de-France Mobilités (soit 90 % au-delà de la bande passante de +/- 3 % autour de l'objectif contractuel en 2020).

De fait, comme le souligne le rapport de la Cour, face à une crise d'une ampleur sans précédent, réduisant de façon massive les ressources de l'autorité organisatrice, le soutien financier de l'État a été déterminant en Île-de-France – comme dans les autres régions – pour assurer le bon fonctionnement du système de transports, en apportant les financements complémentaires nécessaires à la continuité du service public.

En ce qui concerne les perspectives financières du système de transports franciliens, la RATP partage l'analyse de la Cour sur la nécessité de rechercher dès à présent des solutions aux déséquilibres projetés à l'horizon 2030. La crise sanitaire, à travers ses impacts immédiats sur le trafic et ses impacts probables, bien qu'incertains, à moyen terme sur l'évolution des comportements de mobilité et de la demande de transports collectifs (développement du télétravail, du commerce en ligne, des mobilités douces, etc.), a joué comme un accélérateur et un amplificateur de déséquilibres financiers qui étaient déjà anticipés avant celle-ci. Les investissements majeurs d'extension du réseau (prolongement en cours de 4 lignes de métro existantes, de lignes de tramways, et surtout mise en service des 4 lignes du Grand Paris Express à partir de 2025) vont en effet générer des besoins de financement récurrents majeurs, incompatibles avec le niveau actuel des ressources, qu'il s'agisse des recettes tarifaires ou des recettes fiscales.

L'effort de productivité des opérateurs pourra évidemment y contribuer, mais ne pourra à lui seul combler le déficit de financement (1 % de productivité représentant pour la RATP une baisse de 36 M€ de ses charges opérationnelles). À cet égard, la RATP s'est engagée, dans le cadre du contrat 2021-2024 conclu avec Île-de-France Mobilités, à renforcer très sensiblement sa performance économique, avec une productivité nette de 196 par an. Cet effort permet de réduire de 140 M€ en euros constants le niveau annuel des rémunérations d'exploitation (RI) qui seront versées par IdFM entre 2020 et 2024, soit une économie en cumul de plus de 360 M€ sur la période 2021-2024. L'effort de productivité brute nécessaire pour réaliser cette performance sera sensiblement supérieur à 1 % par an, car une partie des gains de productivité réalisés sont réinvestis dans des charges supplémentaires (hausse des coûts de maintenance associés à la croissance de la base d'actifs ou au cycle de vie

des matériels roulants, actions d'amélioration de la qualité de service pour les voyageurs, programmes de transformation et de modernisation de l'entreprise, innovation, etc.).

Sur la période 2016-2020, la RATP était engagée à réaliser entre 0,5 % et 0,7 % de productivité brute par an, et un réinvestissement de cet effort était prévu dans la maquette du contrat pour financer des dépenses supplémentaires prévisibles, de sorte que la productivité nette devait représenter en moyenne 0,1 % par an. En pratique, la RATP a dépassé les objectifs contractuels en réalisant une productivité brute de 1 % par an en 2016-2020, mais a aussi dû faire face à des dépenses supplémentaires au-delà de celles prévues dans la maquette (notamment une évolution de ses charges fiscales et sociales), de sorte que la productivité nette a atteint en moyenne 0,3 % par an.

D'autres ressources devront donc être dégagées par les pouvoirs publics (collectivités territoriales et État) pour assurer la soutenabilité du système de transports franciliens. Un des leviers clé, comme le souligne la Cour, résidera dans les politiques publiques visant à inciter au maximum à l'usage des transports en commun, en améliorant leur attractivité et en incitant au report modal.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL D'ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS

Par lettre du 29 octobre, vous me communiquiez le chapitre intitulé « La crise sanitaire aggrave les déséquilibres financiers des transports collectifs en Île-de-France » destiné à figurer dans le rapport public annuel 2022 de la Cour des Comptes.

Je tiens à remercier et à saluer le travail réalisé par la Cour des Comptes et la chambre régionale des comptes d'Île-de-France. Il révèle toute sa pertinence dans le contexte de crise sanitaire et économique que nous continuons collectivement de traverser et qui affectera dans la durée le système de transport public francilien.

C'est donc avec grand intérêt que j'ai pris connaissance des analyses de la Cour. Ces dernières appellent deux séries d'observations, sur la gestion et l'impact de la crise, d'une part, et sur la soutenabilité financière à moyen terme du système de transport en commun francilien, d'autre part.

En ce qui concerne la gestion et l'impact de la crise, il convient de rappeler, à titre liminaire, le rôle essentiel qu'ont joué les transports en commun franciliens au cœur de la crise en permettant aux soignants et aux professionnels des secteurs essentiels de poursuivre leur activité afin de lutter contre l'épidémie et de garantir, outre la sécurité économique du pays, l'accès pour tous les Franciliens aux biens de première nécessité.

La Cour souligne notamment l'efficacité de la gouvernance de crise et l'intervention d'Île-de-France Mobilités qui a pleinement assumé son rôle d'autorité organisatrice. En effet, la cellule de crise d'Île-de-France Mobilités a été activée dès l'annonce du premier confinement, le 16 mars 2020, et elle a constitué le cadre de décision des adaptations d'offre, en étroite coopération avec les opérateurs de transport.

Pour autant, son financement a été lourdement affecté par la crise avec 1,3 Md€ hors taxes de pertes de ressources en 2020 et 1,3 Md€ également projeté en 2021 alors que les dépenses ne s'ajustaient qu'à la marge, compte tenu de la nécessité de poursuivre une exploitation régulière du réseau. L'État est venu compenser ces pertes en totalité en 2020 et partiellement – à hauteur de 800 M€ – en 2021. La Cour estime que ce soutien est plus favorable que celui apporté à nos homologues internationaux, ce qui ne me semble pas exact, dans la mesure où la compensation pour 2020 et 2021 s'est effectuée à plus de 90 % sous la forme d'une avance que l'AOM francilienne devra in fine rembourser. Il convient de rappeler que le maintien d'un niveau d'offre très substantiel ainsi que la poursuite des investissements constituent des contreparties en tant que telles et que nombre de leviers activés vis-à-vis de Transport for London ou de la Deutsche Bahn, telles les retraites ou la politique salariale, ne sont pas à la main d'Île-de-France Mobilités.

Aujourd'hui, le système de transport en Île-de-France est un des vecteurs de la relance de l'économie nationale avec plus de 30 Md€ d'investissements prévisionnels dans les dix prochaines années. Or, la crise affectera encore pendant quelques années son financement. D'une part, les pertes constatées de recettes tant tarifaires que fiscales ne constituent pas un simple « trou d'air » et le rétablissement au niveau projeté avant l'émergence de la crise devrait prendre encore a minima deux ans. La Cour rejoint ce constat en fondant ses scénarii prospectifs sur l'octroi d'une aide de l'État en 2022 et 2023. D'autre part, les aides accordées par l'État en 2020 et en 2021 l'ont été principalement sous forme d'avances dont le remboursement pèsera sur les finances d'Île-de-France Mobilités dès 2023 et a minima jusqu'en 2036.

C'est dans cette temporalité qu'interviendra la mise en service complète du réseau du Grand Paris Express et dont les coûts d'exploitation ne sont pas encore couverts quand bien même l'État, par voie d'un courrier du Premier ministre en date du 21 janvier 2020, convient qu'il est justifié qu'une partie de ces coûts soit supportée par des financements supplémentaires ou par transfert de fiscalité.

En ce qui concerne la soutenabilité financière à moyen terme du système de transport en commun francilien, la Cour insiste sur le fait que tout scénario prospectif est dépendant de l'évolution des comportements de mobilité. En particulier, l'effet du télétravail, dont nous estimons l'impact sur les déplacements entre - 2 et - 6 %, reste à confirmer et à affiner.

La Cour propose deux scénarii prospectifs et quelles que soient les hypothèses prises (dynamisme des recettes, décalage de la mise en exploitation du Grand Paris Express, ralentissement des investissements, diminution d'offre, etc.), la limite de soutenabilité, jugée au travers du dépassement du seuil de 15 ans de capacité de désendettement, est atteinte en 2026. Les simulations conduites par Île-de-France Mobilités sont plus pessimistes avec un franchissement de la limite dès 2022, hors mesures de redressement.

Cet état des lieux nécessite d'examiner les marges de manœuvre à la disposition de l'ensemble des acteurs pour rétablir l'équilibre financier, ce que la Cour réalise. Je rejoins globalement son analyse et les conclusions qu'elle en tire. En effet, du point de vue des dépenses, la réduction ou le lissage des investissements n'est pas à la maille des impacts financiers recherchés et constitue un frein au développement de l'intermodalité. L'ajustement de l'offre est nécessaire mais vise avant tout à l'adapter à la fréquentation effective plutôt qu'à réaliser des économies d'ampleur, les coûts fixes étant importants. S'agissant des recettes, leur augmentation constitue selon la Cour une piste prioritaire. Il convient néanmoins de rappeler que les contributions des collectivités membres augmentent chaque année au niveau de l'inflation et que le levier tarifaire ne saurait être activé à très court terme, tant que le niveau de fréquentation des transports en commun ne s'est pas rétabli à son niveau d'avant la crise.

La Cour préconise donc d'explorer deux pistes, outre les mesures d'incitation au recours aux transports en commun. La première consisterait en la mise à contribution des automobilistes et la seconde en la captation d'une partie de la valorisation foncière. La première piste mérite à mon sens d'être poursuivie en recherchant deux finalités : le report modal, quand cela est possible, et la pérennité des ressources additionnelles. S'agissant du prélèvement d'une fraction des plus-values immobilières au bénéfice d'Île-de-France Mobilités, il s'agit d'une piste prometteuse que j'appelle de mes vœux. Il est en effet légitime que la plus-value d'un bien induite par l'amélioration de la desserte en transports en commun permette pour partie de financer le système de transport collectif. Un rapport de juridiction, d'inspection ou de parlementaires constituerait une base d'échange solide car partagée en vue d'une mise en œuvre prochaine. Cela permettrait, comme l'indique la Cour, de désacraliser un sujet complexe et éminemment technique.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE DE LA SOCIÉTÉ
DU GRAND PARIS**

Je vous remercie pour la transmission du chapitre du rapport public 2022 consacré aux conséquences de la crise sanitaire sur les transports collectifs d'Île-de-France.

Je partage les constats et grandes orientations établis par la Cour dans ce document, et tiens à souligner la qualité et la rigueur des échanges nourris entre la SGP et les équipes d'enquête des juridictions financières. Il est naturellement très ambitieux de tenter de mesurer dès à présent les impacts de cette crise sanitaire sans précédent sur les transports en Île-de-France, mais il me semble que ce défi a été autant relevé qu'il était possible, à date.

7

L'entreprise de transports collectifs Transdev

PRÉSENTATION

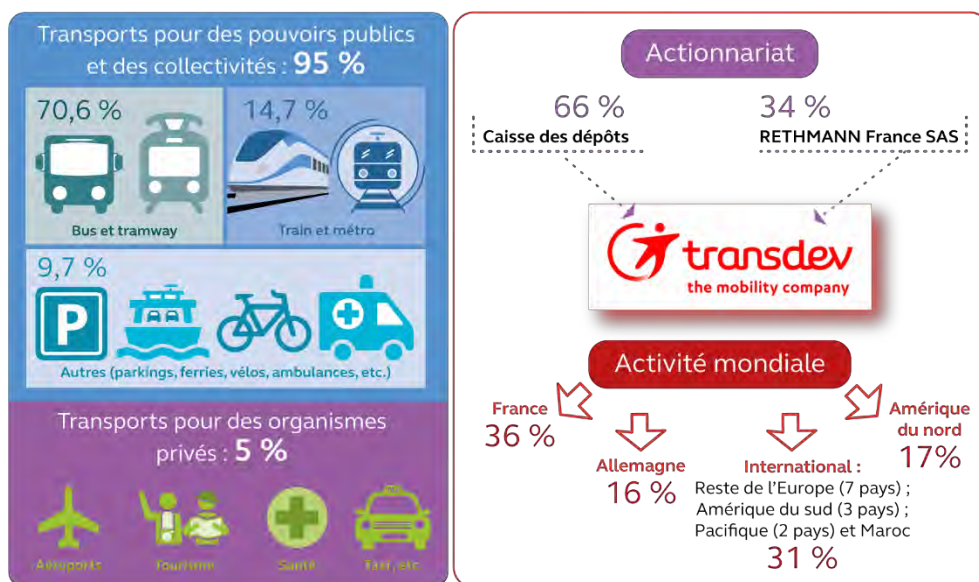
Opérateur de transport public, le groupe Transdev, filiale de la Caisse des dépôts et consignations, est présent dans 17 pays. Il emploie 83 000 salariés et son chiffre d'affaires s'élève à 6,8 Md€ en 2020.

En 2019, il a transporté 11 millions de passagers par jour en moyenne. En 2020, avec la crise sanitaire, ce nombre a été ramené à 6,2 millions.

Les mesures sanitaires destinées à lutter contre la covid 19 ont eu en effet des conséquences importantes sur les opérateurs de transports publics, dans le monde entier. Ils ont dû maintenir une offre de service étendue, alors même que les périodes de confinement ont fait chuter le nombre de passagers utilisateurs et les recettes associées.

En France comme à l'étranger, les filiales du groupe Transdev ont su s'adapter rapidement aux mesures sanitaires décidées par les gouvernements et les autorités locales pour limiter la propagation du virus (I). Si la crise a eu un impact significatif sur son chiffre d'affaires, la trésorerie du groupe s'est renforcée grâce aux aides dont il a bénéficié et à des cessions d'actifs (II). Sa stratégie de développement lui a permis, dans une certaine mesure, d'amortir les effets de la crise, mais la baisse probablement durable de la fréquentation des transports publics et les nouvelles attentes des usagers lui imposent des adaptations importantes (III).

Schéma n° 1 : activités et organisation du groupe Transdev



Source : Transdev, retraitement Cour des Comptes

I - L'adaptation rapide de Transdev au contexte de crise sanitaire

A - Une organisation de gestion de crise efficace

Le risque de pandémie n'avait pas été anticipé par le groupe Transdev. Toutefois, dès le début de la crise sanitaire, en janvier 2020, le groupe a mis en place un système de veille au niveau mondial afin de permettre aux collaborateurs de rester informés de l'évolution des événements. Le directeur général a nommé un pilote de crise au niveau du groupe, le directeur des risques. Un réseau de remontée d'informations a également été créé afin de suivre les conséquences de l'épidémie sur les équipes (nombre de cas contacts, de malades et de décès au sein du groupe).

La crise sanitaire a été gérée par le biais d'une double comitologie, locale et nationale. Une cellule de crise au niveau du groupe, réunie hebdomadairement avec les membres du comité exécutif, a assuré la coordination des sites, la diffusion des outils et la remontée d'informations. Dans chaque pays, une cellule de crise a été mise en place pour assurer la

mise en œuvre opérationnelle des décisions, les relayer vers d'autres cellules et réseaux et transmettre au comité exécutif des informations sur l'évolution de la situation. Les équipes de terrain étaient chargées de négocier avec les autorités locales le niveau de service approprié et de la mise en œuvre des mesures sanitaires.

Sur la base de ces remontées de terrain, la direction de Transdev a pu régulièrement transmettre à ses administrateurs une information détaillée sur la gestion de la crise et de ses conséquences, notamment sur l'équilibre financier du groupe.

Le service communication du groupe Transdev a mis en place différents supports et canaux de diffusion accessibles à l'ensemble des filiales et des managers afin d'informer les collaborateurs et les usagers des transports. Transdev a aussi développé un outil, « *back on track* », mis à jour au fil de l'eau, présentant les bonnes pratiques et les mesures sanitaires à respecter.

Enfin, le service de la gestion des risques a adapté la cartographie du groupe afin d'y intégrer le risque pandémique, jusqu'alors non pris en compte. Les autres risques ont été réévalués pour prendre en compte la crise sanitaire.

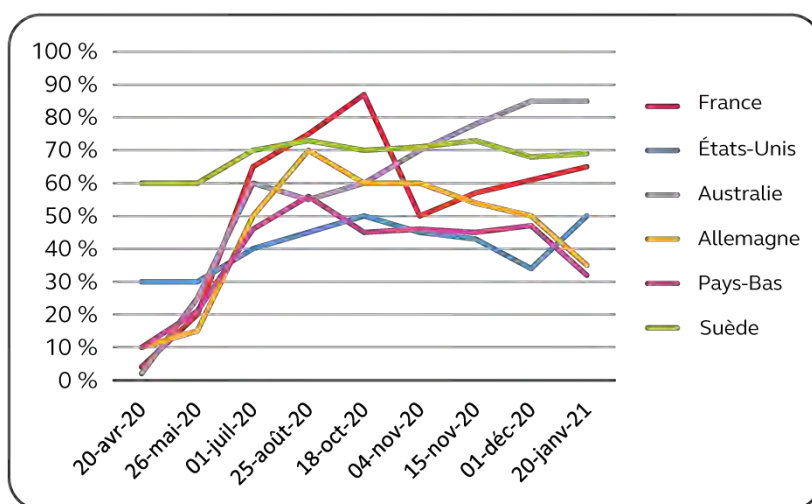
Le plan d'audit a dû être ajusté au cours de l'année 2020. De nombreuses missions ont en effet été reportées ou abandonnées, du fait notamment de l'impossibilité d'effectuer des déplacements à l'étranger. La direction de l'audit a su cependant adapter la liste des missions afin de prendre en compte le contexte de pandémie.

B - Une adaptation différenciée du service face à la baisse de la fréquentation

La crise sanitaire a entraîné une forte baisse de la fréquentation des transports publics, du fait des confinements successifs et de la réticence des usagers à utiliser à nouveau les transports collectifs en sortie de confinement. Cette baisse a été particulièrement sensible lors du premier confinement (au printemps 2020), où la fermeture des écoles a entraîné l'arrêt des transports scolaires. Toutefois, à la demande des autorités locales et nationales, Transdev a maintenu tout ou partie de son service afin de garantir la distanciation physique et d'assurer le transport des professionnels dits de la « première ligne ».

Au niveau mondial, dans les services urbains gérés par Transdev, l'activité a ainsi été maintenue à 60 % de son niveau d'avant-crise, alors que la fréquentation ne représentait plus, pendant le confinement du printemps 2020, que 10 % en moyenne de son niveau normal.

Graphique n° 1 : fréquentation dans les transports publics du groupe Transdev en pourcentage de l'année précédente – avril 2020 à janvier 2021



Source : Transdev, retraitement Cour des Comptes

Les modalités du service ont toutefois pu varier entre les zones d'implantation.

En France, lors du premier confinement, Transdev a assuré entre 20 % et 50 % du service sur les réseaux urbains, alors que la fréquentation atteignait 5 à 7 % de son niveau normal. Les transports scolaires et interurbains étaient, quant à eux, à l'arrêt, de même que toutes les activités liées au tourisme. Transdev a mis en place une offre de transports à la demande pour les soignants.

Aux États-Unis, le service de transport public a été globalement maintenu à 100 % grâce aux aides fédérales, tandis qu'il a été réduit au Canada. Face à la crise, Transdev a également accéléré la restructuration de son activité à destination des entreprises (*B2B*⁴¹⁹), notamment en abandonnant des dessertes aéroportuaires et en ne conservant que les contrats les plus rentables.

⁴¹⁹ *Business to business* : activité exercée pour le compte d'une entreprise tierce.

Dans la plupart de ses autres implantations, Transdev a maintenu un service représentant entre 90 % et 100 % de son niveau normal, en dépit de la baisse de la fréquentation. Le service a notamment été assuré en totalité en Australie. Dans d'autres pays, comme au Maroc et au Portugal, Transdev a toutefois été contraint de diminuer son niveau de service car l'autorité organisatrice ne parvenait pas à compenser le coût du maintien des transports dans un contexte de fréquentation très basse.

C - Une mise en œuvre rapide des mesures sanitaires en faveur des personnels et des passagers

En France, à la suite des annonces gouvernementales de mars 2020, le groupe a assuré le maintien à domicile des salariés vulnérables, prioritaires pour le télétravail, puis a généralisé ce mode de travail pour tous les personnels assurant des fonctions qui le permettaient, notamment au siège du groupe.

Dans les services supports mutualisés, un niveau de service minimum (représentant 20 à 30 % du service habituel) a été maintenu pour assurer les missions de comptabilité, le paiement des factures et des salaires. Dans ces cas et sur les sites où des personnels devaient être présents, les espaces de travail ont été organisés de manière à garantir des distances barrières et toutes les mesures sanitaires prescrites ont été mises en œuvre (jauge de présence, port de masques, désinfection des locaux, installation de distributeurs de gel hydroalcoolique, etc.).

Les conducteurs ont majoritairement poursuivi leur activité puisque l'offre de service devait être largement préservée. Les accords négociés avec les organisations syndicales ont mis l'accent sur les conditions sanitaires à respecter pour assurer ce maintien sur le terrain. Les managers des entités locales ont, pour leur part, assuré une partie de leurs fonctions de coordination en télétravail mais ont aussi été présents sur site, afin de soutenir les équipes se trouvant « en première ligne ».

Transdev a organisé le nettoyage et la désinfection quotidienne des véhicules, l'arrêt de la vente de titres de transport à bord, la montée par la porte arrière et la neutralisation des sièges situés derrière les conducteurs. Dans un second temps, des vitres de protection ont été installées dans les véhicules. Ces mesures ont induit des coûts supplémentaires pour toutes les filiales du groupe.

Au début de la pandémie, les entités du groupe ont rencontré des difficultés pour se procurer les fournitures nécessaires, du fait de la pénurie mondiale de nettoyants, de désinfectants, de distributeurs de gel hydroalcoolique et de masques. En France, Transdev s'est associé aux autres opérateurs de transports pour l'achat de masques par l'intermédiaire d'une centrale d'achats.

En 2020, 4 % des salariés du groupe auraient contracté la covid 19. Transdev a par ailleurs profité de cette période pour déployer plus rapidement que prévu des solutions innovantes de digitalisation. Ces solutions ont été mises en œuvre pour le paiement de la billetterie par les passagers et pour le suivi en temps réel de la fréquentation. Elles ont aussi été déployées pour faciliter le travail des conducteurs et limiter l'utilisation des supports papier et les transmissions interpersonnelles, grâce à la mise en place du système des « conducteurs connectés », leur permettant de recevoir leurs plannings de manière dématérialisée, des informations en temps réel, de poser leurs congés et de demander des modifications de leurs services.

D - Des mesures exceptionnelles en matière de ressources humaines

Le management a assuré une information régulière des représentants du personnel, parfois de manière quotidienne au début de la crise sanitaire, puis en réunissant les comités sociaux et économiques ou équivalents des filiales du groupe. L'adaptation des conditions de travail a été discutée dans ce cadre et a fait l'objet d'accords temporaires.

Afin de s'adapter à la baisse de ses activités opérationnelles, Transdev a recouru aux dispositifs d'activité partielle, principalement lors du premier confinement puis de manière limitée par la suite, en particulier dans les transports publics urbains dont l'activité a été maintenue à un niveau de service minimum en début de crise.

L'année 2020 a été marquée par une baisse de 1,4 % des effectifs du groupe du fait des réductions d'effectifs dans certains pays et, en France, du gel des recrutements, accompagné d'une consigne de limitation des remplacements au strict nécessaire.

Un gel des salaires a été appliqué en France pendant la période de crise sanitaire, dans le cadre de l'adaptation des coûts visant à limiter les pertes financières.

En 2020, le groupe Transdev a bénéficié d'un total de 368,1 M€ de mesures gouvernementales exceptionnelles ayant un impact sur les charges de personnel au niveau mondial, dont 114,2 M€ au titre de l'activité partielle et 253,9 M€ de reports de charges sociales.

Tableau n° 1 : montant des aides gouvernementales relatives aux charges de personnel attribuées aux filiales de Transdev en 2020 (en M€)

Pays	Chômage partiel	Report de charges sociales
France	78,3	134,7
Europe	17,4	84,8
Reste du monde	18,5	34,3

Source : Transdev

Dans les filiales françaises du groupe, l'activité partielle a concerné principalement les services de transports interurbains, de transports scolaires et de tourisme, qui ont été suspendus pendant les confinements et à cause de restrictions de circulation, mais aussi le siège et les activités urbaines pendant le premier confinement.

Les dépenses de personnel du groupe ont diminué en 2020 de 183,4 M€ (soit une baisse de 4,6 % par rapport à 2019).

Des mesures de solidarité ont été négociées afin de limiter la mise en activité partielle des salariés et ses impacts sur leurs revenus. Les personnels ont aussi été incités à poser des congés (notamment cinq jours en avril et cinq jours en mai 2020) mais, en application des accords négociés, cette disposition ne leur a pas été imposée. Le comité exécutif du groupe a décidé de diminuer sa rémunération pendant la période de recours à l'activité partielle, au cours des mois d'avril et de mai 2020, et il a été proposé aux membres des comités de direction et aux collaborateurs volontaires de faire de même. Un fonds de solidarité a été créé, alimenté par ces diminutions volontaires de rémunération ou par la renonciation à des jours de repos. Ce fonds, qui a atteint 0,5 M€, a été utilisé pour attribuer une aide à près de 300 salariés rencontrant des difficultés financières du fait de la crise sanitaire.

Des accords sur le temps de travail ont été négociés dans d'autres pays, comme au Chili, où les conducteurs ont accepté de réduire leur temps de travail d'un tiers ou de moitié.

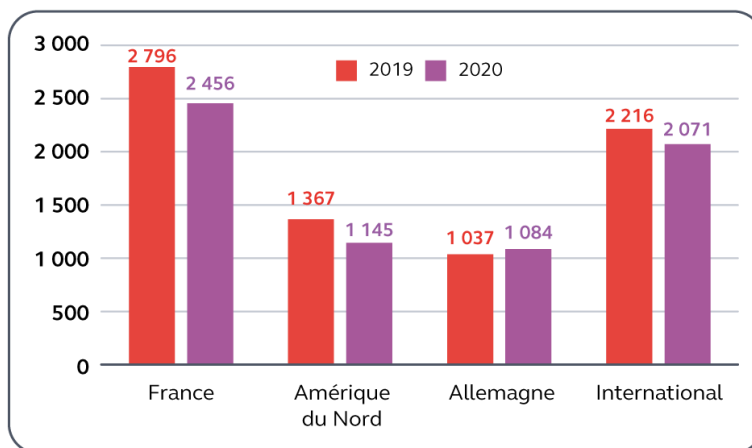
II - Un impact financier significatif sur les recettes, mais une trésorerie renforcée, grâce notamment à l'intervention publique

A - Une baisse du chiffre d'affaires de 9 % principalement du fait de la diminution de l'activité en France

La crise sanitaire a eu un impact important sur le chiffre d'affaires du groupe, qui a baissé de 8,9 % (- 660 M€) en 2020 par rapport à 2019.

Si le groupe Transdev est présent dans 17 pays, son activité est fortement concentrée sur trois grandes zones géographiques : la France, dont la part relative diminue (36 %), l'Amérique du Nord (17 %) et l'Allemagne (16 %).

Graphique n° 2 : chiffre d'affaires par zone géographique en 2019 et 2020 (en M€)



Source : Transdev

La France a connu la plus forte diminution de chiffre d'affaires pendant l'année 2020 (- 340 M€ par rapport à 2019). Cependant, cette diminution a été proportionnellement plus faible (- 12 %) que dans d'autres pays, notamment le Portugal (- 35 %), le Chili (- 21 %), les États-Unis (- 18 %) et les Pays-Bas (- 13 %). La baisse du chiffre d'affaires en France a été en partie contenue par l'importance des subventions versées par les autorités organisatrices des transports en contrepartie du maintien du service.

B - Des modalités d'interventions publiques nationales diversement favorables à Transdev

Les filiales de Transdev dans chaque pays se sont adaptées aux mesures nationales de restriction d'activités et de déplacements et à la demande locale des autorités organisatrices de transport concernant le maintien des niveaux de service. En effet, la crise sanitaire s'est diffusée de manière différenciée dans les régions du monde et au sein des pays et les mesures générales décidées par les autorités ont pu être contrastées (confinements, campagnes de vaccination, fermetures ou non des écoles et des frontières, mesures sanitaires imposées, etc.). Les responsables locaux de Transdev ont dû s'adapter, contrat par contrat, en fonction des décisions municipales ou régionales sur les niveaux de service des transports publics de proximité.

Les équipes de direction de Transdev ont été très mobilisées tout au long de cette période pour échanger en continu avec les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) afin de prendre en compte leurs demandes mais aussi pour négocier des adaptations aux conditions financières des contrats. Les négociations se sont notamment focalisées sur la compensation des pertes de recettes passagers et des surcoûts liés aux mesures sanitaires en faveur des passagers et des salariés. En contrepartie, les économies réalisées par Transdev du fait des réductions de service, des mesures de soutien financier accordées par les gouvernements ou de la baisse du prix des carburants ont été restituées aux AOM.

L'équilibre économique des contrats a donc été très différent en fonction des écosystèmes locaux. Ainsi, selon les décisions publiques nationales et locales, Transdev a pu subir une perte de chiffre d'affaires supérieure pour des contrats avec un aléa théoriquement réduit (comme des contrats bruts) que pour des contrats pour lesquels l'entreprise était porteuse du risque (contrats nets). En France, par exemple, Transdev a subi des pénalités pour l'offre non effectuée, comme prévu dans plusieurs contrats bruts (application d'un barème kilométrique). Aux Pays-Bas, le gouvernement a décidé de compenser les pertes de recettes passagers subies par les opérateurs de transports qui normalement assument en intégralité le risque correspondant.

Les différents types de contrats conclus avec les AOM

Le partage du risque financier entre les AOM et les opérateurs de transports se traduit dans deux formes principales de contrats :

- les contrats bruts (« *gross contracts* ») sont des contrats dans lesquels l'AOM s'engage à régler un montant prédéfini sur la base d'un volume de service (en heures ou en kilomètres par exemple). L'ensemble de la recette passagers lui est rétrocédé par Transdev. Dans certains cas, le contrat prévoit des rémunérations variables liées à l'augmentation de la fréquentation. Hormis ces rémunérations variables, Transdev ne supporte pas le risque de recettes passagers mais les coûts nécessaires à la bonne réalisation du niveau de service défini par le contrat sont le plus souvent à sa charge ;
- les contrats nets (« *nets contracts* ») sont des contrats dans lesquels Transdev bénéficie d'une subvention de la part de l'AOM, dont le montant est convenu à la signature. Tout ou partie des bénéfices liés aux recettes passagers revient à Transdev (directement ou indirectement dans le cas d'un système de bonus/malus), qui assume les risques liés aux recettes et à la gestion des coûts. La subvention sert alors à couvrir la différence entre les recettes projetées et les coûts projetés.

Les contrats fixent également des objectifs en matière de qualité de service, de ponctualité, etc.

Au-delà des mesures d'activité partielle et des reports de charges sociales, le groupe Transdev a bénéficié en 2020 d'aides gouvernementales exceptionnelles afin d'éviter que ses filiales ne subissent des pertes trop importantes, mettant en risque leur pérennité :

- des subventions ont été maintenues pour compenser les pertes liées au service réduit, à hauteur de 8,1 M€ ;
- certaines filiales ont bénéficié de mesures pour compenser les pertes de recettes passagers, par exemple aux Pays-Bas (transport public) et en Allemagne (train), pour un montant total de 109,3 M€.

Dans certains pays, lorsqu'aucune aide publique n'était prévue, comme pour certains contrats aux États-Unis, des décisions de fermeture de filiales ont été prises afin de ne pas poursuivre une activité à perte. La crise sanitaire a ainsi accéléré la cession ou l'abandon d'activités dont la rentabilité à court et moyen terme n'était pas assurée, notamment dans le *B2B*.

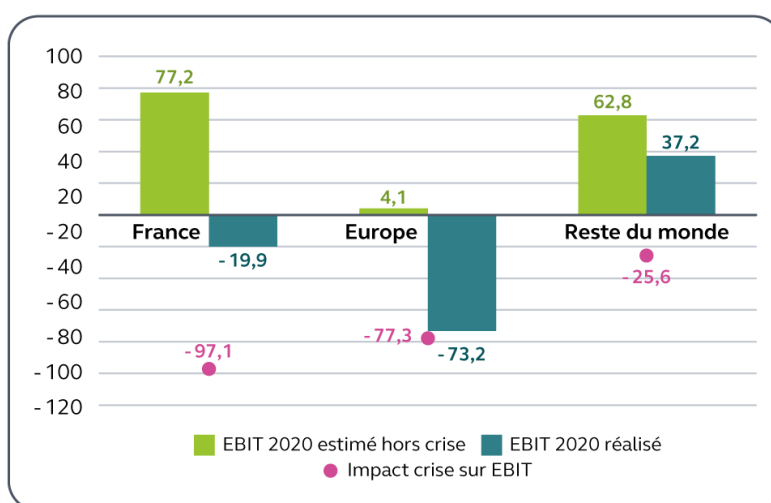
La répartition des activités du groupe au niveau mondial et les négociations qui ont eu lieu au plus près du terrain pour adapter les contrats ont permis au groupe Transdev de limiter les pertes au cours de la crise sanitaire.

C - Une perte de rentabilité opérationnelle compensée par un afflux supplémentaire de trésorerie

Malgré les dispositions prises pour limiter les charges salariales, Transdev évalue à 200 M€ en 2020 l'impact de la crise sanitaire sur ses résultats d'exploitation (EBIT⁴²⁰), dont près de la moitié concerne l'activité en France (- 97,1 M€). Le groupe a dû en effet supporter des coûts de restructuration d'un montant de 85,5 M€ et des dépréciations d'actifs supplémentaires de l'ordre de 62 M€.

La rentabilité des activités menées à l'international a également été fortement amoindrie, principalement dans les autres pays en Europe (- 77,3 M€), mais aussi dans le reste du monde (- 25,6 M€).

Graphique n° 3 : EBIT par pays en 2020 et impact de la crise sanitaire selon Transdev (en M€)



Source : Transdev, retraitement Cour des comptes

La trésorerie du groupe s'est néanmoins accrue de 56 % en 2020, pour atteindre 485,3 M€ en fin d'année, grâce à une optimisation de son besoin en fonds de roulement (BFR)⁴²¹ et à la cession d'activités qui a permis d'apporter de la trésorerie supplémentaire.

⁴²⁰ *Earnings before interest and taxes.*

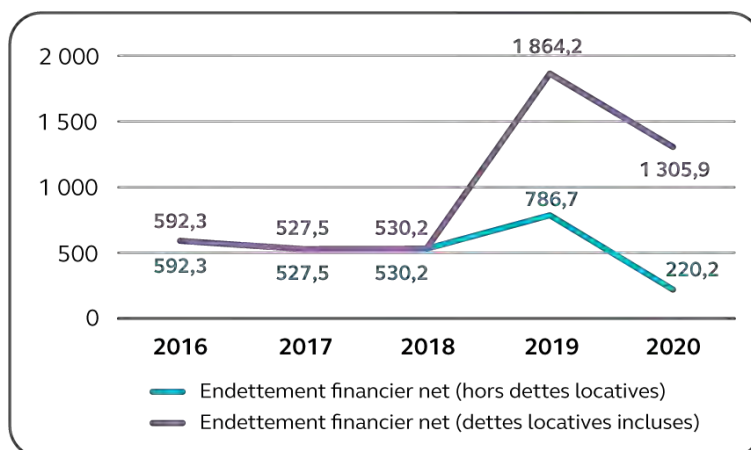
⁴²¹ Le BFR correspond au besoin de trésorerie lié au décalage temporel qui existe entre la constatation comptable d'une créance ou d'une dette, et son encaissement ou décaissement effectif. Si le BFR est négatif, on parle d'excédent en fonds de roulement.

D'une part, l'excédent en fonds de roulement a crû de 385,5 M€, en raison de facilités de paiement accordées par les États des pays dans lesquels Transdev dispose de filiales et du fait de la réduction du délai de paiement des factures par les clients du groupe, essentiellement des AOM, qui ont eu un effet positif sur le BFR lié à l'activité.

D'autre part, Transdev avait décidé avant la crise sanitaire de céder ses filiales implantées en Suède (*Flygbusarna*) et à Hong-Kong (TD RATP Asia). Ces cessions ont permis de dégager 138 M€ de trésorerie active.

Ce nouvel apport en trésorerie a facilité le désendettement du groupe en 2020.

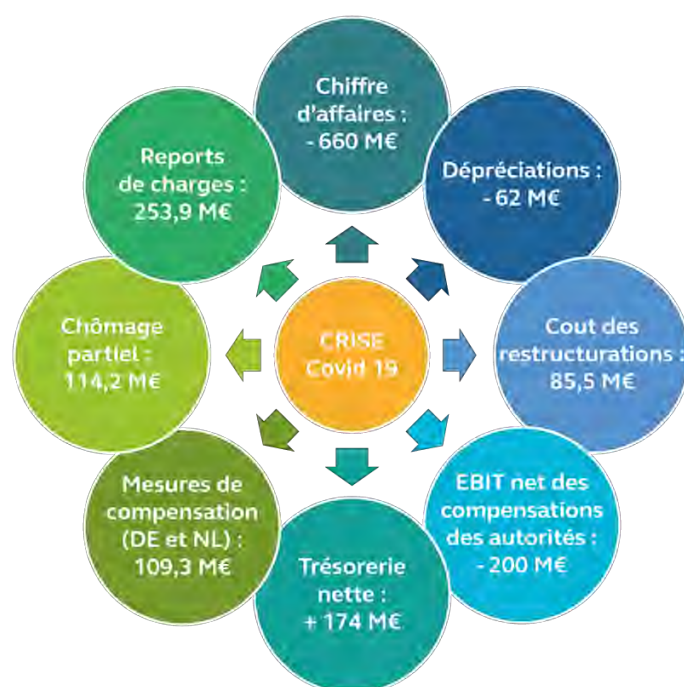
Graphique n° 4 : évolution de l'endettement financier net entre 2016 et 2020 (en M€)



Source : Transdev, retraitement Cour des Comptes

L'endettement financier net (dettes locatives incluses⁴²²) a ainsi diminué de 558,3 M€, pour s'établir à 1 305,9 M€ fin 2020 (soit une baisse de 30 % sur un an).

⁴²² Depuis l'exercice 2019, en application de la norme IFRS 2016, Transdev enregistre dans son bilan les contrats de location qui figuraient auparavant en engagements hors bilan. La comptabilisation de ces contrats s'est traduite par une hausse de la dette financière de 974 M€ en 2019.

Schéma n° 2 : impacts de la crise sanitaire sur Transdev

Source : Transdev, retraitements Cour des Comptes

III - Les conséquences à moyen terme de la crise sanitaire sur l'activité de Transdev

A - Une baisse de la fréquentation plus durable qu'attendu

En septembre 2021, dans la plupart des pays où Transdev est implanté, la fréquentation des transports publics n'avait toujours pas retrouvé son niveau d'avant-crise. Ainsi, en France, elle s'élevait à 80 % de son niveau de 2019 (60 % en Île-de-France)⁴²³ et à 66 % aux Pays-Bas. En Allemagne, ce taux atteint 80 à 85 % pour les bus et entre 65 et 100 % selon les régions pour les trains. En moyenne, Transdev estime que la fréquentation va se maintenir à un niveau compris entre 80 et 90 % de son niveau de 2019 pendant encore un certain temps.

⁴²³ Source : ministère de la transition écologique.

La baisse de la fréquentation des transports publics s'explique principalement par trois facteurs :

- la perception par les usagers de la persistance d'un risque sanitaire : selon une enquête de l'association Transcité réalisée en mai 2021, 44 % des usagers ont peur d'attraper le virus, et une proportion un peu moindre fait état de craintes sur le respect de la distanciation sociale ;
- les nouvelles habitudes prises par les usagers des transports publics : ces derniers utilisent davantage de moyens de transports individuels, notamment la voiture (dans près de la moitié des cas⁴²⁴) ou, dans une moindre mesure, se tournent vers des « mobilités actives », surtout en ville (marche, vélo, trottinette...) ;
- enfin, les besoins de transport ont diminué, en particulier avec le développement du télétravail (23 % des usagers habituels des transports publics indiquent avoir réduit leurs déplacements pour cette raison⁴²⁵), ce qui peut également induire des trajets plus longs mais moins fréquents.

Transdev a mis en place le plan « *back on track* » afin de convaincre les usagers de revenir dans les transports publics. Ce plan s'inscrit dans la stratégie « *Moving you* », mise en place en 2018, qui repose notamment sur la satisfaction des clients (les autorités organisatrices) et des passagers.

B - Un service à adapter aux nouveaux usages des transports et aux demandes des clients publics

Face à la baisse de la fréquentation des transports, Transdev fait face à deux enjeux majeurs.

D'une part, la diminution du nombre de passagers entraîne une baisse des recettes d'exploitation et modifie l'équilibre des contrats. Ainsi, dans le cas des contrats nets, la rémunération de Transdev dépend directement des recettes-passagers. En outre, les autorités organisatrices demandent souvent aux opérateurs de maintenir un niveau élevé de service (représentant 90 à 100 % de son niveau habituel), alors que la fréquentation reste sensiblement et durablement inférieure à la normale. Cette situation entraîne des surcoûts pour Transdev, alors que les contrats avec les autorités organisatrices ne prévoient pas systématiquement de compensation. L'enjeu pour le groupe est donc de revoir les objectifs

⁴²⁴ Source : Étude de l'association Transcité – mai 2021.

⁴²⁵ Même source.

contractuels de recettes passagers et de négocier de nouvelles compensations. Par ailleurs, l'équilibre des contrats est également menacé par les projets de gratuité des transports publics portés par plusieurs collectivités. Enfin, face à la baisse plus générale des ressources des autorités organisatrices de la mobilité (notamment de leurs recettes fiscales), de nouvelles modalités de répartition de la charge liées aux dépenses d'investissement (financement, maintenance, propriété du matériel...) doivent être négociées.

D'autre part, Transdev doit proposer une nouvelle offre, plus intégrée et prenant en compte différentes mobilités, afin de ramener les usagers vers les transports publics. Plusieurs actions ont été menées en ce sens : développement de solutions de transport à la demande, afin de fournir un service dans des zones ou à des horaires non desservis habituellement par les transports publics (pendant la nuit ou dans des zones peu denses) ; entrée sur le marché des « nouvelles mobilités actives » (par exemple, au Havre, la société a développé à la demande de la ville une offre de location de longue durée de vélos électriques) ; développement de solutions multimodales, afin de permettre aux usagers de combiner transport individuel et collectif (mise en place de parkings au départ de lignes de transports publics, déploiement de véhicules adaptés pour permettre aux usagers de monter à bord avec leur vélo ou leur trottinette, etc.).

Des réflexions sont également menées sur la notion de « *mobility as a service* », afin d'intégrer l'ensemble des moyens de déplacement (transport public, deux-roues en libre-service, marche...) dans une solution digitale unique regroupant billettique, propositions d'itinéraires et réservation.

C - Une stratégie résiliente face à la crise mais qui reste à approfondir

La stratégie « *Moving you* », élaborée en 2018, repose sur cinq piliers (clients, passagers, équipes, performance et innovation). Ces piliers ont été conçus pour rester valables sur le long terme et quelles que soient les circonstances. Ainsi, la stratégie de Transdev s'est révélée adaptée aux défis posés par la crise sanitaire.

Transdev a profité de la crise sanitaire pour continuer à adapter son modèle. La stratégie de l'entreprise a été revue sous un angle plus opérationnel, autour de quatre priorités : la discipline financière, les équipes et partenariats, l'attention portée aux besoins des clients et la rentabilité des contrats. La crise sanitaire a ainsi accéléré le processus de recentrage du groupe, par activité et par pays. Transdev privilégie son cœur de métier, le *B2G*⁴²⁶, dont la part dans l'activité est passée de 90 % à près de 95 % entre 2019 et 2020. En conséquence, le groupe a progressivement abandonné un certain nombre d'activités.

S'agissant des activités exercées pour le compte de particuliers (*B2C*⁴²⁷), Transdev s'était désengagé dès avant la crise de ses activités de taxi aux États-Unis, qui souffraient de la concurrence d'acteurs comme Uber. Le groupe a ensuite pu capitaliser sur cette expérience lors de la cession début 2020 de ses activités de navettes aéroport en Suède (*Flygbusarna*), décidée en raison d'une légère baisse de fréquentation des aéroports. Cette cession a permis à Transdev de réduire son exposition aux effets de la crise sanitaire quelques mois plus tard.

Les activités de *B2B* sont également remises en cause par la crise sanitaire. Les activités de navettes à destination des entreprises, des aéroports (notamment aux États-Unis) ou des parcs d'attractions ont ainsi été fortement réduites. À l'international, Transdev se limite désormais aux pays les plus profitables ou présentant un intérêt stratégique.

L'entreprise devra également adapter sa stratégie pour tenir compte de l'accroissement de la concurrence. Outre les évolutions réglementaires (renouvellement des appels d'offres existants, ouverture à la concurrence de nouvelles lignes, concernant par exemple les trains régionaux en France), des nouveaux acteurs ayant profité des mesures publiques de soutien pour s'endetter à très faible taux pourraient entrer sur le marché en pratiquant des prix très bas. Le groupe doit donc poursuivre ses efforts d'innovation pour proposer de nouvelles solutions de mobilité, plus écologiques et répondant davantage aux besoins des usagers comme des autorités organisatrices.

⁴²⁶ *Business to government* : activité exercée pour le compte d'une autorité locale ou nationale.

⁴²⁷ *Business to consumer* : activité exercée directement pour le compte de particuliers.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

La crise sanitaire a suscité une baisse de la fréquentation des transports publics, qui ne reviendra pas à son niveau précédent avant plusieurs années. Le groupe Transdev a su s'adapter à cette situation exceptionnelle en mobilisant l'ensemble de ses équipes et en prenant des décisions qui lui ont permis de préserver autant que possible sa situation financière. Le groupe a mis en place les mesures sanitaires préconisées par les pouvoirs publics, adapté son offre de service aux demandes des autorités organisatrices de la mobilité et renégocié les contrats afin de maintenir ses recettes financières. Le groupe a recouru lorsque cela était pertinent au chômage partiel et a fait appel aux aides gouvernementales prévues (reports de charges sociales, subventions exceptionnelles de compensation des pertes de recettes, etc.). Des cessions d'actifs ont aussi permis de préserver la trésorerie et de limiter les pertes du groupe.

À moyen terme, la baisse de la fréquentation consécutive à la crise sanitaire et l'incertitude sur la date de retour à son niveau d'avant-crise posent également la question de l'adaptation du niveau de service et devrait conduire à des renégociations de contrats avec les autorités organisatrices, en prenant davantage en compte les risques exogènes, tels que celui d'une chute brutale de la fréquentation des transports publics.

Pour se démarquer de la concurrence et gagner des parts de marché dans des secteurs rentables, Transdev peut s'appuyer sur la diversité de ses équipes mondiales et sur l'expérience acquise.

Transdev doit ainsi continuer à proposer des solutions innovantes, répondant encore mieux aux nouveaux besoins et usages des passagers comme des autorités organisatrices de la mobilité, pour assurer la pérennité de son modèle économique.

Au terme de son enquête, la Cour adresse la recommandation suivante au groupe Transdev :

- 1. dans les nouveaux contrats, porter une attention particulière aux causes exogènes de l'évolution de la fréquentation afin de limiter les risques économiques.*

Réponses

Réponse du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations .	479
Réponse du président directeur général de Transdev.....	479

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

Vous m'avez fait part de l'insertion dans le rapport public annuel 2022 de la Cour des comptes du chapitre intitulé « Transdev, une entreprise de transports collectifs face à la crise sanitaire ».

Je vous remercie tout d'abord de l'attention que vous avez portée à cette entité, filiale historique de la Caisse des Dépôts et outil clé du Groupe pour agir sur les territoires en favorisant le développement des transports publics.

Comme la Cour l'a constaté, la crise sanitaire de 2020 et 2021 a fortement impacté l'activité de transport en France et à l'international, tant dans son exploitation, dont la société a dû rapidement adapter les modalités, que dans sa rentabilité qui reste à date fragilisée et en risque par rapport aux perspectives d'évolution des niveaux de services à moyen terme.

Dans ce contexte, je souscris au projet de recommandation (« Dans les nouveaux contrats, porter une attention particulière aux causes exogènes de l'évolution de la fréquentation, afin de limiter les risques pour Transdev ») et précise que la société se prépare activement aux aménagements des contrats signés avec les autorités organisatrices des transports publics aux fins d'ajuster les niveaux de service post crise.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DIRECTEUR GÉNÉRAL DE TRANSDEV

D'un point de vue opérationnel, la situation à laquelle nous avons été confrontés n'avait été anticipée par personne, cela nous a amené à déployer des modes de fonctionnement adaptés dans des délais courts.

Dans ce cadre, nous avons fait le choix d'une coordination centralisée et d'une forte subsidiarité au niveau local : les négociations avec les autorités organisatrices de mobilité tant sur le niveau de service approprié dans le contexte du confinement que sur l'ensemble des mesures sanitaires à mettre en œuvre, ont ainsi été conduites par nos équipes locales, au plus proche des besoins de leurs clients.

Ce modèle d'organisation a permis une gestion de crise réactive, « rapide » et « efficace », comme le souligne le rapport.

La Cour rappelle également que nous avons bénéficié, à l'instar des autres opérateurs du secteur, de mesures gouvernementales exceptionnelles dans plusieurs pays.

Ces mesures ont pris des formes différentes et ont conduit soit à une baisse de nos coûts de fonctionnement (coûts de personnel au travers des mesures d'activité partielle notamment lors du premier confinement qui a été marqué par une très forte baisse du niveau de service en France), soit à des mesures de paiement différé de certaines charges dues à l'État (comme les charges sociales) ce qui a eu un effet de protection de la trésorerie à court terme du Groupe.

À ces mesures gouvernementales se sont ajoutées des mesures de compensation, discutées localement avec les autorités organisatrices de mobilité et adaptées à chaque situation, et portant sur les questions centrales des pertes de recettes passagers, de réduction de l'offre de services ou encore des surcoûts liés à la mise en œuvre des mesures sanitaires.

Ce soutien n'a cependant pas permis d'éviter la sévérité de l'impact financier de cette crise, tant sur le chiffre d'affaires du Groupe, qui a baissé de 8,9 % en 2020 comparé à l'année 2019, que sur sa rentabilité opérationnelle. Le transport public est caractérisé par des marges faibles ; ainsi la chute drastique de recettes passagers n'ayant pas été compensée suffisamment ni par une baisse du niveau de service ni par un appui à l'activité, le Groupe a subi des pertes importantes, à l'instar de ses concurrents directs.

Quant à la trésorerie de Transdev, sa solidité pendant la crise résulte de trois facteurs distincts : une gestion prudente et anticipée de nos besoins de liquidité avec nos partenaires financiers, le soutien de nos clients et des autorités gouvernementales et le produit d'opérations exceptionnelles de cessions qui se sont réalisées dans un calendrier favorable.

Si l'ensemble de ces initiatives et réactions, associées au soutien des pouvoirs publics locaux et nationaux, ont permis une gestion ordonnée, efficace et rapide de la crise sanitaire, la Cour a cependant raison de souligner que ses conséquences risquent d'être plus durables qu'attendu.

Bien que la fréquentation de nos réseaux se soit redressée au cours de l'année 2021, nous n'avons pas recouvré les niveaux constatés avant la pandémie. Le développement de nouveaux usages comme le télétravail ou l'utilisation des modes actifs (vélo) ainsi que la perception par les passagers de la persistance d'un risque sanitaire dans les transports constituent un frein à une reprise certaine de la fréquentation. S'agissant tout particulièrement de la perception du risque sanitaire, elle reste très

élevée et aurait même tendance à se dégrader à très court terme comme en témoigne le récent constat⁴²⁸ de l'Observatoire de la mobilité de l'UTP.

Dans le même temps, l'enjeu de la mobilité durable constitue plus que jamais une priorité, tout particulièrement après la COP 26. Personne ne conteste aujourd'hui le fait que le transport public aura un rôle clé à jouer dans la mise en place d'une mobilité plus durable reposant sur la combinaison vertueuse d'une augmentation de modes partagés et d'une diminution de l'usage de la voiture individuelle. Le transport public joue également un rôle essentiel dans la cohésion sociale et territoriale et le développement économique en permettant l'accès à l'éducation et à l'emploi.

Dans ce contexte, nous ne pouvons qu'approuver la recommandation de la Cour s'agissant de l'attention que nous devons porter au bon équilibre de nos contrats afin d'en limiter « les risques économiques ».

Si la stratégie menée par l'entreprise lui a permis de faire preuve de résilience face à une crise soudaine, nous devons garder pour objectif de restaurer un niveau de rentabilité qui nous permette d'investir et de développer nos activités durablement.

Toutefois, la restauration de notre rentabilité ne sera possible qu'à la seule condition que les autorités locales, clientes du secteur transport public, acceptent de renégocier les contrats dont le risque lié aux recettes-passagers est supporté par les opérateurs.

Cette renégociation qui s'impose a donc pour premier objectif d'intégrer la nouvelle réalité du marché dont le constat principal est le niveau structurellement plus bas de fréquentation des transports publics. Elle devra également permettre de prendre en compte l'évolution des comportements et des attentes des passagers et les conséquences de cette évolution sur l'offre de service et les coûts associés.

De même et plus généralement, les nouveaux contrats devraient systématiquement inclure une clause de pandémie pour régir les relations entre parties prenantes et les conditions du maintien des opérations dans de telles situations.

⁴²⁸ Cf. *Transports publics et ferroviaires : 2021 - État des lieux et enjeux & Manifeste de l'UTP avant l'élection présidentielle 2022 / l'Observatoire de la mobilité de l'UTP.* Dans l'enquête, les transports en commun apparaissent comme le lieu où le risque de contamination est le plus grand : pour 64 % des répondants.

Troisième partie

Le soutien apporté à l'activité

économique

1. Les interventions économiques des collectivités territoriales d'Occitanie
2. Le soutien apporté aux stations de moyenne montagne des Pyrénées-Atlantiques
3. Le déploiement des prêts garantis par l'État
4. Les mesures fiscales de soutien aux entreprises
5. Les aides de l'État en faveur du sport
6. Les réserves des caisses de retraite

1

Les interventions économiques des collectivités territoriales d'Occitanie

PRÉSENTATION

Le fonds de solidarité national, l'indemnisation de l'activité partielle, les prêts garantis par l'État et les reports de charges sociales ont été les principaux dispositifs de soutien aux entreprises mis en œuvre par le Gouvernement depuis mars 2020 pour limiter les conséquences économiques de la crise sanitaire.

Parallèlement, les acteurs publics locaux ont rapidement souhaité contribuer à l'effort général de soutien aux entreprises et à l'activité économique. S'appuyant sur leurs compétences propres, plusieurs collectivités occitanes ont ainsi tenté d'apporter une réponse locale aux conséquences économiques de la crise en soutenant certains secteurs d'activité. À cet effet, elles ont mobilisé des dispositifs d'intervention économiques existants, en les adaptant parfois, ou en ont créé de nouveaux.

Si ces dispositifs d'aides, nationaux et locaux, ont limité les effets de la crise, leur impact en termes d'emplois sauvés ou de faillites évitées est difficile à évaluer. En revanche, l'articulation et la pertinence des moyens financiers mobilisés par les acteurs publics locaux méritent d'être analysées au regard de leurs compétences et de leurs capacités financières. La présente analyse conduit à préconiser une certaine vigilance méthodologique nécessaire à la réussite de la phase de relance.

S'appuyant sur les travaux de la Cour des comptes portant sur le fonds de soutien aux entreprises⁴²⁹ et sur la situation des finances publiques locales⁴³⁰, la chambre régionale des comptes d'Occitanie a procédé, entre mars et juin 2021, aux contrôles de la région, de quatre départements et de deux de leurs opérateurs⁴³¹. La chambre a, par ailleurs, élargi le périmètre de son enquête en procédant à une analyse de l'impact de la crise sanitaire sur la situation financière des neuf autres départements de son ressort. Elle s'est également appuyée sur les rapports d'observations définitives relatifs à plusieurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou d'autres structures intercommunales.

Si l'ensemble des acteurs publics locaux ont souhaité s'engager rapidement pour soutenir le tissu économique, l'efficacité de leurs actions a été affectée par une coordination laborieuse (I). La situation financière des collectivités contrôlées leur offre des marges de manœuvre financières pour s'engager dans la relance, sous réserve de se montrer particulièrement vigilantes sur les méthodologies à mettre œuvre (II).

Les activités économiques occitanes se répartissent essentiellement autour du tourisme, de l'agriculture et de l'industrie. La filière aéronautique et spatiale constitue un pôle d'excellence et de spécialisation, qui porte près de la moitié des emplois industriels régionaux (110 000 emplois au total). Début 2020, le chiffre d'affaires de ce secteur représentait à lui seul 8 % du PIB et 70 % des exportations de l'Occitanie (42,2 Md€).

Comme les autres régions métropolitaines, cette dernière a été sensible aux effets de la crise. Particulièrement dépendant de la filière aéronautique, le modèle économique occitan a montré certaines limites et fragilités, notamment du fait de la mise à l'arrêt du transport aérien.

Si, comme au plan national, les défaillances d'entreprises ont été contenues en Occitanie, la crise sanitaire y a entraîné, en mai 2020, une réduction de l'activité d'un tiers par rapport à l'année précédente. La filière aéronautique a connu la plus forte dégradation : son activité s'est contractée de 34 % et le secteur a perdu 20 400 emplois en 2020, dont la moitié en Haute-Garonne.

⁴²⁹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2021*, chapitre sur *Le fonds de solidarité à destination des entreprises : une mise en œuvre rapide dans un contexte instable*, février 2021.

⁴³⁰ Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, fascicule 2, décembre 2020.

⁴³¹ Région Occitanie, départements de la Haute-Garonne, de l'Ariège, des Pyrénées-Orientales et du Gard, société publique locale Haute-Garonne développement et association Agence Ariège Attractivité.

Plus globalement, le nombre de salariés a diminué de 1 % entre fin 2019 et fin 2020, soit quasiment autant que sur l'ensemble du territoire français (- 1,1 %), alors que les années précédentes, l'emploi augmentait nettement plus fortement dans la région qu'au niveau national. Au premier trimestre 2021, le taux de chômage a atteint 9,4 %, contre 9,1 % un an auparavant.

La baisse de l'activité a eu pour conséquence une réduction du chiffre d'affaires de l'industrie régionale, que la Banque de France évalue à 16 % en 2020. Avec une augmentation de 0,5 % au premier trimestre 2021 et de 1,4 % sur l'année, l'emploi salarié a retrouvé une croissance supérieure à la moyenne nationale. Cette reprise est néanmoins marquée par des différences sectorielles. Si, début 2021, les PME des secteurs de l'industrie manufacturière, du commerce et de la construction affichaient une hausse de leur chiffre d'affaires comprise entre 14,1 % et 16,8 % par rapport à 2020, l'hébergement et la restauration continuaient d'enregistrer une baisse de leur activité.

I - La difficile coordination des interventions des acteurs publics locaux

A - Un objectif d'encadrement par l'État non tenu

L'enchevêtrement des compétences des collectivités territoriales en matière de développement et d'intervention économiques

Prévue par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), la suppression de la clause dite de compétence générale avait pour objectif de spécialiser l'intervention des collectivités territoriales. Ainsi, les régions ont été désignées cheffes de file des actions en matière de développement économique. Dans le même temps, le législateur a imposé le transfert des compétences économiques et des moyens afférents aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Ces compétences recouvrent plusieurs domaines d'intervention, notamment la maîtrise d'ouvrage des zones d'activité économique, les actions de développement économique dans le respect du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation ou encore la promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme intercommunaux.

A priori, les départements ne peuvent plus mettre en œuvre de politique dans le domaine économique, y compris dans les secteurs de l'agriculture et du tourisme, pour lesquels leur champ d'intervention a été précisément encadré. Toutefois, en application des dispositions maintenues de l'article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales, l'octroi de tout ou partie des aides à l'immobilier d'entreprise peut être délégué aux départements par les communes et les EPCI, par simple convention. La loi NOTRe a également permis aux départements actionnaires de sociétés d'économie mixte de développement économique de continuer de participer au capital de ces sociétés à condition de céder, au plus tard en 2016, plus des deux tiers des actions détenues. Mais l'absence de toute mesure prescriptive ou régulatrice ne permet pas la pleine application de ces dispositions.

1 - Une mobilisation rapide de la région Occitanie

En sa qualité de cheffe de file en matière de développement économique, la région Occitanie a, dès avril 2020, adopté un plan spécifique de soutien d'urgence décliné en 22 mesures et doté d'une enveloppe globale d'environ 394 M€, dont 316 M€ en faveur des acteurs économiques de la région. Ces aides et mesures de soutien, qui s'inscrivent dans le cadre de plusieurs dispositifs, national (*via* la contribution de la région au fonds de solidarité national) et régionaux, ont permis d'apporter un soutien aux entreprises occitanes sous la forme d'aides à la trésorerie, de facilités de prêts ou de subventions d'investissement.

Au-delà de sa participation au fonds de solidarité national à hauteur de 36,7 M€⁴³², la région a, sur le fondement des dispositions de l'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales, créé deux fonds de soutien à l'économie : le fonds de solidarité exceptionnel Occitanie (FSEO) et le fonds L'Occal.

Le FSEO était destiné, dans un premier temps, aux indépendants et aux entreprises de moins de 10 salariés ayant connu, en mars 2020, une baisse de chiffre d'affaires comprise entre 40 % et 50 % par rapport à 2019. Les critères d'éligibilité à ce fonds, conçu comme complémentaire du fonds de solidarité, ont été élargis en mai 2020. Il a permis d'apporter une aide à 42 200 entreprises, pour un montant de 61,4 M€.

⁴³² Ce fonds a été cofinancé par l'État et les régions de métropole et d'outre-mer, qui se sont engagées à contribuer à hauteur de 500 M€ en proportion du PIB de chacune d'entre elles. Le PIB de la région Occitanie représente 7,4 % de l'ensemble des PIB régionaux.

Créé en mai 2020 et succédant au FSEO, le fonds L'Occal est un dispositif d'aides cofinancé à hauteur de 61,5 M€ par la région, les départements et les EPCI ainsi que par la Banque des Territoires. Destiné « à venir en soutien aux microentreprises, TPE, PME, associations du tourisme social et solidaire, communes et EPCI agissant dans les secteurs du tourisme, du commerce et de l'artisanat de proximité », il se décline en avances remboursables de soutien à la trésorerie (volet 1) et en subventions d'investissement pour le financement de matériel sanitaire (volet 2). Au cours de l'année 2020, des aménagements ont progressivement été apportés à ce dispositif initial⁴³³.

La région s'est engagée sur une participation à hauteur de 3 euros par habitant, soit un montant de 19,4 M€. En juillet 2021, le fonds L'Occal avait apporté une aide à 16 110 entreprises du commerce, du tourisme, de la culture et du sport (sous la forme d'avances remboursables, de subventions d'investissement et de paiements de loyers) pour un montant total de 32 M€, représentant 54 % de l'enveloppe budgétaire fixée initialement.

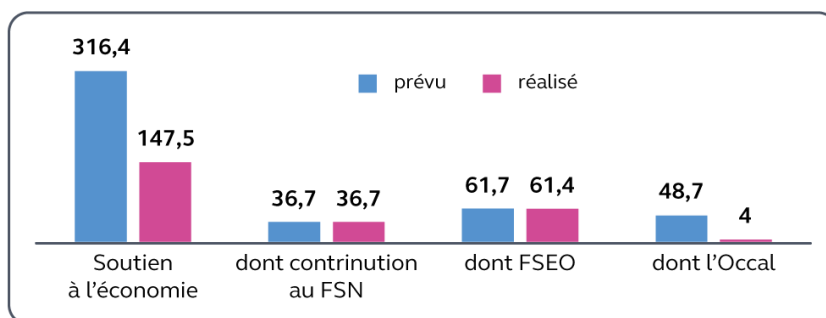
Outre ces fonds régionaux, des fonds sectoriels ont été créés pour la pêche, la conchyliculture et ou en faveur de la Camargue, pour un montant total de 2,2 M€. Par ailleurs, la région a renforcé sa stratégie de soutien aux entreprises en prenant appui sur des outils préexistants, dont elle a assoupli les critères d'éligibilité, comme les Pass Rebond et Relance⁴³⁴. En juillet 2021, 3 247 aides ont été votées au profit d'entreprises au titre de ces deux derniers dispositifs, pour un montant total de près de 200 M€.

Enfin, des aides financières sous forme d'avances remboursables ou de facilités de prêts dans le cadre d'un fonds régional de garantie, d'un dispositif de prêt rebond et d'un contrat « entreprise en crise de trésorerie covid 19 » ont été déployées à hauteur, respectivement, de 5 M€, 10 M€ et 11 M€ en 2020.

⁴³³ Extension aux secteurs de la culture, des sports, des loisirs et de l'évènementiel et création d'un troisième volet destiné à financer le paiement du loyer des commerces ayant fait l'objet d'une fermeture administrative en novembre et décembre 2020.

⁴³⁴ L'aide est attribuée sous la forme d'une subvention d'investissement proportionnelle avec un taux de 50 % des dépenses éligibles ou de 70 % et un plafond fixé soit à 200 000 €, soit à 60 000 €.

Graphique n° 1 : montant total et répartition des dépenses prévues et réalisées par la région (en M€)



Source : rapport financier 2020 Région Occitanie

Ces différentes contributions régionales peuvent apparaître limitées au regard du montant total des aides versées par l'État sur l'ensemble du territoire occitan dans le cadre du fonds de solidarité, qui ont atteint 2,9 Md€.

2 - Les stratégies de contournement déployées par les départements pour maintenir leur appui au tissu économique local

Pendant la crise sanitaire, l'État a fait le choix de ne pas modifier la répartition des compétences des collectivités territoriales en matière d'intervention économique. Seule une dérogation temporaire a été accordée aux départements afin de les autoriser à abonder le fonds de solidarité national. L'ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020 prévoit ainsi que « *le fonds de solidarité est financé par l'État, et peut également l'être, sur une base volontaire, par les régions, [...] et toute autre collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre* ».

Malgré la volonté de l'État de fédérer l'ensemble des interventions au sein du fonds de solidarité national, les collectivités occitanes ont déployé leurs propres mesures de soutien économique, en tentant de rattacher leurs interventions aux compétences dont elles disposent, notamment en matière d'agriculture et de tourisme. Elles ont aussi parfois apporté leurs contributions à des dispositifs locaux qui ne relevaient pas de leur champ d'intervention. C'est ainsi que 12 des 13 départements d'Occitanie se sont placés *de facto* en dehors du champ de compétence défini par la loi NOTRe en finançant le fonds régional L'Occal. Une

circulaire du 5 mai 2020⁴³⁵ a pourtant rappelé que les départements ne peuvent se substituer à l'action des régions dans le domaine du soutien économique, ni financer les dispositifs régionaux créés à l'occasion de la crise sanitaire.

Au plan national, quelques départements ont contribué au fonds national de solidarité national, dont une partie est pourtant territorialisée. Nombre d'entre eux ont apporté une contribution aux fonds régionaux, le plus souvent au travers de dispositifs d'avances remboursables, tels que le fonds L'Occal⁴³⁶.

Certains départements ont profité des imprécisions de la loi NOTRe, comme en matière d'aides à l'immobilier d'entreprise, pour intervenir sur ce champ de compétence, qui relève pourtant exclusivement du bloc communal. Dans le même sens, plusieurs départements se sont appuyés sur le rôle direct ou indirect qu'ils exercent toujours en matière de développement économique au travers de participations au sein de satellites, tels que des agences ou des sociétés publiques locales.

Le cas des départements de l'Ariège et des Pyrénées-Orientales

En Ariège, quatre EPCI ont validé le principe d'une délégation au département de leur compétence d'octroi des aides en matière d'immobilier d'entreprise. Pour autant, le département est resté fortement impliqué dans la définition même des régimes d'aide à l'immobilier d'entreprises ; de fait, les modalités d'intervention et de co-financement dans ce domaine apparaissent comme étant à son initiative. Ce modèle, qui s'apparente à la définition unilatérale d'un régime d'aides, est contraire aux dispositions précitées de l'article L. 1511-3 du CGCT. Le département de l'Ariège a, par ailleurs, maintenu sa participation au sein de l'association Agence Ariège Attractivité qui constitue pourtant une agence de développement économique.

Le département des Pyrénées-Orientales n'a pas ramené au seuil légal les participations qu'il détient dans certaines SEM. Dans le même ordre d'idée, son retrait d'un syndicat mixte, chargé d'intervenir en matière d'aides à l'immobilier d'entreprise, est suspendu.

⁴³⁵ Circulaire des ministres de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales du 5 mai 2020 portant sur l'intervention des collectivités territoriales en faveur des entreprises.

⁴³⁶ Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, fascicule 2, décembre 2020.

Dans l'ensemble, les départements occitans ont consacré près de 101 M€⁴³⁷ à l'action économique en 2020, contre 94 M€ en 2019. Une partie des fonds mobilisés en 2020 a été utilisée pour soutenir des activités qui relèvent du champ départemental, notamment le soutien aux laboratoires départementaux d'analyse ou la promotion touristique. Le même phénomène a été observé au plan national. Selon une étude de la direction générale des collectivités territoriales sur les finances des départements entre 2015 et 2021, *« les fonctions ayant le plus reculé en 2020 sont l'action sociale et les transports ; celles ayant le plus progressé sont le développement économique et la sécurité, dont les montants restent malgré tout très faibles »*.

Le cas du département de la Haute-Garonne

Considérant que son champ de compétence ne lui permettait pas de contribuer au financement du fonds régional de soutien L'Occal, le département de la Haute-Garonne a adopté, en avril 2020, un « Plan d'urgence pour soutenir l'activité et l'emploi local » qui prévoit notamment une enveloppe de 27,6 M€, soit près de 20 euros par habitant, pour financer plusieurs actions de soutien à l'économie locale.

À la suite d'observations de la préfecture de la Haute-Garonne, plusieurs actions de ce plan ont été modifiées ou supprimées pour mettre en conformité les actions du département avec son périmètre légal d'intervention. Ainsi, doté de 3 M€, soit environ 2 euros par habitant, le fonds d'urgence pour soutenir l'économie locale a été transformé en aide directe à la personne *via* un fonds de prévention de la précarité. Un dispositif de chèques d'accompagnement personnalisé (bons solidaires) a également été créé. Ces deux dispositifs ont permis à la collectivité d'affiner sa connaissance du tissu social départemental et de rendre plus efficace son action à destination d'un public déjà fragilisé. Cependant, bien qu'irréguliers, certains dispositifs de soutien économique ont été maintenus en faveur du secteur du tourisme et d'entreprises de transport.

Hors contribution de la Banque des Territoires au fonds L'Occal, le soutien aux activités économiques a été très majoritairement porté par les EPCI de Haute-Garonne, qui ont mandaté près de 4,3 M€ d'aides, dont plus de 2,6 M€ par Toulouse Métropole. Les EPCI ont ainsi plus que compensé l'absence de participation du département au fonds L'Occal, qui, à raison de 2 euros par habitant, aurait représenté une contribution de 2,8 M€.

⁴³⁷ Total de la sous-fonction 9 qui recense l'ensemble des actions de développement menées par les départements. Données issues des comptes administratifs et de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale.

3 - Une superposition de mesures de soutien et des niveaux d'intervention très hétérogènes

La création de nouveaux dispositifs de soutien aux entreprises, déjà nombreux avant la crise, n'a pas contribué à améliorer la lisibilité du panel de mesures déployées en leur faveur par les collectivités territoriales, même si ces dernières ont rapidement adopté le principe du guichet unique.

Comme dans d'autres pays, membres de l'Union européenne ou non, les aides allouées à l'échelle locale en France sont venues compléter des aides attribuées à l'échelle nationale, prenant la forme de soutiens financiers directs ou indirects comme des garanties de prêts.

Les dispositifs locaux de soutien à l'économie mis en place dans d'autres pays

La majorité des informations disponibles à titre de comparaison internationale concernent les systèmes de soutien mis en place à l'échelle nationale⁴³⁸. Cependant, dans quelques pays étrangers, l'on peut constater⁴³⁹ que, comme en France, les aides allouées à l'échelle nationale ont toujours été complétées d'aides attribuées à l'échelle locale, prenant la forme de soutiens financiers directs ou indirects comme des garanties de prêts.

À titre d'illustration, en Allemagne, la loi portant sur la création d'un fonds bavarois et d'une agence financière bavaroise (*BayernFonds*) a eu pour objectif de rendre complémentaires les programmes spéciaux existant aux niveaux fédéral et régional. Alors que le fonds de stabilisation économique (FSM) créé par le législateur fédéral bénéficie principalement aux grandes entreprises, le *BayernFonds* s'adresse en premier lieu aux PME.

En Italie, pays organisé autour d'un système à trois niveaux de gouvernements infranationaux, les régions italiennes et les provinces autonomes ont adopté six catégories de mesures à destination des PME, dont trois à vocation financière (prêts à taux zéro, facilitation de l'accès au crédit bancaire et allègements fiscaux).

Aux États-Unis, outre les mesures de soutien incluses dans le paquet *CARE*, de nombreux États et collectivités territoriales ont mis en place leurs propres programmes pour les petites entreprises. Le Nouveau-Mexique, l'Ohio, le Maine, le Massachusetts, le Michigan, l'État de New-York, l'Oregon, le Wisconsin ou la Floride ont ainsi annoncé des mesures afin de soutenir les TPE-PME qui souffrent d'une baisse de leur chiffre d'affaires.

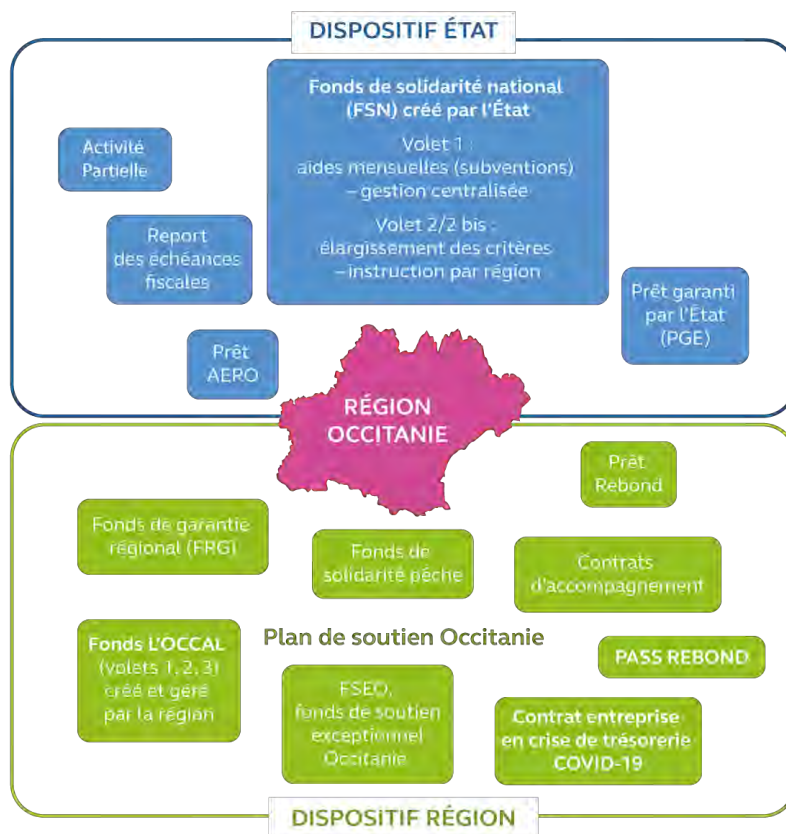
⁴³⁸ La comparaison internationale conduite par la Cour des comptes (RPA 2021) pour neuf pays montre que des mesures similaires au fonds de solidarité national français ont partout été adoptées au printemps 2020.

⁴³⁹ Une communauté de communes de l'aire toulousaine a accordé aux entreprises de tailles petite et moyenne relevant de secteurs fragilisés par la crise un dégrèvement exceptionnel des deux tiers du montant de leurs contributions foncières des entreprises (CFE).

Plusieurs villes ont également lancé des mesures de soutien : la ville de New York a mis en place un soutien local pour les PME, comprenant des prêts à taux zéro remboursables sur 15 à 20 ans pour les entreprises de moins de 100 employés (prêts allant jusqu'à 75 000 dollars, à condition de démontrer une diminution de 25 % des recettes clients). La ville de San Francisco a annoncé des mesures pour les petites entreprises. Par exemple, les entreprises ayant jusqu'à 10 millions de dollars de recettes brutes ont eu la possibilité de ne pas prépayer leur taxe professionnelle du premier trimestre 2021.

La distinction et l'articulation entre les différents dispositifs auraient toutefois mérité d'être mieux identifiées, notamment entre l'État et la région : le schéma ci-dessous illustre la complexité résultant de la superposition des dispositifs d'aides proposés.

Schéma n° 1 : typologie des aides de l'État et de la Région



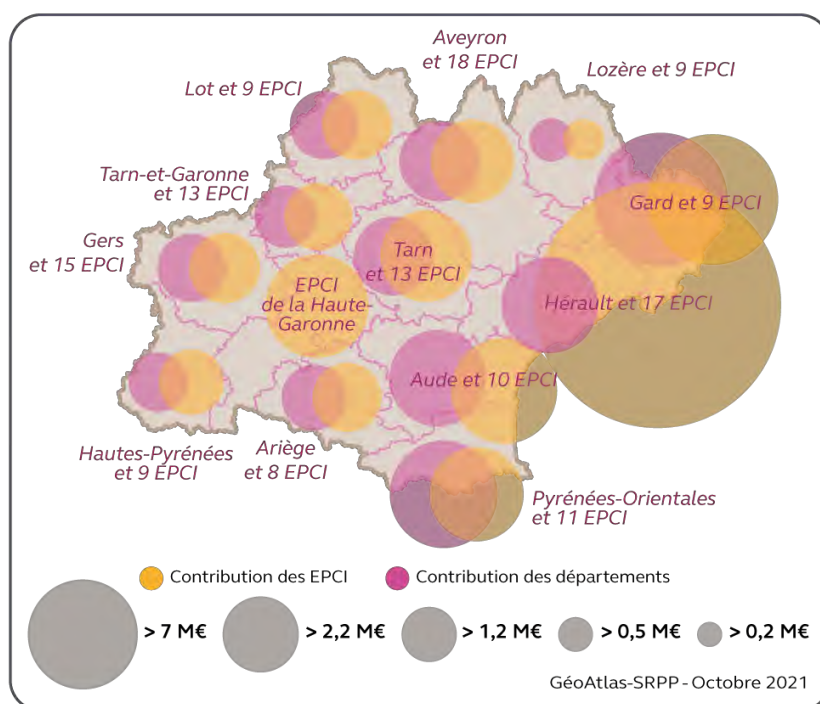
Source : CRC Occitanie d'après Région Occitanie

À l'échelle infrarégionale, les natures d'intervention en matière de soutien économique des départements et des EPCI ont été très hétérogènes.

En fonctionnement, le soutien des EPCI a pris la forme d'exonérations et d'annulations de charges diverses en faveur des commerçants de centre-ville⁴⁴⁰. En complément, certains EPCI, tels que Montpellier Métropole, la communauté urbaine de Perpignan ou Toulouse Métropole, ont proposé aux entreprises des aides ciblées. L'investissement public a aussi été utilisé comme levier pour la mise en œuvre de plans spécifiques, comme le plan de voirie de Toulouse Métropole.

Par ailleurs, les niveaux des contributions financières des départements et des EPCI aux différents dispositifs de soutien sont très variables, comme l'illustre l'abondement au fonds de soutien régional occitan L'Occal (cf. la carte ci-dessous).

Carte n° 1 : niveaux de contribution au fonds de soutien L'Occal des départements et des EPCI



Source : CRC Occitanie d'après bilan fonds L'Occal de la Région Occitanie (juillet 2021)

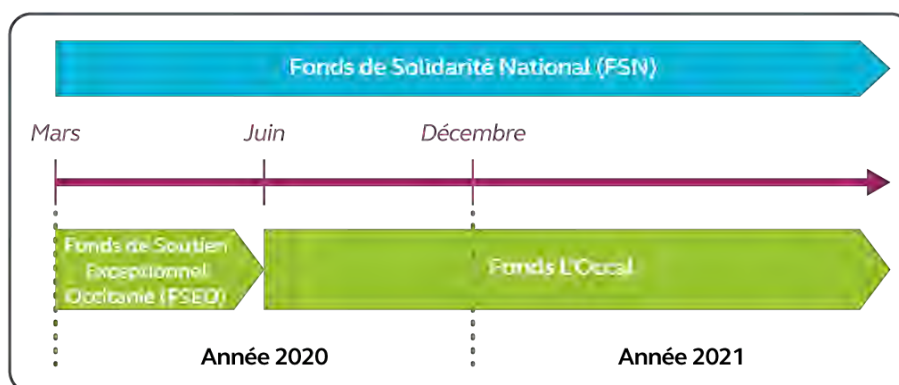
⁴⁴⁰ Une communauté de communes de l'aire toulousaine a accordé aux entreprises de tailles petite et moyenne relevant de secteurs fragilisés par la crise un dégrèvement exceptionnel des deux-tiers du montant de leurs contributions foncières des entreprises (CFE).

B - Un foisonnement de dispositifs *a priori* peu propice à l'efficience

1 - Une complémentarité non garantie, une concurrence possible

Outre une articulation parfois difficile à illustrer, certains dispositifs de soutien nationaux et locaux apparaissent redondants, voire concurrents.

Schéma n° 2 : chronologie des aides



Source : CRC Occitanie

La pertinence du déploiement simultané de dispositifs de soutien à la trésorerie par l'État et la région apparaît ainsi discutable. En effet, jusqu'en juin 2020, les aides accordées dans le cadre du FSEO pour répondre aux pertes de chiffre d'affaires subies par les indépendants et les entreprises de moins de 50 salariés étaient cumulables avec le volet 1 du fonds de solidarité nationale.

Par ailleurs, alors qu'en offrant une aide à la trésorerie, le fonds de solidarité nationale et le premier volet du fonds L'Occal répondent au même objectif, le second dispositif, dont l'objet est l'octroi d'une avance remboursable, est plus contraignant. Le succès rencontré par le fonds de solidarité et, à l'inverse, la lente montée en charge du fonds L'Occal, illustrent la concurrence entre les deux dispositifs.

La région fait valoir qu'elle a adapté les critères d'attribution des aides du fonds L'Occal aux besoins des entreprises de son territoire afin de rendre son dispositif complémentaire du fonds de solidarité nationale. À ce titre, le délai de remboursement des avances est passé de 12 à 24 mois et le différé de remboursement prolongé jusqu'à cinq ans, le bénéfice du

dispositif a été étendu aux secteurs de la culture, des sports, des loisirs et de l'évènementiel, ainsi qu'aux subventions d'investissement « nécessaires à la reprise d'activité ». Un nouveau volet destiné à financer le paiement du loyer des commerces ayant fait l'objet d'une fermeture administrative en novembre et décembre 2020 lui a été adjoint. Par la suite, deux déplaçonnements ont été introduits au profit des entreprises touchées par des intempéries dès la mise en œuvre du fonds (notamment dans le Gard), ainsi que pour permettre le versement d'avances remboursables dans le secteur du thermalisme.

Les incertitudes affectant le contexte sanitaire et les perspectives d'évolution de la conjoncture économique expliquent en partie les ajustements ainsi réalisés au fil du temps. Cependant, cette instabilité traduit aussi l'absence de stratégie claire du fonds L'Occal. Elle complique également l'établissement d'un bilan de la complémentarité de l'ensemble des mesures prises par l'État, les départements et les EPCI.

2 - Une mise en œuvre des fonds de soutien parfois peu sécurisée au plan juridique

La mise en œuvre de certains fonds de soutien soulève plusieurs difficultés juridiques.

L'abondement du fonds L'Occal par les collectivités territoriales repose sur la conclusion d'une convention signée entre la région et les autres contributeurs (départements, EPCI et Banque des Territoires). Dès lors que la contribution des départements à ce fonds n'est pas conforme à la répartition des compétences issue de la loi NOTRe, le dispositif conventionnel mis en œuvre apparaît comme une tentative de substitution, voire de contournement, du cadre réglementaire en vigueur. De plus, les dispositions financières de ces conventions apparaissent imprécises : alors que le fonds L'Occal a fait l'objet d'une sous-consommation (cf. *infra*), les conventions ne prévoient pas les modalités de reversement aux contributeurs des participations non utilisées.

Par ailleurs, lors de l'actualisation du règlement du fonds L'Occal en novembre 2020, le versement d'une aide complémentaire a été arrêté dans son principe et ses modalités. En l'espèce, un premier dispositif conventionnel⁴⁴¹ autorisait l'affectation au fonds de solidarité national d'une

⁴⁴¹ Conclu en application de l'article 4-1 du décret n° 2020-371 du 30 mars 2020 relatif au fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid 19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.

partie de la contribution des départements au fonds L'Occal. Neuf conventions tripartites devaient être conclues entre les départements concernés⁴⁴², la région et le préfet afin d'organiser le versement de cette contribution complémentaire des départements au fonds de solidarité⁴⁴³. Promues par la région auprès des départements, ces conventions tripartites visaient dans les faits au rapprochement du fonds L'Occal avec le fonds de solidarité. Une ambiguïté est née du lien ainsi créé entre le fonds régional, auquel les départements ne sont pas habilités à contribuer, et le fonds de solidarité, auquel, par dérogation, ils ont été autorisés à souscrire. Malgré l'association des services déconcentrés de l'État (préfectures, DRFiP et DDFiP), de la région Occitanie et des départements, ce dispositif conventionnel ne permettait pas de sécuriser juridiquement les contributions financières mobilisées dans ce cadre.

À l'automne 2021, alors qu'un nouveau modèle de convention excluait *a priori* toute interaction entre le FSN et le fonds L'Occal, seules cinq conventions ont finalement été signées⁴⁴⁴. Dans les faits, la majorité d'entre elles continue de reposer sur des modèles différents, entraînant à nouveau une ambiguïté quant au lien existant entre le fonds régional et le fonds de solidarité. L'une d'entre elles précise même de façon explicite que la décision d'un département de participer au fonds de solidarité permet de valider sa participation au fonds L'Occal.

L'exemple du département du Gard

Le conseil départemental du Gard a d'abord approuvé en octobre 2020 le rapprochement du fonds L'Occal avec le volet n° 2 *bis* du fonds de solidarité ainsi que la signature de « *la convention tripartite État-département-région par laquelle le département mandate la région pour exécuter le versement de sa contribution au FSN, sur la base des crédits votés au titre de L'Occal* ». En l'état de ces dispositions, la région Occitanie joue de fait un rôle d'intermédiation. En avril 2021, le département du Gard est revenu sur sa position, considérant que le rôle de mandataire joué par la région dans la contribution du département au fonds de solidarité n'était pas autorisé, les deux fonds de soutien, L'Occal et le FSN, n'étant pas fongibles. La levée des interrogations, par les services de l'État, sur la légalité de la convention tripartite, a permis sa signature.

⁴⁴² Départements de l'Aude, de l'Aveyron, du Gard, du Lot, de la Lozère, des Hautes-Pyrénées, des Pyrénées-Orientales, du Tarn et du Tarn-et-Garonne.

⁴⁴³ Qui s'effectue dans le cadre du volet 2 *bis* du fonds de solidarité.

⁴⁴⁴ Aude, Lozère, Hautes-Pyrénées, Tarn et Tarn-et-Garonne.

3 - Un abondement du fonds L'Occal et des aides sans lien avec la structure économique et les besoins des territoires

Le fonds L'Occal repose sur le principe d'une dotation financière des départements, des EPCI et de la Banque des Territoires, complémentaire de celle de la région. En retenant un critère fondé sur la population, l'assiette de calcul des participations des contributeurs locaux (région comprise) ne tient pas compte des caractéristiques économiques du territoire.

La répartition des aides n'apparaît pas non plus corrélée à la structure économique et aux besoins des territoires concernés. En pratique, les entreprises implantées dans le ressort des collectivités contributrices ont été financièrement davantage soutenues par le fonds L'Occal. Celles installées sur des territoires non contributeurs au fonds régional n'en ont que tardivement bénéficié. Ainsi, fin 2020, aucun dossier relevant des territoires de deux communautés de communes des Pyrénées-Orientales, non signataires de la convention L'Occal, n'avait été retenu. Depuis lors, les comités d'engagement ont instruit favorablement des dossiers de demandes d'aides de bénéficiaires relevant de ces deux communautés de communes.

II - Des finances préservées qui offrent aux collectivités des marges de manœuvre pour s'engager dans la relance

A - Des prévisions budgétaires 2020 volontaristes parfois difficiles à exécuter

1 - Une adaptation complexe des prévisions budgétaires en 2020

Au moment du premier confinement, en mars 2020, les collectivités et EPCI du panel se trouvaient dans des situations très variées au regard de la procédure budgétaire.

La région, qui avait adopté son budget primitif en décembre 2019, a pris une décision modificative en juillet 2020. À cette date, elle évaluait l'impact financier de la crise sur son budget à 452 M€. Les deux plans qu'elle

a alors adoptés⁴⁴⁵ devaient être financés principalement par redéploiement de crédits (112 M€), par les excédents antérieurs (55 M€), par des participations extérieures (90 M€) et par des emprunts complémentaires (195 M€).

Les départements, qui avaient adopté leur budget en décembre 2019, l'ont ajusté au cours de l'été 2020, notamment pour prendre en compte une anticipation de la hausse des dépenses relatives au revenu de solidarité active (RSA) et des prévisions de baisses de recettes concernant notamment les droits d'enregistrement. Trois d'entre eux ont procédé à une baisse de leurs dépenses d'équipement en cours d'année (Aveyron, Ariège et Gers). D'autres ont, au contraire, affiché un certain volontarisme. Les crédits d'équipement ouverts par le département de l'Hérault se sont ainsi élevés à 260 M€, alors que leur montant était de 245 M€ en 2019. Leur couverture devait être assurée pour partie par une forte mobilisation de l'emprunt.

À l'exception de Toulouse Métropole, aucun des cinq autres EPCI relevant du champ de l'enquête⁴⁴⁶ n'avait voté son budget primitif pour 2020. Le premier document adopté a donc intégré les conséquences défavorables du contexte économique et social. Si certains ont fait le choix d'une démarche prudente, d'autres ont prévu d'engager des programmes ambitieux d'investissement. Certains, comme la communauté d'agglomération du Muretain, ont cherché à maîtriser voire limiter leurs dépenses d'investissement, alors que d'autres (communauté d'agglomération d'Alès, Montpellier Métropole, communauté urbaine de Perpignan, Toulouse Métropole) ont prévu une augmentation des dépenses d'équipement et des programmes volontaristes d'investissements.

2 - Un décalage entre l'engagement et la mobilisation effective des aides

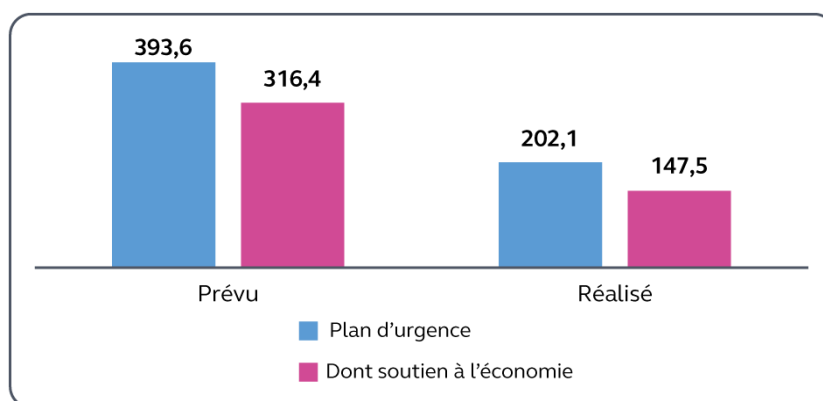
D'une manière générale, un net décalage entre les engagements et l'exécution de certains dispositifs d'aides a été observé.

Le plan d'urgence de la région devait mobiliser 394 M€, dont 316 M€ dédiés au soutien à l'économie. Il a été réalisé à hauteur de 54 % (46 % pour les seules mesures de soutien à l'économie).

⁴⁴⁵ Le plan régional d'urgence sanitaire et économique et le plan de relance pour l'emploi régional, à hauteur de 74 M€.

⁴⁴⁶ Toulouse Métropole, Montpellier Métropole Méditerranée, communauté urbaine de Perpignan, communautés d'agglomération d'Alès, du Muretain et du Sicoval.

**Graphique n° 2 : les financements mobilisés par la région Occitanie
(en M€)**



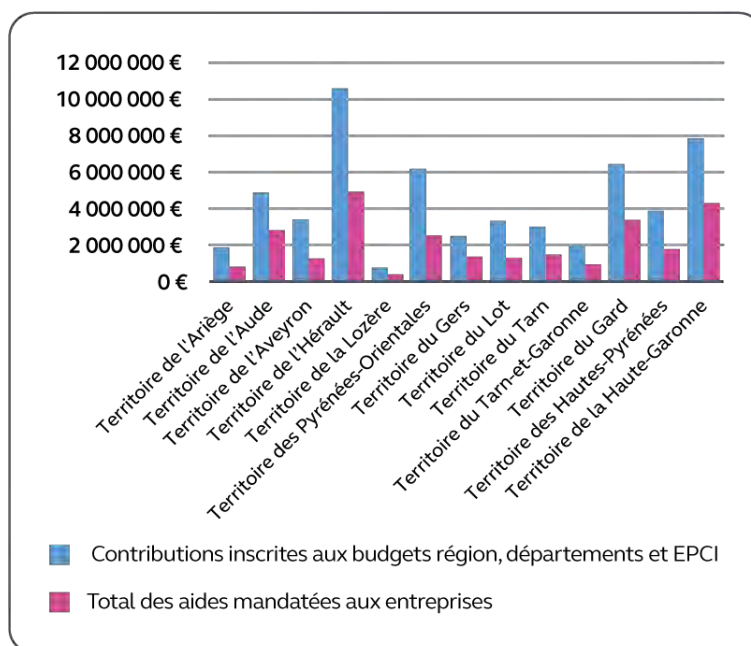
Source : rapport financier 2020 Région Occitanie

Si l'on analyse les données d'exécution des dispositifs régionaux, un même constat de sous-consommation des crédits peut être dressé, sans qu'il soit toutefois possible d'en identifier précisément les causes. Ainsi, au regard des montants affectés, les taux d'exécution du Pass relance et du contrat « entreprise en crise de trésorerie » de la région s'élevaient, en juillet 2021, respectivement à 38,4 % et 55 %.

Les engagements initiaux de participation au fonds L'Occal, tous contributeurs confondus, s'élevaient au total à 61,5 M€. Fin 2020, selon les perspectives initiales, la région aurait dû percevoir une première avance globale de 19 M€ de la part des contributeurs. Elle indique n'avoir perçu que 9,7 M€, dont 4 M€ d'avance remboursable de la part de la Banque des Territoires et une participation de 5,7 M€ de la part des départements et des EPCI. Ce décalage confirme le faible intérêt du fonds L'Occal ainsi qu'un affichage budgétaire ambitieux.

Fin 2021, le montant définitif des participations des départements au fonds L'Occal n'avait pas été arrêté, même si leur contribution a cessé depuis le 31 décembre 2020. Pour autant, on constate un décalage entre les engagements prévus et les aides effectivement mandatées au profit des entreprises. À titre d'exemple, alors que le département du Gard s'est engagé par convention avec la région et les EPCI de son territoire à abonder le fonds L'Occal à hauteur de 2,3 M€, sa contribution effective au financement des aides versées s'élève en 2020 à 472 236 €.

Graphique n° 3 : le décalage entre montants budgétés et mandatés au titre des contributions au fonds L'Occal et des aides aux entreprises



Source : CRC Occitanie d'après données Région

Un bilan de la mise en œuvre du fonds L'Occal dressé en juillet 2021 a mis en évidence un décalage persistant entre les contributions inscrites aux budgets des contributeurs (hors Banque des Territoires) et les aides mandatées aux entreprises : 77,2 M€ de contributions pour 39 M€ d'aides mandatées, soit un taux de consommation du fonds d'environ 50 %.

Selon toute probabilité, les avances versées par les contributeurs à la région s'avèreront supérieures aux aides mandatées aux entreprises, ce qui devra conduire à mettre en œuvre, le moment venu, le mécanisme de reversement mentionné *supra*.

B - Une efficience de la contribution à la relance conditionnée par une démarche plus structurée

1 - L'incidence limitée de la crise sur la situation financière des collectivités territoriales occitanes

D'une façon générale, la crise sanitaire a entraîné au plan national une dégradation des finances publiques locales moindre qu'anticipée⁴⁴⁷. Les dépenses globales des collectivités ont baissé. Cette évolution a résulté de la combinaison d'une légère augmentation des dépenses de fonctionnement et d'une baisse de l'investissement en lien avec le cycle électoral. L'ampleur du soutien de l'État a permis de limiter la dégradation de leur solde. Dans l'ensemble, les régions ont vu leur situation financière se dégrader en 2020, rompant avec la tendance des années précédentes.

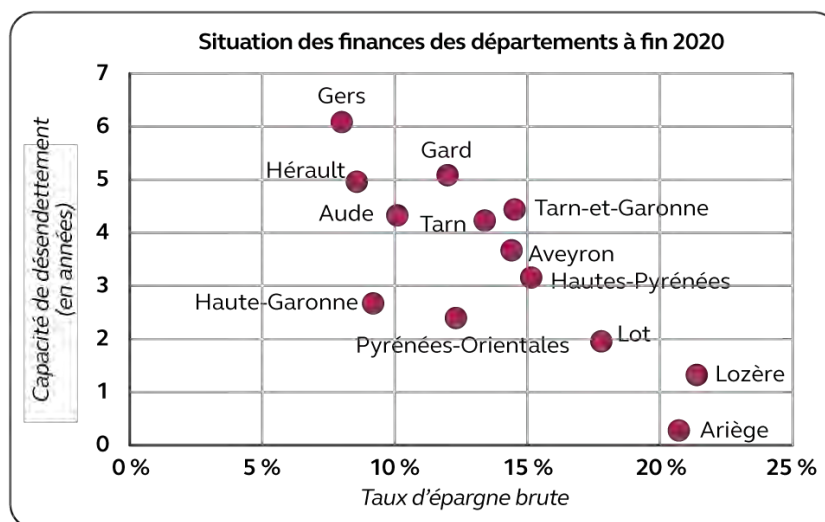
De la même manière, en Occitanie, la crise économique liée à l'épidémie de covid 19 a eu des effets moindres sur la situation financière des collectivités que ce qui avait été anticipé à l'été 2020.

La région Occitanie, qui a abordé la crise avec une situation financière saine, en a évalué le coût net à 276,9 M€ sur un budget total de 5,1 Md€. Ses indicateurs principaux se sont certes dégradés : sa capacité d'autofinancement a diminué de 11 % par rapport à 2019 et son encours de dette a progressé de 444 M€ pour répondre à un besoin de financement accru en raison des dispositifs d'aides déployés. Ces indicateurs demeurent néanmoins en deçà des seuils d'alerte. La capacité d'autofinancement brute représente ainsi 21 % des produits de gestion hors fonds européens Feader. Le ratio de capacité de désendettement est légèrement supérieur à cinq ans. La région conserve ainsi ses capacités de financement dans le cadre de la relance.

S'agissant des départements, les ajustements et efforts de gestion ont, de manière générale, compensé les engagements complémentaires liés à la crise, notamment ceux résultant de la progression des dépenses d'aides sociales. Les prévisions de réduction des droits de mutation ne s'étant pas réalisées, leurs recettes sont restées stables. La capacité de désendettement n'atteint ou ne dépasse cinq ans que pour trois d'entre eux (Gard, Gers, Hérault). La moitié des départements a ralenti son effort d'équipement et leur situation financière, appréciée au regard des indicateurs fondamentaux que sont la capacité d'autofinancement et la capacité de désendettement, ne s'est dégradée que pour trois d'entre eux : le Gers, la Haute-Garonne et l'Hérault.

⁴⁴⁷ Extrait du rapport sur les finances publiques locales 2021 (fascicule 1).

Graphique n° 4 : l'effet de la crise sur la situation financière des départements occitans



Source : CRC Occitanie d'après comptes de gestion et ANAFI

2 - Des premiers arbitrages financiers dans le cadre de la relance qui s'inscrivent parfois dans un contexte incertain

La stratégie nationale de relance de l'économie est déclinée dans un plan arrêté par le Gouvernement en septembre 2020 (France relance). Doté de 100 Md€ sur deux ans (dont 40 Md€ de crédits européens), il doit permettre la création de 160 000 emplois, soit le niveau d'avant 2020. Une enveloppe correspondant à 10 % des crédits (soit 10,5 Md€) est réservée aux collectivités territoriales : 2,5 Md€ de soutien à l'investissement (*via* différentes dotations), 3,7 Md€ de mesures sectorielles et 4,2 Md€ dédiés à la compensation des pertes de recettes consécutives à la crise sanitaire.

Le soutien de l'État à la relance et à l'investissement local s'accompagne d'une nouvelle démarche de contractualisation avec les collectivités territoriales, à travers, notamment, des contrats de relance et de transition écologique (CRTE), de périmètre intercommunal.

Parallèlement, les collectivités devraient contribuer à l'effort national à travers la conduite de projets qui leur sont propres.

Les chiffres-clé de la relance en Occitanie

Sur les 10,5 Mds€ réservés aux collectivités territoriales, celles d'Occitanie devraient bénéficier de près de 91 M€, dont 34,6 M€ doivent être consacrés à la rénovation du patrimoine bâti historique et culturel, 32 M€ à la transition écologique et 24 M€ à la résilience sanitaire et sociale. L'objectif fixé est de soutenir la commande publique pour financer quelque 450 projets à court terme afin de relancer l'activité et l'emploi dans les 13 départements de la région.

Les opérations concernées relèvent à la fois de projets d'envergure régionale (15 M€), de projets structurants au niveau départemental (50 M€) et de projets d'intérêt plus local (25 M€).

Au total, 315 acteurs devraient être concernés : associations, communes, communautés de communes, communautés d'agglomération, syndicats mixtes, départements, région.

Le financement des projets de relance retenus par la région repose à ce jour sur une hypothèse de stagnation des recettes de fonctionnement en raison des évolutions du cadre fiscal. La collectivité estime pouvoir financer ses projets sans dégrader de manière critique sa capacité de désendettement, qui resterait comprise entre sept et huit ans.

La situation des départements est hétérogène, en raison notamment des incertitudes concernant l'évolution du nombre de bénéficiaires du RSA et des conséquences de la réforme de la structure de leurs recettes. L'absence de corrélation entre les dépenses d'intervention sociales, présentant un risque structurel de progression, et des recettes majoritairement exposées aux aléas conjoncturels⁴⁴⁸ conduit parfois ces collectivités à une gestion prudente des équilibres financiers qui conditionnent leur capacité à financer leurs investissements.

Ainsi, alors que les dépenses d'investissement du département de l'Ariège sont en baisse depuis trois ans (elles sont passées de 54,07 M€ en 2018 à 44,83 M€ en 2020), le montant prévu en 2021 atteint 69,6 M€. Ce département, qui n'a pas adopté de mesure spécifique dans le cadre de la relance économique post-crise, envisage de participer à l'effort de relance économique *via* sa politique d'investissement et en mobilisant le levier de la commande publique.

⁴⁴⁸ TVA, droits de mutation à titre onéreux, taxe d'aménagement, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, etc..

A contrario, le département de l'Aude, qui anticipe une progression de 3,1 M€ de ses dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et une augmentation de 4,13 M€ de ses dépenses de RSA, n'a pas fait de la commande publique un levier de relance.

Des stratégies différenciées sur le territoire de la Haute-Garonne

Sur ce territoire particulièrement affecté par la crise économique, les acteurs publics locaux doivent prendre en compte l'évolution peu favorable de leurs recettes de fonctionnement. Le département anticipe une poursuite de la dégradation de sa capacité d'autofinancement en 2021 et 2022 et les crédits de dépenses d'équipement ouverts en 2021 après le vote du budget supplémentaire régressent légèrement par rapport à 2020. À l'automne 2021, sa stratégie pluriannuelle n'était pas encore finalisée. Les principaux projets concerneraient la construction et l'entretien des collèges.

Toulouse Métropole a, pour sa part, anticipé une diminution de ses recettes de fonctionnement 2021 par rapport au budget 2020, en raison, principalement, de la baisse du produit de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises, estimée à 7,7 M€. Dans la mesure où l'évolution des charges de fonctionnement serait contenue, son épargne nette devrait être préservée, ce qui permet d'envisager une amplification de l'effort d'équipement. En hausse notable, les crédits ouverts pour ces dépenses en 2021 s'élèvent à 618 € par habitant, contre 497 € par habitant au budget 2020.

Enfin, tandis que le niveau d'investissement réalisé par la communauté d'agglomération du Muretain, limitrophe de la métropole toulousaine, avait subi une forte baisse en 2020, le budget adopté en 2021 prévoit le rétablissement des niveaux antérieurs. À moyen terme, le maintien de cette trajectoire pourrait être délicat, notamment parce que la fiscalité économique de cet EPCI est principalement adossée à de grandes zones commerciales fragilisées avant la crise.

3 - Un plan de relance dont la mise en œuvre doit être encadrée

Le dispositif de relance s'appuie essentiellement, à ce stade, sur le financement de projets publics, tandis que le soutien au tissu économique développé pendant la phase de crise reposait sur des aides directes aux entreprises.

Assortis de plans pluriannuels d'investissement, les budgets adoptés pour 2021 traduisent la volonté de certaines collectivités contrôlées d'utiliser les marges de manœuvre dont elles disposent. La région a ainsi adopté formellement un plan de relance d'un montant de 203 M€ dont la mise en œuvre est prévue jusqu'en 2023. Ce plan s'articule autour de quatre

axes : soutien aux filières régionales stratégiques impactées par la crise sanitaire, soutien à l'emploi et à la formation, création d'outils d'investissement dans l'économie et l'environnement et plan dédié au secteur des transports collectifs régionaux. Il regroupe un ensemble de mesures sectorielles économiques : plan de relance du tourisme, plan de soutien à l'aéronautique et au spatial, plan de relance de la viticulture, plan de relance de la filière nautique, plan de soutien au secteur du BTP. Ces plans s'accompagnent d'autres formes de soutien, tels que des appels à projets et des appels à manifestations d'intérêt dans les secteurs de l'innovation, de l'industrie ou de la transition énergétique, permettant aux porteurs de projets de bénéficier de financements.

Alors que l'article L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales permet aux régions d'intervenir dans le financement des entreprises sous forme de prise de participation dans certains types de société, la région Occitanie s'appuie aussi sur la poursuite de sa stratégie en matière de dispositifs financiers innovants *via* des prises de participations dans des fonds d'investissement et l'intervention d'agences régionales (sous la forme de sociétés anonymes) dans divers secteurs d'activité. Cette stratégie s'intègre dans le cadre d'un plan pluriannuel prévu jusqu'en 2027.

La relance s'appuie également sur des dispositifs contractuels, notamment les contrats de relance et de transition écologique (CRTE). Ces derniers constituent les instruments territoriaux du plan de relance et visent à faciliter l'accès aux aides de toute nature. Ils ont aussi vocation à regrouper l'ensemble des démarches contractuelles existantes dans un document unique pluriannuel, le souci de simplification et de mise en cohérence étant promu par le Gouvernement. En effet, si la politique interministérielle de contractualisation avec les collectivités territoriales s'est au fil des années déployée en recourant à un nombre élevé d'outils⁴⁴⁹, l'effort de simplification et de structuration de la démarche est à relever.

Les périmètres de ces contrats ayant été arrêtés, il reste à en définir le contenu. Conformément aux termes de la circulaire du 20 novembre 2020, ces contrats ont vocation à être signés à l'échelle des EPCI ou de leurs groupements, leur périmètre ne pouvant être inférieur à la maille intercommunale. En Occitanie, ils sont principalement portés par les pôles d'équilibre territorial et rural.

⁴⁴⁹ Contrats de plan État-Région, pactes territoriaux de développement, contrats de ruralité, pactes État-métropole, contrats de ville, contrats de revitalisation bourg-centre, contrats de transition écologique, contrats de redynamisation des sites de défense, contrats de station touristique.

Si le CRTE constitue une feuille de route pluriannuelle fixant les orientations et priorités sur la base d'un diagnostic territorial et d'un projet de territoire, sa capacité à structurer la phase de relance reste à confirmer. Ainsi, l'exemple du département des Pyrénées-Orientales soulève d'ores et déjà plusieurs questions dès lors que le contrat conclu avec l'État, dont l'objet était de formaliser un certain nombre d'actions en réponse aux conséquences de la crise, se borne à reprendre des opérations déjà inscrites au plan pluriannuel d'investissement de la collectivité.

Les collectivités occitanes ont affiché leur ambition de contribuer à la relance en utilisant notamment le levier de la commande publique. Toutefois, la mise en œuvre de cette ambition n'apparaît pas à ce jour garantie. En année pleine, hors contexte de crise et avec des volumes budgétaires inférieurs, la présente enquête a établi que les taux de réalisation des investissements restaient largement perfectibles. Dans ces conditions, le déploiement de la phase de relance pose également, au plan local, la question de la capacité des services des collectivités (notamment de la commande publique) à absorber le plan de charge correspondant aux projets définis.

Pour une plus grande efficacité, la phase de relance doit ainsi conduire à la mise en œuvre d'une méthodologie adaptée. C'est en ce sens qu'un des départements contrôlés envisage d'évaluer l'impact de la commande publique sur le tissu économique local. Cette démarche devra prévoir de cartographier le profil des entreprises et des fournisseurs afin de traiter, notamment, l'enjeu de l'accès des toutes petites entreprises et des petites et moyennes entreprises aux marchés publics, ainsi que la prise en compte des clauses d'insertion et des clauses environnementales dans les marchés. D'une manière générale, un bilan qualitatif devra être dressé au regard d'indicateurs d'évaluation précis, tels que le nombre d'entreprises accompagnées conservant une activité, le nombre d'emplois préservés, et complété par une analyse par secteur d'activité et zone géographique.

Les collectivités doivent se montrer particulièrement vigilantes en phase de relance. Dès lors que plusieurs dispositifs ont permis de répondre à un besoin immédiat de trésorerie, une attention particulière devra être portée aux entreprises soutenues financièrement à l'heure des premiers remboursements de prêts et de fin des dispositifs de soutien. En effet, les défaillances éventuelles d'entreprises nécessiteront de trancher la question du coût financier associé pour les collectivités et les EPCI. Les avances versées non remboursées par les entreprises devront faire l'objet de provisions dont les conditions de comptabilisation et de répartition entre les collectivités concernées n'ont pas encore été arrêtées.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La crise sanitaire de 2020 a mis en évidence les capacités de réaction de l'État et des collectivités territoriales pour prendre sans délai des mesures indispensables au soutien de l'économie. Certaines collectivités ont ainsi joué un rôle significatif au cours de la crise, particulièrement les départements, qui financent le RSA, et les régions, du fait de leurs compétences économiques.

Cependant, en dépit de leur mobilisation rapide, notamment celle de la région, les moyens déployés par l'État en Occitanie demeurent sans commune mesure avec les montants des aides déclinées au niveau local. Le fonds de solidarité national a permis d'attribuer, à la date du mois de juin 2021, 2,923 Md€ d'aides (soit 9 % du montant total national) aux entreprises occitanes. 67 801 entreprises de la région Occitanie ont bénéficié, en 2020, de prêts garantis par l'État représentant un encours d'environ 9,6 Md€ (sur un encours total garanti plafonné à 300 Md€).

La présente enquête permet de tirer certains enseignements sur le positionnement des collectivités en période de crise et le rôle qu'elles auront à jouer pour accompagner la relance.

La crise de 2020 a ainsi mis en évidence le rôle persistant des départements occitans en matière d'intervention économique alors que la loi NOTRe les a privés de cette compétence. L'ambiguïté maintenue par certains textes ne facilite pas une répartition claire des rôles en matière de développement économique entre eux et les EPCI.

Si aucun bilan de l'efficacité des dispositifs d'aides déployés en période de crise n'a encore pu être dressé, les politiques de soutien volontaristes de l'État et des collectivités ont permis de limiter les destructions d'emplois, sans cependant les éviter.

Ce contexte de crise n'a, dans l'ensemble, que peu affecté la situation financière des collectivités territoriales, compte tenu de la diminution de leurs dépenses, notamment d'investissement, et de la mise en place par l'État de dispositifs de compensation de pertes de recettes fiscales.

Malgré tout, la phase de relance appelle une vigilance particulière de leur part. Elles devront ainsi veiller à obtenir le remboursement des avances et prêts consentis. En effet, les incertitudes sur la viabilité d'une partie des entreprises en sortie de crise augmentent les risques de défaillances. La forte baisse du nombre de défaillances d'entreprises observée entre janvier 2020 et juin 2021 (- 64 %) pourrait s'interrompre avec l'arrêt de certains dispositifs de soutien à l'économie.

Enfin, la phase de relance devra être l'occasion de tirer les leçons d'une année de crise aiguë en hiérarchisant les actions structurantes et à vraie valeur ajoutée en termes d'emploi et de développement économique.

La présente enquête, conduite à l'échelle de l'Occitanie, constitue une première analyse des juridictions financières que de futurs travaux sur la gouvernance des politiques de développement économique devraient permettre d'approfondir.

La Cour formule à l'attention des collectivités territoriales d'Occitanie les recommandations suivantes :

Sécuriser le cadre juridique d'intervention (départements)

- 1. veiller à ce que les politiques menées s'inscrivent dans les champs de compétences définis par la loi ;*

Dresser un bilan financier des dispositifs mobilisés pendant la crise (région, départements, EPCI)

- 2. organiser, en lien avec les départements contributeurs, le reversement des participations au fonds L'Occal qui n'ont pas été consommées sur leur territoire ;*
- 3. surveiller la capacité de remboursement, par les entreprises soutenues, des avances qui leurs ont été allouées dans le cadre des dispositifs d'aides et de soutien mis en œuvre pendant la crise ; le cas échéant, inscrire des provisions ;*

Veiller à l'efficacité des mesures prévues en phase de relance (région, départements, EPCI)

- 4. réaliser un diagnostic préalable à tout projet de relance pour définir son périmètre, les résultats attendus et des indicateurs d'évaluation ;*
- 5. établir un bilan à l'issue de chaque projet de relance.*

Réponses

Réponse du Premier ministre	513
Réponse de la présidente de la région Occitanie.....	515
Réponse de la présidente de l'Association des régions de France (ARF).....	520
Réponse du président de l'Assemblée des départements de France (ADF)	523
Réponse de la présidente du conseil départemental de l'Ariège	526
Réponse de la présidente du conseil départemental de l'Aude	528
réponse de la présidente du conseil départemental du Gard	530
Réponse du président du conseil départemental de Haute-Garonne	530
Réponse du président du conseil départemental de la Lozère.....	531
Réponse de la présidente du conseil départemental des Pyrénées- Orientales.....	532
Réponse du président de l'assemblée des communautés de France.....	533
Réponse du président de l'Agence Ariège Attractivité.....	539

Destinataires n'ayant pas d'observation

Monsieur le président du conseil départemental du Gers
Monsieur le président du conseil départemental de l'Hérault
Monsieur le président du conseil départemental du Lot
Monsieur le président du conseil départemental des Hautes-Pyrénées
Monsieur le président du conseil départemental de Tarn
Monsieur le président de la Métropole Montpellier Méditerranée
Monsieur le président de la communauté d'agglomération d'Alès
Monsieur le président de la communauté d'agglomération du Sicoval
Monsieur le président de la communauté urbaine de Perpignan Méditerranée Métropole

Destinataires n'ayant pas répondu

Monsieur le président du conseil départemental de l'Aveyron
Monsieur le président du conseil départemental de Tarn-et-Garonne
Monsieur le président de Toulouse Métropole
Monsieur le président de la communauté d'agglomération du Muretain
Madame la directrice régionale Occitanie de la Banque des Territoires

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Vous m'avez transmis un chapitre relatif aux interventions économiques des collectivités territoriales en Occitanie que j'ai lu avec un grand intérêt.

Concernant la première partie du rapport relative aux difficultés liées à la coordination des interventions des acteurs publics locaux, je souscris au constat fait par la Cour et souhaite apporter les précisions suivantes.

Devant les multiples demandes de contributions des collectivités territoriales en faveur de leur tissu économique local au moment de la crise, le Gouvernement a fait très rapidement le choix de ne pas déroger à la répartition de leurs compétences en matière de développement économique. Il a toutefois autorisé l'ensemble des niveaux de collectivités à participer sur la base du volontariat au fonds de solidarité national. Cet outil avait pour objectif de coordonner l'ensemble des contributions de façon efficace et évolutive.

Ces principes ont été rappelés dans la circulaire du 5 mai 2020.

Les départements ont donc été informés dès le début de la crise que, sous réserve de leur participation au fonds de solidarité national, leur intervention devait s'inscrire dans le droit commun défini par le code général des collectivités territoriales tel que modifié par la loi NOTRe du 7 août 2015.

Dans ce cadre, les départements ne disposent plus que de compétences résiduelles en matière d'aide aux entreprises. La circulaire rappelait donc qu'ils ne pouvaient ni définir leurs propres régimes d'aides, ni contribuer aux régimes d'aides mis en place par la région.

En matière d'aides à l'immobilier d'entreprises, l'article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) permet toutefois au bloc communal de déléguer leur octroi au département. Ce dernier peut ainsi être considéré comme un opérateur de la collectivité ou du groupement délégant, et peut participer au financement des aides, dans le cadre fixé par le bloc communal. La loi a permis cette intervention limitée, dans un souci de souplesse et d'équilibre. Il convient de rappeler que la délégation prive la collectivité qui l'a accordée d'intervenir sur le champ géographique ou thématique délégué.

Deux circulaires du 22 décembre 2015 et du 3 novembre 2016 sont venues préciser les nouveaux pouvoirs des départements en la matière. En particulier, cette dernière circulaire est venue rappeler que les départements sont dans l'obligation de céder au minimum les deux tiers des actions qu'ils détiennent dans des entreprises publiques locales dont l'objet social ne relève plus de leur compétence.

Malgré ce cadre clair et précisé à de nombreuses reprises, certains départements sont intervenus pendant la crise sanitaire au-delà de ce que permet la loi.

Cela a donné lieu à plusieurs contentieux dans le cadre du contrôle de légalité exercé par le représentant de l'État. Ainsi, le tribunal de Châlons-en-Champagne a annulé le 20 octobre 2020 une délibération du conseil départemental des Ardennes mettant en place une contribution complémentaire au fonds d'aide régional « Résistance ».

Par ailleurs, des délibérations des conseils départementaux de l'Orne et de la Manche adoptant des dispositifs d'aides aux TPE ont été suspendues le 7 juillet 2020 par le tribunal administratif de Caen, puis annulées en mars 2021. En outre, suite à des lettres d'observation de préfets, des départements ont retiré leurs délibérations illégales ou réorienté leur dispositif vers des publics fragiles définis selon des critères sociaux, comme recommandé dans la circulaire du 5 mai 2020.

Afin de répondre à une demande des collectivités réticentes à contribuer au fonds de solidarité national, un volet complémentaire, appelé « 2 bis », a été créé afin de territorialiser leur contribution au bénéfice des seules entreprises de leur territoire.

Ainsi l'ensemble des services de l'État ont veillé, en tenant compte des situations locales et du contexte d'urgence, à ce que les interventions économiques des collectivités soient conformes à la loi, tout en mettant en place un outil adapté et cadré permettant aux collectivités volontaires de contribuer à l'effort national de cohésion.

Par ailleurs, je prends note de l'appréciation de la Cour relative au fonds « L'Occal » compte tenu de sa sous-consommation : 77,2 millions d'euros de contributions pour 39 millions d'euros d'aides mandatées, soit un taux de consommation du fonds d'environ 50 %. Si les causes de ce phénomène sont difficiles à identifier précisément, il y a lieu de noter que le rapport identifie une possible concurrence entre le fonds de solidarité national, dont la Cour relève le succès, et le fonds « L'Occal » qui a affiché une montée en charge moins rapide ; ce constat tend à conforter l'idée qu'une attention toute particulière doit être accordée à la coordination des interventions économiques, en cohérence avec les compétences reconnues aux différents acteurs concernés.

Enfin, je partage largement l'appréciation de la Cour sur la situation et les perspectives financières des collectivités territoriales d'Occitanie dans le contexte de la crise sanitaire, qui rejoint d'ailleurs le bilan concernant l'ensemble des collectivités dressé par la Cour dans ses deux fascicules sur les finances publiques locales en 2021 : malgré la persistance de difficultés réelles et l'hétérogénéité des situations individuelles, la situation globale des collectivités territoriales devrait connaître une amélioration sensible leur permettant de participer pleinement à la relance économique sur leur territoire.

Le soutien apporté par l'État aux collectivités territoriales pendant la crise a contribué à la bonne résistance des finances locales : il atteint 12 milliards d'euros en 2020 et 2021 au niveau national, que ce soit sous la forme de dotations ou d'avances remboursables. Ce soutien se décompose entre, d'une part, plus de 10 milliards d'euros prévus dans le Plan de relance – dont près de 4 milliards d'euros de crédits ouverts pour compenser une partie de leurs pertes de recettes, 2,5 milliards d'euros de dotations exceptionnelles de soutien à l'investissement et 3,7 milliards d'euros de mesures sectorielles – et 1,5 milliard d'euros de mesures complémentaires, comme la dotation pour l'aide au paiement de masques grand public (230 millions d'euros) ou la reconduction du fonds de stabilisation des départements en 2020 et 2021 (315 millions d'euros).

L'Occitanie a pleinement bénéficié de ce soutien. Au titre du plan de relance et sur le seul champ des dotations exceptionnelles de soutien à l'investissement, une enveloppe de 238 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (dont 89 millions d'euros de dotation de soutien à l'investissement local, 53 millions d'euros de dotation régionale d'investissement et 96 millions d'euros de dotation de rénovation thermique) lui a été ainsi attribuée en 2020 et 2021. 233 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 17 millions d'euros de crédits de paiement avaient déjà été consommés le 15 novembre 2021.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉGION OCCITANIE

Je me réjouis que ce rapport mette en exergue la « mobilisation immédiate de la région Occitanie », en rappelant le vote de 22 mesures d'urgence dès les Commissions Permanentes d'avril et de mai 2020, d'un montant total en crédits d'engagements pluriannuels (Autorisations de programmes et d'engagement) de 393,9 M€⁴⁵⁰, dont 316 M€ en faveur des acteurs économiques. Je précise que ces mesures d'urgence, dont certaines – j'y reviendrai – ne concernent pas des mesures immédiates de soutien à la trésorerie des entreprises mais des actions plus durables en faveur de leurs investissements, ont été complétées par un plan de relance de moyen terme (jusqu'en 2023) voté en juillet 2020 pour 203 M€. Ces mesures d'urgence et ce plan de relance représentent un engagement total de 605 M€, soit 16 % des AP/AE affectées en 2020 (3,882 Md€), ce qui témoigne de l'effort massif mis en œuvre par la région Occitanie.

⁴⁵⁰ Dont 384,7 M€ d'engagements nouveaux, et 9,2 M€ qui correspondent au maintien de subventions aux associations sportives et culturelles.

Je me félicite également que, confirmant les analyses constantes de la chambre régionale des comptes d'Occitanie depuis 2016, la Cour des Comptes reconnaisse à son tour que « la région Occitanie a abordé la crise avec une situation financière saine », puisque notre capacité de désendettement était de 3,8 années fin 2019.

En revanche, je conteste particulièrement trois points d'analyse de la Cour :

- *Sur une réponse insuffisamment coordonnée et ne respectant pas les répartitions de compétences fixées par la loi NOTRE*

Je le conçois, il est du rôle constant de votre juridiction financière de recommander que « les politiques menées doivent s'inscrire dans les champs de compétence définis par la loi ». Pour ma part, en pleine responsabilité, je ne me suis pas longtemps posé la question de savoir si l'urgence de l'achat de 10 millions de masques sanitaires destinés à protéger les soignants ou les lycéens de l'Occitanie était compatible avec les compétences régionales en matière de santé publique, a fortiori dès lors que les autorités compétentes étaient défaillantes sur ce point. Je constate d'ailleurs que la Cour n'a pas jugé nécessaire de critiquer l'action de la région sur ce sujet pour illégale qu'elle fût !

De la même manière, l'intervention des départements et des EPCI dans L'OCCAL était destinée à sauver les entreprises touristiques d'une région où le tourisme représente 10 % du PIB et près de 100 000 emplois, répondant à la même nécessité d'agir selon des modalités exceptionnelles face à une situation exceptionnelle. Je souligne d'ailleurs le partenariat innovant et totalement inédit impulsé par la région et la Banque des Territoires avec 166 collectivités d'Occitanie au bénéfice des commerçants, artisans, professionnels du tourisme, de la culture, du sport... dans le cadre de ce dispositif L'OCCAL.

Je suis davantage étonnée des remarques relatives à la faible « lisibilité » des mesures mises en place par les différents acteurs, en particulier l'État et la région, et de la « complémentarité non garantie » de celles-ci. Je les trouve d'autant moins étayées que dans son rapport d'observations définitif (ROD1), la chambre régionale des comptes d'Occitanie rappelle au contraire la très bonne collaboration entre les services de l'État, le SGAR en particulier, et ceux de la région pour la mise en œuvre des mesures d'urgence, et il précise que le « bilan qualitatif des aides régionales aux entreprises, notamment par rapport aux aides nationales versées » reste encore à effectuer, avec le recul nécessaire, ce que bien entendu je souhaite et prévois de mettre en œuvre également.

• Sur le taux d'exécution en réalisation (crédits de paiement) des mesures d'urgence

Pour la région Occitanie, je récusé totalement le constat d'un « décalage entre l'engagement et la mobilisation effective des aides », qui s'appuie sur un seul document – exact bien évidemment puisqu'il est issu du rapport financier 2020 de la région – mais sorti de son contexte⁴⁵¹ : la comparaison entre les AP/AE votées (393,9 M€, soit 384,7 M€ d'engagements supplémentaires hors maintien des aides aux associations sportives et culturelles) et les CP (crédits de paiement) réalisés (201,1 M€), soit 51,1 %.

Je pourrais à mon tour remarquer, en m'appuyant sur les chiffres communiqués par le Ministère de l'Économie le 23 novembre, que seulement 34 % des crédits du plan de relance de l'État ont été consommés en 14 mois, soit 34 Md€ décaissés pour 60 Md€ engagés et 100 Md€ annoncés en septembre 2020.

Je ne le ferai pas, pour deux raisons :

- Les AP/AE sont des enveloppes pluriannuelles d'affectation de crédits. Il est donc plus pertinent de rapporter les crédits de paiement aux dépenses engagées chaque année. Or, sur le montant de 384,7 M€ de dépenses nouvelles affectées à partir d'avril 2020, 321,8 M€ ont été engagés dès 2020 (soit 83,6 %) et 60 M€ en 2021 (15,6 %), portant les engagements cumulés totaux à 381,8 M€ et 99,2 % des enveloppes affectées. **Les dépenses mandatées en 2020 (201,1 M€) ne peuvent qu'être comparées aux dépenses engagées en 2020 (321,8 M€), portant ce taux d'exécution à 62,5 % et non 51,1 %.**
- Parmi les mesures mises en œuvre, certaines étaient d'effet immédiat : achat de masques, financement des « stages covid 19 » des étudiants soignants, mesures de soutien de trésorerie des entreprises (Fonds de solidarité national abondé par la région, Fonds de solidarité exceptionnel Occitanie, etc...). Ces différentes mesures totalisent un engagement 2020 de 183,2 M€ et un mandatement 2020 de 167,4 M€, soit 91,4 %. Deux mesures concernent, au moins pour partie, des aides à l'équipement des entreprises (adaptation des PASS Rebond, et volet 2 du fonds L'OCCAL), à l'intersection entre les mesures d'urgence de très court terme et les mesures de relance de moyen terme. Il est donc logique que leur taux d'exécution en 2020 soit inférieur, aussi bien en engagement (qui dépend des demandes d'aide

⁴⁵¹ Ce tableau avait pour objectif d'identifier, en AP/AE comme en CP, les dépenses nouvelles affectées (AP/AE) et mandatées en 2020 au titre de la crise sanitaire, afin d'en mesurer l'impact financier sur le budget régional, mais pas de comparer des taux d'exécution de mesures, certaines à effet immédiat, et d'autres à effet plus différé.

à l'investissement déposées par les entreprises) qu'en mandatement (qui dépend de la justification de dépenses nouvelles réalisées par les entreprises, et pas de perte d'activité). Ainsi, s'agissant de L'OCCAL, sur une affectation totale de 68,6 M€ (48,7 M€ en 2020 et 19,9 M€ en 2021), 68,135 M€ (99,3 %) ont été engagés dont 12,705 M€ en 2020 (1 056 dossiers) et 55,430 M€ en 2021 (6 135 dossiers) : 4,024 M€ ont été mandatés en 2020, mais surtout 38,380 M€ en 2021.

- Sur la situation financière de la région Occitanie qui aurait été faiblement impactée par la crise financière

À mon sens, l'analyse de la Cour est doublement inexacte.

1/ « Au plan national, la crise sanitaire a eu un faible impact sur les finances des collectivités territoriales », notamment du fait « d'une baisse des investissements en lien avec le cycle électoral ». Cette baisse des investissements est vraie pour le bloc communal (- 14,8 % en 2020), mais elle ne l'est pas pour les régions, dont les investissements ont augmenté de 14,9 % en 2020 (+ 28 % pour la région Occitanie). Et cela ne résulte pas uniquement des dépenses supplémentaires liées à la crise sanitaire. Ainsi, pour la région Occitanie, non seulement les dépenses d'investissement liées aux travaux (plan BTP) n'ont in fine pas été impactées par les arrêts de chantiers de 3 à 4 semaines lors du confinement du printemps 2020⁴⁵², mais dès juillet 2020, j'ai fait de l'accélération du plan BTP l'un des éléments principaux du plan de relance régional. En 2020 et 2021⁴⁵³, les dépenses d'investissement cumulées atteignent 2,640 Md€ (avec une nouvelle accélération de + 16 % en 2021 par rapport à 2020), soit une moyenne annuelle de 1,320 Md€ supérieure de 40 % à celle constatée en 2016-2019 (942 M€). Les travaux réalisés ou subventionnés par la région représentent une part significative (280 M€) de cet accroissement. L'évolution de la situation financière de la région Occitanie en 2020 et 2021 doit donc être appréciée au regard d'un cycle d'investissement élevé, que la crise sanitaire a amplifié.

⁴⁵² En témoignent notamment la livraison comme prévu à la rentrée de septembre 2020 des deux lycées neufs Simone Veil à Gignac (Hérault) et Martin Malvy à Cazères (Haute-Garonne), et du lycée Lucie Aubrac à Sommières (Gard) à la rentrée 2021, ou encore l'avancement conforme aux prévisions de la modernisation du « port vert » de Port-la-Nouvelle destiné à accueillir les parcs d'éoliennes flottantes en Golfe du Lion.

⁴⁵³ Les chiffres relatifs à 2021 sont des estimations établies en octobre 2021 dans le cadre du Rapport d'Orientations Budgétaires pour 2022 présenté lors de l'Assemblée Plénière du 21 octobre 2021.

2/ « La région Occitanie a abordé la crise avec une situation financière saine », mais malgré la dégradation de ses indicateurs principaux liée à la crise sanitaire (impact : 277 M€ en 2020), « le ratio de capacité de désendettement est légèrement supérieur à cinq ans. La région conserve ainsi ses capacités de financement dans le cadre de la relance ». À fin 2020, je partage ce constat : notre capacité de désendettement est passée de 3,8 années en 2019 à 5,3 années en 2020, soit 4 années hors impact covid. Mais, la formule de la chambre régionale des comptes dans la synthèse son rapport me paraît davantage correspondre à la réalité : « une crise sanitaire aux effets pour l'heure contenus sur la situation financière de la région ». En effet, puisque les mesures d'urgence à effet différé portent leurs résultats surtout en 2021 et les mesures de relance à compter de 2021 et jusqu'en 2023, et alors que nous avons amplifié notre plan BTP en 2021, la capacité de désendettement de la région s'établira autour de 7 ans fin 2021, alors qu'elle aurait été d'environ 5 années dans une trajectoire hors covid. Alors que le plafond national de référence fixé par la Loi de Programmation des Finances Publiques 2018-2022 pour les régions est de 9 années, la différence est importante, ce qui m'amène à réfuter l'idée selon laquelle la crise sanitaire n'a pas significativement dégradé les finances des régions (en tous cas pas davantage que les autres collectivités territoriales). Car ce même argumentaire conduit à faire peser sur les seules régions la baisse des dotations de l'État aux collectivités territoriales en 2022. Nos finances ont été dégradées : nous l'assumons, et nous saurons continuer à gérer en responsabilité notre budget en maintenant la solvabilité de nos comptes, mais nous refusons de minimiser l'impact de la crise sur cette dégradation, et dénonçons cette baisse de 50 M€ qui ne répond à aucune motivation objective.

Je suis d'autant plus surprise de votre analyse tendant à minimiser l'impact de la crise sanitaire pour les régions, que votre rapport sur les finances publiques locales 2021 (fascicule 1 – juin 2021) pointe clairement, pour les régions en 2020, une « dégradation significative de l'épargne » (pour rappel de - 21,7 % alors qu'elle a été en moyenne de - 10,3 % pour les collectivités territoriales), une « forte croissance des investissements » (pour rappel de + 14,9 % alors que les investissements ont diminué de - 7,1 % pour l'ensemble des collectivités territoriales), et donc une dégradation significative de la capacité de désendettement (de 4,3 à 6 ans).

Au final, j'en viens donc à m'interroger sur le fait de savoir si ces remarques sur la lisibilité, la coordination, la vitesse d'exécution et les impacts financiers des mesures mises en œuvre contre la crise en Occitanie ne découlent pas principalement du caractère un peu trop précoce de l'exercice auquel la Cour s'est livrée. Pour bien évaluer quelque sujet que ce soit encore faut-il disposer du recul nécessaire, or à ce jour la crise sanitaire ne me semble malheureusement pas terminée.

Sans prétention évaluative, je dresse à ce stade et de manière factuelle le constat suivant : comme l'ensemble des régions, la région Occitanie s'est massivement mobilisée pour lutter contre la crise sanitaire et économique, au-delà de ce que nos compétences (notamment sur le développement économique) nous imposaient de faire. Cette intervention volontariste a été rapide, matérialisée par un taux d'exécution réel de 62 % très satisfaisant. Elle emporte des conséquences budgétaires fortes dès 2020, mais aussi 2021, et jusqu'en 2023, ce que les futurs rapports annuels de la Cour ne manqueront pas, j'en suis persuadée, de mettre en évidence.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'ASSOCIATION DES RÉGIONS DE FRANCE (ARF)

Ce rapport appelle de ma part des observations sur l'impact de la crise sur la situation financière des régions et leurs actions mises en œuvre pour faire face aux urgences et participer pleinement à l'effort de relance.

*Comme le relève la Cour des comptes, de la même manière que « La région Occitanie, qui a abordé la crise avec une situation financière saine », **les régions avaient su améliorer leurs ratios financiers au cours des dernières années leur permettant ainsi de jouer pleinement leur rôle de soutien à l'économie dès le début de la crise. En effet, grâce notamment à la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement, qui se trouvaient en 2019 au même niveau qu'en 2015⁴⁵⁴, aussi bien pour les régions fusionnées que pour les autres régions (hors transports transférés et gestion des fonds européens), l'épargne brute des régions avait enregistré une évolution moyenne de 5,7 % entre 2015 et 2019 et la capacité de désendettement a connu une baisse continue depuis 2016 (5,5 ans) pour atteindre 4,3 ans en 2019, soit une baisse de près de 22 %.***

Toutefois, je ne partage pas le constat de la Cour estimant que « Ce contexte de crise n'a, dans l'ensemble, que peu affecté la situation financière des collectivités territoriales, compte tenu de la diminution de leurs dépenses, notamment d'investissement, et de la mise en place par l'État de dispositifs de compensation de pertes de recettes fiscales ». En effet, je tiens à rappeler, comme la Cour avait pu le souligner dans son rapport annuel sur les finances publiques locales en 2021, que la crise n'a pas affecté les collectivités territoriales de façon identique et que « Dans l'ensemble, la section de fonctionnement des régions apparaît ainsi la plus affectée par la crise sanitaire, alors que cette catégorie de collectivités n'a

⁴⁵⁴ Bulletin d'information statistique de la DGCL n°150 – février 2021.

pas fait l'objet de mesures de soutien spécifiques en 2020, contrairement aux communes, aux groupements et aux départements ». Ainsi, en retraçant la recentralisation de la compétence apprentissage, les régions ont enregistré une perte de recettes de fonctionnement de plus de 400 millions d'euros sous l'effet de la crise sanitaire.

Par ailleurs, je ne souscris pas à l'analyse de la Cour avançant pour les collectivités « une diminution de leurs dépenses » qui n'a en aucune manière concerné les régions. En effet, à périmètre constant et afin de faire face aux urgences liées à la pandémie, elles ont augmenté leurs dépenses de fonctionnement de 1 Md€ en 2020, soit + 4,5 %. Comme le souligne justement la Cour, la « mobilisation immédiate de la région Occitanie » et de l'ensemble des régions a permis d'apporter dès le début de la crise un soutien essentiel et indispensable à nos concitoyens et aux acteurs locaux, comme en atteste les conclusions d'une étude menée conjointement avec la Banque Postale⁴⁵⁵ qui relève par exemple « que la fonction « Santé » a enregistré une croissance sans précédent » où les dépenses prévues à 17 M€ se sont finalement élevées à 190 M€ en raison notamment des achats de masques ou de produits sanitaires à hauteur de 155 M€ pour pallier aux carences de l'État ou « que les dépenses de fonctionnement en matière touristique, sont passées de 135,2 M€ à 169,9 M€ réalisés, soit une augmentation de plus du quart ». Malgré la mise à l'arrêt d'un certain nombre d'activités, les dépenses des régions n'ont pas pour autant enregistré de baisse afin de soutenir notamment les acteurs du secteur culturel, sportif et associatif, « C'est ainsi qu'en dépit de l'annulation d'une partie des manifestations et des pratiques correspondantes, le montant des crédits consommés en fonctionnement s'est élevé à 755,9 M€, soit à peine 12 M€ de moins que les prévisions budgétaires de début d'année »⁴⁵⁶.

En raison des pertes de recettes et de la hausse des dépenses de fonctionnement, comme avait pu le mesurer la Cour dans son rapport sur les finances publiques locales en 2021, l'épargne brute des régions a donc enregistré une baisse de 21,7 % en 2020, soit un retour à un niveau d'épargne brute inférieur à celui atteint en 2017, démontrant l'impact significatif de la crise sur les budgets régionaux.

⁴⁵⁵ « Regard financier sur les régions de France » - La Banque Postale / régions de France – Décembre 2021.

⁴⁵⁶ « Regard financier sur les régions de France » - La Banque Postale / régions de France – Décembre 2021.

Dans le même temps, les régions ont augmenté leurs dépenses d'investissement de 1,7 Md€, soit une hausse de 14,9 %⁴⁵⁷, principalement en lien avec leurs compétences en matière de développement économique. Ainsi, « les crédits consacrés au secteur économique ont été augmentés de 44 %, passant de 2,613 Md€ en prévisions initiales à 3,737 Md€. La progression est naturellement plus marquée en investissement (de l'ordre des deux tiers), du fait de la nature des interventions (financement des fonds de garantie, dispositifs de prêts et avances, subventions d'investissement, etc.) » et « trois grands secteurs ont surtout bénéficié de ces efforts inédits : l'industrie, le commerce et l'artisanat (1 246,9 M€ réalisés contre 548,6 M€ prévus initialement), à quoi l'on peut rajouter les dépenses faites de façon « transversale » qui se sont élevées à 649,1 M€ au lieu de 235,1 M€ envisagés. Mais l'agriculture, la pêche et le tourisme ont également vu leurs crédits augmenter ».⁴⁵⁸

Afin de financer la hausse des dépenses d'investissement induites par la crise et la relance et en raison de la chute de leur épargne brute, les régions ont accru leurs recours à l'emprunt, dégradant ainsi leur capacité de désendettement qui est passée de 4,3 ans en 2019 à 6 ans en 2020.

Après la chute de leur épargne brute de 21,7 % en 2020, les régions enregistreraient une légère hausse de cette dernière en 2021 mais sans retrouver le niveau atteint en 2019 avant la crise à la différence des autres catégories de collectivités. Les régions devraient enregistrer une nouvelle hausse sensible de leurs dépenses d'investissement en 2021, avec une hausse estimée à + 10 %, en lien avec leurs interventions dans le cadre de la relance. À ce titre, je tiens à préciser que l'apport des régions à la relance atteint déjà plus 15 Md€ en totalisant les accords de relance signés avec le gouvernement depuis le début de l'année.

Ainsi, avec une épargne brute qui ne retrouverait pas son niveau enregistré avant la crise, il est constaté de nouveau un recours accru à l'emprunt pour soutenir la forte dynamique des dépenses d'investissement. Il en résulte une nouvelle dégradation de la capacité de désendettement qui avoisinerait les 7 ans en 2021 mais qui demeurerait toutefois à un niveau inférieur au plafond de 9 ans qui avait été fixé par la loi de programmation des finances publiques 2018 / 2022.

⁴⁵⁷ « Les finances publiques locales 2021 – Fascicule 1 » - Cour des comptes.

⁴⁵⁸ « Regard financier sur les régions de France » - La Banque Postale / régions de France – Décembre 2021.

Il conviendrait également de rappeler que les pertes de recettes d'exploitation liées aux transports régionaux, et qui impactent significativement les budgets régionaux, se poursuivront en 2021 et sont évaluées à 380 M€ pour les régions hors Île-de-France, et 1,3 Md€ pour Île-de-France Mobilités (300 M€ au titre du versement mobilité et 1 Md€ au titre des recettes d'exploitation). Le Premier ministre avait annoncé au congrès de régions de France en octobre 2020 que ces pertes de recettes seraient traitées par l'État mais aucune mesure de soutien aux AOM régionales n'a été adoptée à ce stade (à l'exception d'un mécanisme d'avances remboursables pour IDFM).

Malgré ces éléments financiers attestant de l'impact sensible de la crise sur les budgets régionaux et alors même que les régions ne cessent d'être mobilisées dans le cadre du plan de relance, le projet de loi de finances pour 2022 (PLF 2022) prévoit de diminuer la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et la dotation pour transferts de compensation d'exonération de fiscalité directe locale (DTCE) des régions à hauteur de 50 M€ en 2022. Il est à souligner que les régions sont pour la première fois la seule catégorie de collectivité mise à contribution au titre des variables d'ajustement alors qu'il a été démontré qu'elles ont été les plus affectées financièrement par la crise en 2020.

Tels sont les éléments de réponse dont je souhaitais vous faire part en vue de leur prise en compte dans le chapitre « Les interventions économiques des collectivités territoriales d'Occitanie » destiné à figurer dans le rapport public annuel 2022 de la Cour des comptes.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES DÉPARTEMENTS DE FRANCE (ADF)

Vous m'avez adressé un chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2022 de la Cour des comptes. Celui-ci porte sur les interventions économiques des collectivités territoriales dans le contexte de crise en étudiant le cas de l'Occitanie. Il ne revient pas à l'ADF la responsabilité d'apporter des éléments de réponses sur ce cas particulier. Cependant je tiens à exprimer plus globalement la vision de l'ADF sur ce thème important.

La crise de la covid 19 et le confinement ont durement frappé les entreprises de notre pays, certains secteurs étant plus pénalisés que d'autres (les transports, les cafés, hôtels restaurants, le secteur de la culture et du spectacle, le tourisme, le commerce, l'agriculture, etc.). Les territoires ont été touchés de manière inégale. Certains ont été confinés plus longtemps et restent durement frappés à l'image des DOM-TOM.

Malgré la loi NOTRe qui contraint fortement leur action, les départements au niveau national se sont impliqués activement pour soutenir et relancer l'économie locale, afin d'aider à surmonter la crise et soutenir l'emploi. Les départements ont ainsi mis en œuvre de multiples mesures que le rapport semble ignorer ou sous-estimer, notamment :

- *Le soutien au tourisme : plan de relance, campagnes de promotion, etc. ;*
- *Le soutien aux associations (à titre d'exemple dans le domaine culturel par le maintien des subventions y compris pour des événements annulés ou dans celui des services à domicile, même lorsque les heures ne sont pas effectuées) ;*
- *Le soutien au BTP ;*
 - *Lancement de travaux supplémentaires, Facilités aux entreprises prestataires du département (rapidité des paiements, acceptation des retards sans pénalité pour les chantiers, reprises expérimentales des chantiers, etc.) ;*
 - *Réouverture des chantiers du BTP avec les entreprises volontaires dès que possible, (fourniture de gants, masques, gel qui faisaient défaut) ;*
 - *Soutien au bloc local pour maintenir la commande publique dans le BTP ;*
 - *Notamment via les agences techniques départementales pour monter techniquement les projets ;*
 - *Ou l'augmentation des financements départementaux aux communes et EPCI pour lancer très rapidement des travaux ;*
- *Le Soutien à l'agriculture et à la pêche par la valorisation et développement des circuits courts, appel à la main-d'œuvre pour les travaux saisonniers plus particulièrement en direction des bénéficiaires du RSA aides financières à la pêche et à la conchyliculture.*

Le rapport regrette globalement le rôle persistant des départements occitans en matière d'intervention économique, alors que la loi NOTRe les a privés de cette compétence. Il critique le financement d'aides économiques aux entreprises et les délégations de compétences des aides à l'immobilier d'entreprises entre les EPCI et les départements, pourtant permises par la loi.

Contrairement à ce qu'écrit le rapport, l'action économique ne se limite pas à l'attribution d'aides financières ou d'immobilier d'entreprises. Elle comprend également la promotion et les politiques d'attractivité territoriale, d'animation, de valorisation économique, le soutien par ta

commande publique et le développement des circuits courts, l'équipement du territoire en infrastructures (routes, numérique, ports, etc.) que la loi permet aux départements.

Cependant la crise que nous traversons a mis en relief les incohérences de la répartition des compétences et les insuffisances de la décentralisation. Ainsi dans le domaine économique, il est absurde de permettre aux départements d'abonder le fonds de solidarité nationale de l'État mais pas celui d'une région, artificiel d'isoler le domaine économique de celui de la solidarité territoriale et sociale, illogique de traiter selon les mêmes règles la très petite et la très grande entreprise, inefficace de pouvoir mener une politique de développement touristique ou culturelle départementale sans pouvoir aider les entreprises concernées, incohérent de pouvoir aider les entreprises agricoles dans le cadre d'une convention régionale mais pas les autres.

Dans le domaine sanitaire, les Présidents de départements se sont également fortement mobilisés pour permettre aux laboratoires départementaux d'analyses (qu'ils soutiennent financièrement comme le rapport l'a identifié) d'être mis à contribution dans la politique nationale de dépistage du covid 19 au moment où la France n'était pas en mesure d'assurer cette politique indispensable à l'échelle nationale. Pourtant, le cadre réglementaire ne le permettait pas. Fallait-il ne prendre aucune initiative dans le strict respect du cadre réglementaire, alors que des vies étaient en jeu et que nous étions « en guerre » selon les termes du Président de la République ?

Alors que la crise menaçait très gravement tout le tissu économique, les contraintes imposées aux départements apparaissaient plus que jamais en complet décalage avec la réalité de la situation vécue.

Je pense pour ma part, opportun de saluer l'engagement des collectivités dans un temps très bref, leur volonté de soutenir leur territoire et de se coordonner. Notons au passage que l'urgence imposée en situation de crise n'est guère favorable à l'organisation d'une politique publique pensée comme « un jardin à la française » et que malgré ce contexte difficile, les initiatives visant à coordonner les politiques ont bien été prises.

Pour sa part l'ADF souhaite qu'en situation de crise, les départements puissent recouvrer la clause de compétence générale, afin d'assurer la solidarité sociale et territoriale, dont ils ont le chef de filat et favoriser ainsi la résilience des territoires. Elle plaide également pour que les départements, collectivités de proximité, puissent soutenir l'économie locale qui, à l'échelle des grandes régions, peut apparaître moins stratégique alors qu'elle est pourtant essentielle aux habitants.

L'ADF considère qu'il faut faciliter les délégations de compétence y compris dans le domaine économique, dès lors que les collectivités sont volontaires pour le faire. C'est dans cet esprit que la délégation de la compétence dans le domaine de l'immobilier d'entreprises a été conçue. En effet les moyens humains et financiers des EPCI sont très inégaux, ce qui accroît les fractures territoriales, Il conviendrait donc de faciliter les délégations des compétences afin de mieux organiser les politiques publiques.

Je regrette enfin les réflexes d'un État jacobin qui demande aux collectivités d'abonder sa politique, même si celle-ci ne relève pas de leurs compétences, et qui leur reproche leurs initiatives locales pour faire face à des situations exceptionnelles. Il est décidemment grand temps d'entrer dans une nouvelle phase de décentralisation volontariste basée sur la confiance et l'intelligence territoriale.

Le chapitre évoque également la situation financière des départements. Si celle-ci apparaît globalement favorable, en tout état de cause meilleure qu'anticipée en cette fin d'année 2021 et nonobstant des cas spécifiques, elle est également très incertaine. En effet la crise risquerait à terme de marquer le retour de l'« effet ciseau » sur les finances départementales, via l'augmentation des dépenses et la baisse des recettes. Pour mémoire, la situation des départements a déjà été affaiblie avec la perte du foncier bâti au profit du bloc communal à partir de 2021 et du levier fiscal associé qu'avait permis à un certain nombre de départements de résoudre leurs difficultés financières suite à la crise de 2008. Les efforts pour contenir la dépense n'étant pas reconductibles à l'infini, les finances des départements pourraient être dans les années prochaines plus fragilisées que jamais par les conséquences de la crise covid 19.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'ARIÈGE

Par courrier en date du 17 Novembre 2021, vous m'adressez le chapitre concernant les interventions économiques des collectivités territoriales dans le contexte de la crise à partir de l'exemple de la région Occitanie.

Ces éléments sont destinés à figurer dans le rapport public annuel 2022 de la Cour des Comptes et vous souhaitez être destinataire de mes observations éventuelles. Trois points me semblent devoir être relevés :

Dans le paragraphe consacré aux « stratégies de contournement déployées par les départements pour maintenir leur appui au tissu économique local », il est fait référence à la situation du département de l'Ariège.

Deux éléments sont repris :

- *Le premier concerne la procédure mise en place dans notre département fixant les modalités d'intervention et de co-financement des aides en matière d'immobilier d'entreprise. Ce point fait l'objet d'observations de la chambre régionale des comptes dans son premier rapport confidentiel. La conclusion selon laquelle les modalités retenues d'un commun accord entre le département et les EPCI s'apparentent à la définition unilatérale par le département de ce régime d'aide est contestée par ce dernier. À ce jour, le rapport définitif de la chambre régionale des comptes n'est pas rédigé. L'assertion contenue dans le rapport ne prend donc pas en compte les arguments du département produits auprès de la chambre régionale des comptes après la réception du rapport provisoire.*
- *Le deuxième élément concerne la participation du département au financement de l'Association Ariège Attractivité. Ce point également fait l'objet d'un développement dans le rapport provisoire de la chambre régionale des comptes qui ne conteste d'ailleurs pas le bienfondé de cette participation eu égard à son montant, à son objet conforme aux compétences du département, et à la structure du budget de l'association qui implique majoritairement les EPCI du territoire.*

Dans le paragraphe sur l'adaptation des prévisions budgétaires en 2020.

Il est mentionné au deuxième paragraphe que le département de l'Ariège a adopté une stratégie de baisse des dépenses d'équipement en cours d'année. Il ne s'agit absolument pas pour le département de l'Ariège d'une stratégie mais plutôt d'un suivi précis de la situation. Il était clair que les mois de confinement strict, mis en place à partir du 17 mars 2020, auraient des répercussions sur le niveau d'investissement initialement envisagé.

Les entreprises ne pourraient pas rattraper ces retards, pas plus que le Conseil départemental de l'Ariège ne serait en capacité de suivre les différents chantiers suspendus dans un temps plus court avec le même niveau de sécurité et de sérieux. Le suivi des chantiers est assuré par des techniciens, agents du département, dont la disponibilité a également été réduite pendant cette crise sanitaire.

En moyenne, sur les années 2015 à 2019, les dépenses d'investissement hors subventions au budget annexe Haut Débit ont été de 39 M€. Dans cette période, 2018 a été une année particulièrement forte avec un gros projet de rénovation concernant le Château de Foix.

Hors cette année exceptionnelle, la moyenne s'établit à 38,1 M€.

En 2020, notre niveau d'investissement est de 33 M€, ce qui traduit le net ralentissement de l'activité pour cause de confinement pendant près de trois mois.

Les opérations non réalisées en 2020 ont été repoussées en 2021 et rajoutées au programme 2021. La conséquence est un volume de dépenses d'investissement réalisées en 2021 de 41 M€.

Dans le paragraphe concernant les arbitrages financiers dans le cadre de la relance.

Il est mentionné que les dépenses d'investissement du département de l'Ariège sont en baisse depuis trois ans (2018-2019-2020).

Ce constat est posé sans analyse. 2018 a été une année particulière avec un investissement très important sur un bâtiment patrimonial.

2019 revient dans la moyenne avec 36,7 M€ et l'année 2020 est fortement impactée par la période de confinement.

2021 aura permis de rattraper notre calendrier avec un niveau d'investissement sur le seul budget principal qui devrait se situer au Compte Administratif à hauteur de 41 M€ (38,1 M€ en moyenne).

Effectivement, l'ambition était de participer à l'effort de relance en rattrapant le retard pris.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'AUDE

J'ai bien reçu le chapitre consacré aux « Les interventions économiques des collectivités territoriales d'Occitanie » destiné à figurer dans le rapport public annuel 2022 de la Cour des Comptes, sur lequel vous solliciter une réponse de ma part.

Concernant précisément le département de l'Aude, vous appuyant sur les dépenses d'investissement 2021, vous indiquez que notre département n'a pas fait de la commande publique un levier de relance. Permettez-moi sur ce point de vous apporter un certain nombre d'éléments contradictoires.

Comme vous l'indiquez, le climat d'incertitudes économiques et sociales (risques d'augmentation des dépenses sociales, sensibilité des recettes à la conjoncture économique) a conduit notre collectivité, comme d'autres, à une gestion prudente des équilibres financiers. Les crédits de dépenses pour 2021 relatifs aux équipements départementaux sont certes en recul de 0,8 M€ par rapport au budget 2020, pour s'établir à 56,4 M€, cependant que dans le même temps les crédits dédiés aux équipements non départementaux, c'est-à-dire les dépenses de transfert dont la grande majorité bénéficient à des donneurs d'ordre publics, ont été relevés de 1,2 M€ pour s'établir à 36,5 M€. Le département a ainsi pu apporter son concours, notamment en complément de ceux de l'État, pour que les communes réalisent effectivement leurs investissements, contribuant ainsi à l'effort de relance.

Ce budget global consacré aux dépenses d'équipement sur le territoire, en progression de 0,4 M€ par rapport à 2020, a pu se renforcer, et en tout cas se consolider à un haut niveau, étant précisé que les précédents exercices ont été marqués conjoncturellement par des dépenses d'investissement liées aux épisodes d'intempéries (les inondations de 2018 dans l'Aude ont entraîné 2 exercices atypiques en 2019 et 2020 avec un effort de reconstruction très important sur nos propres équipements, routiers notamment, et sur ceux des collectivités audoises).

Le département a pu bénéficier en 2021 des dispositifs de France relance pour des investissements structurants notamment en matière de rénovation énergétique de ses bâtiments publics mais l'exercice 2021 sera avant tout consacré aux études préalables, les chantiers à mener étant techniquement complexes. L'impact de ces engagements se mesurera à partir de l'exercice 2022 (dépenses d'investissement portées à 99 M€ dont 62,5M€ d'équipements départementaux prévus au PPI pour 2022).

Concernant la mise en place du fonds L'Occal, nous partageons un certain nombre des questions que vous soulevez concernant ce dispositif (tant dans sa construction que dans son suivi) Le contexte exceptionnel de la crise sanitaire et le souhait de l'ensemble des partenaires d'apporter des solutions concrètes aux secteurs les plus touchés sont certainement en grande partie la cause des carences pointées par vos soins. Nous serons particulièrement attentifs aux conditions techniques et financières de clôture de ce dispositif.

**RÉPONSE DE LA PRESIDENTE DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DU GARD**

Vous m'avez notifié un chapitre du prochain rapport public annuel de la Cour des comptes qui aborde notamment la question de la contribution du Conseil départemental du Gard au fonds régional L'Occal.

En réponse j'ai l'honneur de vous faire connaître que :

La convention passée par le département avec la région prévoit bien, dans son article 2.2 un dispositif de reversement au département en cas de sous consommation des crédits affectés au dispositif L'Occal et ce dans les termes suivants. Toutefois une sous-réalisation manifeste des engagements était constatée sur le territoire, en accord avec la région et sur demande écrite, le montant du 2ème acompte pourrait être revu à la baisse ou annulé. Le calcul définitif serait alors établi dans le cadre du solde ».

La convention tripartite État / région / département conclue en application de l'article 4-1 du décret 2020-371 a été signée en date du 16 juin 2021.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DE HAUTE-GARONNE**

Par courrier en date du 17 novembre 2021, vous m'avez transmis un extrait du rapport annuel 2022 concernant notamment le Conseil départemental de la Haute-Garonne.

Comme évoqué dans le document, le département a adopté une stratégie d'intervention reposant sur de multiples dispositifs afin de répondre au mieux à la crise sanitaire, l'objectif étant d'apporter en urgence le soutien le plus adapté aux haut-garonnaises et haut-garonnais, aux associations, ainsi qu'aux entreprises prestataires de la collectivité.

Même si, comme l'indique le rapport, certains de ces dispositifs ne rentraient dans un cadre juridique totalement stabilisé, ils ont néanmoins permis d'apporter très rapidement un soutien utile et pertinent dans une période particulièrement difficile, tant pour les citoyens que pour l'ensemble des acteurs du territoire.

Par ailleurs, la stratégie pluriannuelle en matière d'investissement est en cours d'élaboration et elle se traduira notamment par le vote d'un nouveau plan de développement 2022-2027 lors du vote du budget primitif 2022. Au regard de l'évolution démographique et des besoins des

territoires, la construction et la réhabilitation de nouveaux collèges font effectivement partie des grandes priorités de ce plan pluriannuel.

Enfin, grâce à une évolution particulièrement dynamique des droits de mutation sur le second semestre 2022 et une maîtrise des dépenses de fonctionnement, le compte administratif anticipé 2021 prévoit une amélioration de la capacité d'autofinancement par rapport à l'exercice 2020.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA LOZÈRE

J'ai bien reçu votre chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel de la Cour des comptes sur « Les interventions économiques des collectivités territoriales d'Occitanie », et je vous en remercie.

Dans ce chapitre est abordé l'effet de la crise sur la situation financière des départements occitans. Il fait apparaître les situations des départements, dont la Lozère, aux vues de leurs capacités de désendettement et leurs taux d'épargne brute.

Le faible endettement du Conseil départemental de la Lozère est le résultat d'une politique de rigueur financière et d'extrême vigilance quant aux dépenses engagées. Il est à noter que ces efforts importants de gestion nous ont permis de respecter l'ensemble de nos engagements dans le cadre des contrats de Cahors.

Dans un contexte d'incertitude tant économique que sanitaire, avec une absence de visibilité quant aux évolutions des recettes, une attention particulière est portée sur la préservation de notre épargne brute afin de maintenir nos efforts d'investissement.

Les conséquences sociales et économiques de la crise sanitaire sont une source d'inquiétude toute particulière pour le département. Notre volonté de participer au fonds économique avait pour vocation d'agir avant que les acteurs des milieux économiques ne soient en trop grandes difficultés, et donc, par voie de conséquence, de limiter les impacts en terme de nombre d'allocataires chômage et RSA.

De nombreuses mesures ont été prises à ce titre, pour soutenir les acteurs locaux, les associations, etc.. Ces dépenses ont été en partie compensées par nos efforts de gestion (comme la limitation des déplacements et l'annulation de nos événementiels).

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DES PYRÉNÉES-ORIENTALES**

En application des articles L. 143-8 et R. 143-3 du code des juridictions financières, je vous adresse cette réponse au chapitre Les interventions économiques des collectivités territoriales d'Occitanie reçu le 17 novembre 2021.

Au nom de l'Assemblée départementale que j'ai l'honneur de présider, je vous remercie pour les éléments transmis.

Dans la continuité des échanges intervenus avec les magistrats de la chambre régionale des comptes d'Occitanie au cours des deux contrôles conduits entre 2019 et 2021, je vous confirme que le département n'a pu « ramener au seuil légal les participations qu'il détient dans certaines SEM ».

L'article 133 – VII de la loi n^o 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe) dispose que « (...) Le département actionnaire d'une société d'économie mixte locale ou d'une société publique locale d'aménagement dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence que la loi attribue à un autre niveau de collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales peut continuer à participer au capital de cette société à condition qu'il cède, dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la présente loi, à la collectivité territoriale ou au groupement de collectivités territoriales bénéficiaire de cette compétence, plus des deux tiers des actions qu'il détenait antérieurement. »

Afin de se conformer à ces dispositions législatives, le département des Pyrénées-Orientales a proposé la cession de ses actions, dès l'entrée en vigueur de la loi, à l'ensemble des actionnaires des Sociétés d'Économie Mixte en question. Aucune réponse positive n'a été reçue. Cette situation met en exergue une des lacunes de la loi NOTRe car aucune mesure n'a été prévue pour obliger les collectivités compétentes à acquérir des actions détenues par le département.

Le département prend acte des observations visant la mise en œuvre du fonds L'Occal en tant que mesure d'urgence au soutien des entreprises affectées par la crise sanitaire. La multiplication des signes de fragilité de l'économie locale a appelé une réponse publique d'une ampleur exceptionnelle. Le fonds de solidarité national a été perçu comme incomplet pour répondre immédiatement aux problématiques territoriales par définition multiples et hétérogènes.

La collectivité va s'appuyer sur l'ensemble des éléments transmis depuis trois ans par les juridictions financières qui ont contrôlé sa gestion. Elle poursuivra le travail engagé depuis plusieurs années avec l'objectif constant d'offrir à nos concitoyens un Service Public de qualité dans le respect des dispositions légales et réglementaires qui encadrent ses décisions.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE

Au nom d'Intercommunalités de France, je tiens à vous remercier pour avoir sollicité les réactions de notre association en vue de la rédaction du rapport public 2022 de la Cour des comptes, concernant : « Les interventions économiques des collectivités territoriales d'Occitanie ». Ce chapitre livre des informations très utiles sur les différents dispositifs d'urgence mis en place par les collectivités, aux côtés de l'État, afin de soutenir les entreprises lors de la première vague épidémique.

La lecture du chapitre appelle de notre part les remarques suivantes :

Concernant la séparation des compétences territoriales en matière de développement économique

La loi dite « NOTRe » de 2015, ainsi que votre chapitre le rappelle, a apporté des précisions concernant les compétences des collectivités territoriales en matière de développement et d'intervention économiques. Les intercommunalités sont désormais responsables de l'aménagement du foncier économique (création, aménagement, gestion des ZAE, et aides à l'immobilier d'entreprise), tandis que la région s'occupe en tant que cheffé de file des aides aux entreprises et des stratégies économiques. Certains territoires ont fait le choix de déléguer tout ou partie de ces aides par convention, le plus souvent de façon transitoire (intercommunalités de formation récente, transfert de compétences...). Si ce besoin de souplesse semble nécessaire, Intercommunalités de France considère qu'il ne s'agit pas d'une norme.

La loi NOTRe prenant effet depuis près de cinq ans, les exemples cités des départements des Pyrénées-Orientales et de l'Ariège, dont les participations dans différents satellites économiques (agence de développement économique, SEM) appellent à un encadrement plus strict de l'exercice des compétences par les pouvoirs administratifs. La nécessité de préserver ce cadre a justement été rappelé par la circulaire des ministres de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et des comptes publics du 5 mai 2020, alors qu'un certain nombre de départements ont abondé des régimes d'aides notamment locaux, régionaux ou nationaux ne relevant pas de leurs compétences.

Intercommunalités de France est satisfait que le législateur ait conforté le binôme Intercommunalités-région, ce qui permet une gestion optimisée du foncier économique (déploiement d'une offre de services aux entreprises cohérente, parcours économique des entreprises au sein du territoire, planification des disponibilités foncières.

Concernant la coordination des dispositifs de soutien

Comme l'indiquent les magistrats financiers, les dispositifs de soutien à l'activité économique ont dû être mis en place en des délais extrêmement courts, dans un contexte d'arrêt intégral de l'activité pour de nombreuses entreprises. Des moyens exceptionnels ont été mobilisés par le gouvernement à travers le fonds de solidarité national, le prêt garanti par l'État et le régime d'activité partielle. Les reports de cotisations sociales comme d'autres mesures ciblées telles que le dégrèvement partiel de CFE (pris en charge à 50 % par l'État) ont complété cet arsenal très puissant qui a montré son efficacité pour amortir les impacts de la crise sur l'emploi et les économies locales.

Dans un tel contexte, l'action des collectivités ne pouvait s'inscrire qu'en complément des dispositifs nationaux, à travers des montants budgétaires nécessairement plus limités. Le rapport met bien en évidence les écarts de moyens financiers alloués à ces dispositifs par l'État et les collectivités. Celles-ci se sont surtout efforcées de combler certains points aveugles des dispositifs nationaux par un ciblage plus fin, adapté à leur contexte local.

La Cour évoque dans son rapport les redondances entre certains dispositifs et leur inégale efficacité, certains d'entre eux ayant même été caractérisés par une sous-consommation. Elle met également en cause des interventions débordant le cadre réglementaire issu de la loi NOTRe et de ses textes d'application.

Intercommunalités de France souhaite rappeler le contexte d'extrême urgence dans lequel ces interventions ont dû être définies et les imprécisions juridiques qui ont dû être levées progressivement, entre le mois de mars et le mois de juin 2020, pour encadrer ces interventions. Si les abondements du fonds de solidarité national étaient ouverts à l'ensemble des collectivités, la création de fonds régionaux ou locaux, et leur abondement par d'autres collectivités, a exigé un travail de précision juridique voire d'adaptation des textes au printemps 2020. Il doit être noté que les contributions au fonds de solidarité national ont pu bénéficier d'un traitement comptable spécifique en étant imputables en dépenses d'investissement, ce qui n'a pas été le cas des autres fonds, d'initiative régionale ou locale. La Commission européenne a également dû faire évoluer les règles d'encadrement juridique des aides aux entreprises sur plusieurs points.

Au-delà de la nécessité d'intervenir en urgence, et de préciser certaines règles ou définitions au regard du nouveau contexte (cf. la prohibition de principe des aides aux entreprises dites « en difficulté »), il doit être tenu compte de la forte évolutivité des règles d'intervention des dispositifs au cours de la crise. Le rapport de la Cour évoque certaines concurrences entre dispositifs, mais dont beaucoup tiennent à l'élargissement des critères d'intervention du fonds de solidarité national tout au long de l'année 2020. Les fonds régionaux et locaux ont souvent été créés pour répondre à des cas non éligibles au FSN à l'origine mais qui ont pu le devenir par la suite, ce qui a suscité les chevauchements mentionnés.

Pour autant, la Cour évoque les efforts de coordination notables dont ont fait preuve les régions avec l'État, via le Fonds de solidarité et d'autres dispositifs, mais aussi avec les collectivités infra-régionales et notamment les intercommunalités. Notre association a produit tout au long de l'année 2020 une analyse comparée de ces initiatives dans les régions et a constaté d'évidents efforts de coordination entre niveaux territoriaux afin de réguler les concurrences institutionnelles.

Le fonds L'Occal a constitué en Occitanie la traduction d'un dispositif d'avances remboursables qui, initié en région Grand Est sous le nom de « Fonds Résistance », a trouvé des traductions analogues dans toutes les régions métropolitaines et certaines collectivités ultramarines. Conçus avec la Banque des territoires, ces fonds régionaux ont associé les départements et les intercommunalités dans une logique de parité de financement par habitant.

Ces fonds ont permis de répondre à certains besoins des entreprises mais ont, il est vrai, été souvent sous-consommés. Les prêts déjà souscrits au titre du PGE et les reports de cotisations ont conduit de nombreuses entreprises à considérer que leur souci immédiat n'était pas celui de leur trésorerie mais celui de la compensation de leurs pertes de chiffre d'affaire ou de la prise en charge de leurs coûts fixes. Les fonds régionaux en avances remboursables ont été de fait souvent complétés par des fonds complémentaires intervenant sous forme de subvention (aides à l'investissement, aides au loyer...) ou par un différé de remboursement encore plus généreux, les rapprochant de fait de quasi-fonds propres.

Notre association tient à souligner les précisions juridiques qui ont dû être apportées par le ministère de la cohésion des territoires durant le printemps 2020 quant aux capacités des intercommunalités à créer leur propre dispositif d'intervention dès lors que celui s'inscrivait dans leur domaine exclusif de compétence, à savoir l'aide à l'immobilier d'entreprises. Des fonds locaux, centrés sur l'aide à l'acquittement des loyers par les entreprises, étaient ainsi parfaitement légaux, les intercommunalités ayant même la possibilité d'un déléguer la gestion au département.

Publiée le 5 mai 2020, la circulaire de la ministre de la cohésion des territoires a rappelé les règles juridiques qui devaient s'appliquer en matière d'intervention économique, visant explicitement les initiatives propres de certains conseils départementaux. Les conseils de légalité des préfectures ont été extrêmement vigilants à partir de cette période et ont conduit à des suppressions de dispositifs jugés illégaux. Comme le mentionne la Cour, peuvent être jugés peu conformes aux textes législatifs les abondements apportés par les départements aux fonds en avance remboursable créés par les régions et la Banque des Territoires. Pour autant, de tels abondements à un dispositif multi-partenarial ne soulèvent aucun problème de concurrence institutionnelle. Il n'est pas possible en l'espèce d'évoquer une substitution à l'action des régions puisqu'il ne s'agissait que de conforter leur initiative. L'État a lui-même permis à l'ensemble des collectivités, y compris les départements, d'abonder le fonds de solidarité national (FSN).

Il est clair que lors de la création du FSN, le ministère de l'Économie et des Finances semblait vouloir en faire le canal d'intervention unique des acteurs publics, d'où les assouplissements apportés à son profit (règles comptables, abondements possibles par toutes les collectivités...). Dans la pratique, les montants d'aides individuels apportés par le FSN comme les seuils requis de pertes de chiffre d'affaire ont incité les collectivités à souhaiter le compléter. Leurs interventions ont souvent été articulées avec le FSN pour ne pas le concurrencer mais en démultiplier l'impact.

Il faut également rappeler que, dans un premier temps, les abondements du FSN par les collectivités ne garantissaient pas un retour à due concurrence de leurs propres aides au profit des entreprises de leur territoire. Cette absence de territorialisation et de visibilité s'est en toute logique avérée très peu incitative pour les intercommunalités qui ont privilégié des outils territorialisés, avec effet de levier de leurs propres apports. Ce n'est que dans un deuxième temps que les modes d'intervention du FSN ont évolué, dans le sens d'une meilleure territorialisation ; rendant moins nécessaire le maintien de dispositifs distincts.

De même, la création de fonds régionaux ou locaux centrés sur les aides à l'acquittement des loyers s'est avérée très pertinente pour compenser les coûts fixes des très petites entreprises, notamment du commerce et de l'artisanat. Ces initiatives ont inspiré par la suite les évolutions des dispositifs nationaux dans un deuxième temps.

Pour toutes ces raisons, Intercommunalités de France considère que les efforts de coordination entre acteurs publics ont été réels durant cette crise et ses différentes phases. Dans des délais extrêmement brefs, des dispositifs d'urgence ont pu être mis en œuvre et répondre à des besoins d'une extrême hétérogénéité. La prédominance des moyens budgétaires

mis en place par l'État (seul acteur capable d'assumer un endettement public massif d'une telle ampleur) ne fait aucun doute à cette occasion. Les interventions des collectivités ont néanmoins un rôle de complément important au profit des plus petites structures, des TPE, des auto-entrepreneurs, des associations... Leur mobilisation active a également été fondamentale dans l'assistance aux chefs d'entreprise pour décrypter les aides disponibles et constituer leur dossier.

Les interventions locales ont également préfiguré et inspiré les évolutions en continu des dispositifs nationaux, en permettant d'améliorer leur paramétrage et de les adapter aux évolutions de la crise épidémique.

Concernant la relance de façon plus générale

La troisième partie de l'étude de la Cour évoque par ailleurs les mesures de relance engagées dans les territoires. Intercommunalités de France partage sur l'essentiel les recommandations des magistrats financiers à ce sujet. Notre association souscrit pleinement aux objectifs assignés aux contrats de relance et de transition écologique (CRTE), contrats pluriannuels et transversaux qu'elle appelait de ses vœux depuis de nombreuses années, mais dont le succès restera très lié à la mise en œuvre. Les CRTE sont en cours de déploiement accéléré mais restent encore freinés dans leur ambition par l'absence de pluri-annualité des crédits d'investissement de l'État et la concurrence des appels à projets verticaux pilotés depuis Paris.

Notre association confirme le rôle central de la commande publique dans cette phase de relance et constate une reprise soutenue de cette dernière en 2021, suivie de fortes créations d'emplois dans les secteurs de la construction et les ingénieries associées. À la différence des magistrats financiers cependant, notre association n'est guère étonnée que la relance s'opère en premier lieu à partir de projets déjà inscrits dans les programmes pluriannuels d'investissement des collectivités. Que les moyens exceptionnels du plan France relance servent, en première phase, à accélérer certaines réalisations et à boucler les plans de financement, est dans la logique des choses. Les mesures les plus nouvelles, encourageant de nouvelles pratiques, nécessiteront davantage de temps et d'études pour la réalisation effective (cf. fonds friches, projets hydrogène...). De fait, le plan de relance doit nécessairement s'inscrire dans la durée et ne pas s'interrompre à la fin 2022.

Concernant la situation financière des intercommunalités, notre association a produit plusieurs notes et études sur ce point. Courant 2020 plusieurs enquêtes réalisées auprès des intercommunalités ont montré que la crise sanitaire avait eu un impact sur les dépenses de 2020 : aides financières de soutien aux acteurs économiques et associatifs, dépenses en lien avec des achats de fournitures spécifiques (masques, gel...), heures supplémentaires... Certaines de ces dépenses se sont poursuivies en 2021. À l'opposé, du fait de l'arrêt des activités plusieurs dépenses ne se sont pas

faites : fluides non consommés, heures supplémentaires non réalisées, manifestations culturelles ou sportives annulées.

Contrairement aux recettes tarifaires et domaniales des collectivités qui ont connu une chute importante⁴⁵⁹ du fait des fermetures ou des baisses de fréquentation imposées par les périodes de confinement, les impôts directs ont fait preuve de résistance. Cette stabilité étant principalement due aux décalages temporels entre la situation économique des redevables, la perception de l'impôt par l'État et son reversement aux collectivités.

Ainsi, en 2020, le produit des impôts locaux directs a augmenté de + 1,8 %, principalement tiré à la hausse par les impôts économiques (CVAE, IFER, TASCOM) s'appuyant sur les résultats antérieurs des entreprises. Pour 2021, selon les premiers éléments communiqués par la DGFIP, le recul de la CVAE s'avère modéré (- 1,9 %), il pourrait être beaucoup plus sévère en 2022. De leur côté les impôts fonciers reposant plus largement sur une logique de stock ont également bien résisté en 2020 comme en 2021. À nouveau les évolutions nationales doivent être analysées avec une grande prudence, les disparités territoriales étant très fortement marquées.

En revanche, comme cela a été signalé dans de nombreux rapports, la fiscalité indirecte a été plus durement touchée en 2020, mais aussi en 2021 par les effets de la crise sanitaire : taxe de séjour, droit de voirie, versement mobilité, taxe sur les remontées mécaniques, taxe sur les carburants (outre-mer), etc.. Ces ressources très réactives à la situation économique immédiate des collectivités qui en bénéficient, souvent les communes, ont été fortement orientées à la baisse en 2020.

C'est en pariant sur cette stabilité, voire sur la bonne dynamique des impôts locaux, que l'État a d'ailleurs conçu son dispositif de neutralisation des pertes de ressources pour les collectivités en 2020. Contrairement à un dispositif qui aurait ciblé les pertes de recettes directement affectées par la crise sanitaire, le choix a été fait de compenser les pertes de ressources à partir d'un panier très large intégrant, les recettes fiscales et domaniales, mais excluant les recettes tarifaires afin de ne pas interférer dans les choix de gestion locaux (les partenaires privés des collectivités ayant pu de leur côté bénéficier des mesures de soutien gouvernemental, aides au chômage partiel...). Seules les collectivités pour lesquelles la différence entre la moyenne des recettes fiscales et domaniales au cours des trois dernières années (de 2017 à 2019) et ces mêmes recettes en 2020 était négative ont été compensées. En procédant de la sorte et du fait de la progression plutôt favorable des assiettes fiscales sur cette période et qui s'est prolongée en 2020, le filet de sécurité s'est concentré sur les territoires les plus touchés par la crise.

⁴⁵⁹ Chute de - 21,4 % pour les recettes tarifaires et de - 18 % pour les recettes domaniales entre 2019 et 2020, selon l'Observatoire de la gestion publique locale 2021.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AGENCE ARIÈGE ATTRACTIVITÉ

Par courrier en date du 17 Novembre 2021, vous m'adressez le chapitre concernant les interventions économiques des collectivités territoriales dans le contexte de la crise à partir de l'exemple de la région Occitanie. Ces éléments sont destinés à figurer dans le rapport public annuel 2022 de la Cour des Comptes et vous souhaitez être destinataire de mes observations éventuelles.

Je tiens à préciser que l'agence Ariège Attractivité n'a pas été créée par le département de l'Ariège pour que celui-ci puisse continuer à avoir une action directe dans le domaine du développement économie, domaine que la loi NOTRe avait supprimé en 2015. Ariège Attractivité a été créée fin 2017 par les 8 intercommunalités du département, et non 4, comme leur outil mutualisé d'attractivité et de développement économique.

Si on regarde la situation post loi NOTRe, les 8 EPCI qui composent le département de l'Ariège pouvaient légitimement chacun se doter d'un outil de type agence comme d'autres intercommunalités l'ont fait en France et en Occitanie, avec des risques de concurrence, de coût budgétaire notamment de frais de structures et compétences ressources humaines. Elles ont choisi d'entrer dans une démarche collective et collaborative et construire avec le département, les acteurs locaux de l'économie productive, de l'économie touristique et de l'économie résidentiel un outil opérationnel commun et mutualisé permettant de rechercher la meilleure efficacité au meilleur coût.

Les missions qui sont confiées à l'agence par ses intercommunalités et par le Conseil départemental sont clairement des missions d'attractivité au sens précis du terme et non des missions d'agence de développement économique : attractivité de porteurs de projets industriels et touristiques, attractivité de salariés, attractivité de télétravailleurs, attractivité des professions de santé, De plus la création fin 2017 de l'agence d'attractivité n'est en aucun cas une suite ou une prolongation de l'agence de développement économique, Ariège Expansion, qui existait en Ariège depuis 1996 avec la création d'une nouvelle association avec une gouvernance et des missions différentes.

2

Le soutien apporté aux stations de moyenne montagne des Pyrénées-Atlantiques

PRÉSENTATION

Apparues en France au cours de la première moitié du XX^{ème} siècle, les stations de sports d'hiver sont devenues un moteur de l'économie touristique de montagne. La France était, en 2019, la troisième destination de ski au monde avec 53,4 millions de journées-skieurs⁴⁶⁰. 309 stations de ski sont implantées sur 405 communes de montagne, la majorité dans le massif des Alpes, puis dans les Pyrénées.

La Cour des comptes a formulé à plusieurs reprises des réserves sur la viabilité à long terme de certaines stations, ainsi que sur la pertinence de leur modèle traditionnel centré sur le ski⁴⁶¹. À ces enjeux de long terme est venue s'ajouter, à partir de l'hiver 2020, la nécessité de faire face à l'épidémie de covid 19, qui a brutalement perturbé le fonctionnement des stations de sports d'hiver.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine a analysé l'impact de cette crise sur un opérateur gestionnaire de deux stations de ski des Pyrénées-Atlantiques⁴⁶². Le constat qui en ressort est celui d'une crise sans précédent pour les stations de moyenne montagne des Pyrénées-Atlantiques (I). Le soutien qu'elles ont obtenu pour y faire face risque, paradoxalement, de retarder leur transition vers un modèle économique soutenable (II). Aussi la Cour réitère ses recommandations de reconversion de leur modèle économique, qui demeurent pertinentes pour de nombreuses stations de moyenne montagne au-delà de ces deux exemples.

⁴⁶⁰ Les journées-skieurs mesurent l'attractivité des domaines skiables à partir de la comptabilisation des visites de personnes ayant effectivement skié dans une journée, indépendamment du prix payé et du temps passé sur les pistes.

⁴⁶¹ Cf. *L'avenir des stations de ski des Pyrénées : un redressement nécessaire, des choix inévitables*, rapport public annuel, février 2015, *Les stations de ski des Alpes du nord face au réchauffement climatique : une vulnérabilité croissante, le besoin d'un nouveau modèle de développement*, rapport public annuel, février 2018.

⁴⁶² Gourette (commune d'Eaux-Bonnes) et La Pierre-Saint-Martin (commune d'Arette). La station d'Artouste n'est pas incluse dans le périmètre de l'enquête.

I - La pandémie de la covid 19 : une crise conjoncturelle sans précédent pour les stations de moyenne montagne des Pyrénées-Atlantiques

En Nouvelle-Aquitaine, les deux principaux domaines skiables sont les stations de sports d'hiver de Gourette et La Pierre-Saint-Martin, propriétés du département des Pyrénées-Atlantiques⁴⁶³. Ayant créé une régie des stations d'altitude en 1981, celui-ci est l'autorité organisatrice des transports publics par remontées mécaniques sur les deux stations. Il a choisi en 2001 d'en déléguer l'exploitation à un établissement public départemental, l'Établissement public des stations d'altitude (EPSA), par le biais d'un contrat d'affermage⁴⁶⁴. L'EPSA exploite ces remontées mécaniques ainsi que certains restaurants d'altitude et les parkings publics des deux stations.

A - L'impact très négatif de la crise sanitaire sur l'activité et les résultats des stations de l'EPSA

L'année 2020 a été marquée par le fort impact de la crise sanitaire sur l'activité touristique. En France métropolitaine, le nombre de nuitées hôtelières a ainsi chuté de plus de 50 % par rapport à 2019⁴⁶⁵. Les hébergements en montagne ont vu leur fréquentation s'effondrer durant l'hiver et au début du printemps (plus de 90 % de nuitées en moins), en raison de la fermeture de la plupart des stations de ski⁴⁶⁶.

Comme dans les autres stations de ski, la mise en œuvre des mesures de sécurité nécessaires pour faire face à la crise sanitaire a eu des conséquences significatives sur le fonctionnement de l'EPSA. Ses deux stations de ski ont été contraintes de fermer à compter de mi-mars 2020, perdant pour ce seul mois d'exploitation 1,1 M€, et près de 3,4 M€ sur l'ensemble de l'année, soit une baisse de 42 % de leur chiffre d'affaires.

⁴⁶³ Le département possède également les infrastructures du train touristique de La Rhune (commune de Sare).

⁴⁶⁴ Une nouvelle délégation de service public a pris effet le 17 octobre 2012 pour une durée de 18 ans, afin d'intégrer aux deux sites l'exploitation du train touristique de La Rhune.

⁴⁶⁵ Source : Insee, *Focus n° 235* du 18 mai 2021, « Bilan touristique 2020 ».

⁴⁶⁶ Mais les massifs montagneux se distinguent en ayant connu une affluence importante en été (plus 7,7 % de fréquentation en août par rapport à 2019) et, sur toute l'année, la baisse des nuitées la moins importante en France (- 32,8 % de nuitées 2020 seulement).

En raison des mesures de distanciation physique imposées pendant l'épidémie de covid 19, le train de La Rhune, exploité par l'EPSA, n'a pu ouvrir que le 6 juin 2020, contre le 19 mars l'année précédente. La diminution de la clientèle a entraîné un manque à gagner de près de 2 M€ par rapport à l'année précédente.

Tableau n° 1 : stations d'altitude, restaurant, train de La Rhune : comparaison des chiffres d'affaires (CA) de 2019 et de 2020 (en M€)

	2019	2020	Évolution	%
CA stations HT hiver	8,12	4,70	- 3,43	- 42 %
CA stations HT été	0,07	0,05	- 0,03	- 36 %
CA Voyageurs Rhune HT	5,07	3,11	- 1,96	- 39 %
CA Restauration HT	0,69	0,41	- 0,28	- 40 %
CA autres activités	0,83	0,60	- 0,23	- 28 %
Total	14,79	8,86	- 5,93	- 40 %

Source : EPSA

Ainsi, le chiffre d'affaires dégagé en 2020 par l'EPSA au titre de ses trois activités (stations d'altitude, train de La Rhune, restaurants) a atteint 8,9 M€, alors que ses dépenses se sont élevées à 11 M€. L'établissement a donc enregistré un déficit d'environ 2 M€. Au fil de la saison 2020-2021, les vagues épidémiques successives ont continué à affecter les deux stations, à un niveau qui ne sera connu avec précision qu'à la clôture des comptes de l'exercice 2021.

B - Le soutien financier massif et inconditionnel de l'État et du département

L'État, directement et *via* la Banque publique d'investissement (Bpifrance), et le département des Pyrénées-Atlantiques ont apporté un soutien décisif à l'EPSA pour lui permettre de faire face aux conséquences de la crise sanitaire, sans demander cependant de contrepartie en termes d'évolution à moyen terme de l'activité et des perspectives économiques des deux stations concernées.

1 - La souscription d'un prêt garanti par l'État de 3,5 M€

Le coût de fonctionnement de l'EPSA s'élève à environ 1 M€ par mois. Pour le financer, l'établissement a souscrit en 2020, auprès de Bpifrance, un prêt garanti par l'État (PGE) à taux zéro, à hauteur de 3,5 M€. Le montant sollicité par l'établissement correspondait à son estimation de la perte de chiffre d'affaires, à ses besoins de trésorerie et à ses autres engagements financiers, dont le versement du solde de la redevance d'affermage due au département au titre de 2018, pour un montant de 2,43 M€ (le calendrier de paiement de la redevance prévoit que les sommes dues au titre de l'année N sont payées en N+2).

2 - L'accompagnement financier du département par une subvention exceptionnelle de 2,86 M€

Afin de permettre à l'EPSA de poursuivre son activité et d'assurer sa trésorerie, le département a décidé de compenser le déficit 2020 par une subvention exceptionnelle qu'il a inscrite à son budget 2021. Celle-ci, d'un montant de 2,86 M€, a été versée à 50 % dès l'adoption du budget départemental. Le solde a été payé sur présentation du compte administratif 2020 de l'EPSA.

3 - Le recours de l'établissement au chômage partiel pour 0,35 M€

En raison de la forte baisse d'activité, l'EPSA a sollicité le dispositif du chômage partiel, qui prévoit un paiement par l'employeur à ses salariés de leurs heures de travail à hauteur de 70 %, le reste étant pris en charge par l'État. L'établissement a ainsi recouru en 2020 au chômage partiel de façon importante, pour 0,35 M€ (toutes activités comprises).

Tableau n° 6 : remboursement perçu de l'État au titre du chômage partiel en 2020

Du 16 mars 2020 au 3 janvier 2021	Nombre heures	Remboursement
Gourette	19 020	165 995 €
La Pierre-Saint-Martin	11 824	102 395 €
Izeste	2 338	25 504 €
Rhune	4 261	39 803 €
Restauration Gourette	2 458	20 301 €
Total	39 901	353 999 €

Source : EPSA

4 - La compensation par le fonds de soutien de l'État à hauteur de 49 % du chiffre d'affaires, soit 6,4 M€, en 2021

Un dispositif national d'indemnisation a été mobilisé pour les exploitants de remontées mécaniques

Afin de leur permettre de faire face à la succession des vagues de covid 19 et aux mesures de restriction de l'activité, l'État a actionné divers dispositifs d'urgence pour les zones de montagne, évalués à 5,4 Md€ en mai 2021⁴⁶⁷ : fonds de solidarité, dispositif « coûts fixes », prêts garantis, chômage partiel, etc.

Un dispositif spécifique a été mis en place en mars 2021 pour les exploitants de remontées mécaniques où l'accueil du public a été partiellement ou totalement interdit du fait de l'épidémie (décret n° 2021-311 du 24 mars 2021). Il permettait aux exploitants de bénéficier d'une aide fixée à 49 % d'un chiffre d'affaires de référence correspondant à la moyenne des chiffres d'affaires des remontées mécaniques de 2017, 2018 et 2019.

198 des 249 demandes d'aides déposées ont été instruites par les différents commissariats de massif ou l'Agence nationale de cohésion des territoires. Elles ont donné lieu à indemnisations pour un montant total d'un peu plus de 639 M€.

Ce soutien financier a été attribué rapidement (demandes en ligne, nombre réduit de pièces justificatives), sans prendre en compte les conséquences variables de la crise sur les résultats d'exploitation des stations. Un contrôle *a posteriori* est prévu pour vérifier qu'il n'y a pas eu de surcompensation du dommage subi par les exploitants de remontées mécaniques, sur la base d'une comparaison entre l'excédent brut d'exploitation de l'hiver 2021 (après soutien) et celui de 2019, affecté d'un coefficient correcteur. Conformément aux règles européennes en matière d'aides, le montant octroyé ne doit pas dépasser le strict nécessaire pour compenser le dommage. Ce contrôle *ex post* pourrait venir alimenter le dispositif de suivi stratégique de la crise structurelle des stations de sports d'hiver.

Dans ce cadre, l'EPSA a signé avec l'État une convention pour attribution d'une subvention. L'aide dont il a bénéficié a été calculée sur la base d'un chiffre d'affaires de référence de 13,06 M€, soit une compensation prévisionnelle de 6,40 M€. Celle-ci a été versée en deux fois : 75 % (soit 4,80 M€) lors de la signature de la convention (le 30 avril 2021), le solde après le 1^{er} mai 2021.

⁴⁶⁷ Plan « Avenir Montagnes » de France Relance.

C - Un exploitant de stations de moyenne montagne déjà fortement soutenu avant la crise de 2020

Avant même la pandémie de covid 19, l'EPSA connaissait déjà une situation dégradée, nécessitant de forts soutiens publics.

Ainsi avait-il déjà bénéficié du dispositif d'activité partielle à plusieurs reprises : à hauteur de 13 447 heures pour la saison 2015-2016, 539 heures pour 2016-2017 et 4 305 heures pour 2018-2019. Le montant perçu en 2020 est cinq fois supérieur à celui de 2015-2016.

De plus, le département avait déjà versé à l'établissement des subventions exceptionnelles au cours des cinq dernières années : à hauteur de 1 M€ en 2016 (le compte administratif 2015 faisait apparaître un déficit de 1,08 M€ et une diminution équivalente des fonds propres), puis de 0,5 M€ en 2017 (à raison d'un déficit de 0,48 M€).

*

**

Dans leur ensemble, les aides publiques liées à la crise sanitaire de 2020 et 2021 s'élèvent à un peu plus de 9,5 M€ d'aides directes, auxquelles s'ajoute la garantie de l'État sur 3,5 M€ d'emprunt, soit plus de 13 M€ (dont 10,25 M€ de l'État et 2,86 M€ du département), ce qui représente près d'une année de chiffre d'affaires. Si ces aides massives ont permis de faire face à un choc imprévisible, elles n'ont cependant pas incité les différentes parties (établissement et financeurs) à repenser le modèle de l'EPSA.

II - Un soutien inconditionnel, risquant de retarder la nécessaire transformation du modèle des stations de moyenne montagne

Les aides publiques obtenues en 2020 et 2021 ont, pour la plupart, été calculées sur la base de l'exploitation 2019 (ou antérieure). Elles financent la continuité d'un modèle économique ancien, sans remise en cause stratégique.

Dès 2015, la Cour a pourtant observé que « *la pérennité des stations de ski des Pyrénées [était] conditionnée à la nécessité [...] de mettre en œuvre une véritable stratégie de développement territorial qui ne soit plus exclusivement centrée sur le ski alpin, en particulier en moyenne montagne* ». Elle recommandait notamment aux régions et départements pyrénéens de contribuer à l'élaboration d'un projet de territoire avec toutes les parties prenantes, et aux collectivités gestionnaires des stations « *d'assurer l'équilibre d'exploitation ou, à défaut, d'envisager l'arrêt de l'activité en cas de difficultés structurelles trop importantes* ».

La Cour observe que, depuis lors, les acteurs concernés ne se sont pas mobilisés à la hauteur des enjeux. Les perspectives économiques des stations de l'EPSA se sont pourtant dégradées, corroborant l'analyse de 2015. Les soutiens massifs obtenus lors la crise sanitaire n'auront qu'un impact de court terme si le modèle d'activité des stations n'est pas repensé.

A - Des acteurs peu mobilisés avant la crise sanitaire pour redresser durablement la situation des stations de l'EPSA

1 - Les efforts limités de la région et du département pour réinventer un modèle économique

a) Une stratégie régionale très générale en matière de stations de ski

Si la région Nouvelle-Aquitaine n'est pas propriétaire ou gestionnaire de domaines skiables, elle dispose d'une capacité d'impulsion sur les parties prenantes puisqu'elle cofinance avec l'État le plan Montagne 2016 du département des Pyrénées-Atlantiques – sans aller jusqu'à prescrire les types d'exploitation.

Elle a élaboré en 2018 un Schéma régional de développement touristique et des loisirs, qui assigne aux espaces de montagnes l'objectif de devenir « *multi-activités et multi-saisons* ». Il y est souligné que la fréquentation dans les Pyrénées se répartit déjà entre 40 % seulement en hiver-printemps, et 60 % en été-automne, et que la randonnée, le cyclotourisme et l'activité thermale sont les principaux facteurs de rééquilibrage d'une activité dépendante de la neige. S'agissant des espaces de la montagne limousine, ce schéma touristique souligne la nécessité de « *développer au plus vite des activités palliatives face au manque d'enneigement* », ce qu'il n'évoque pas pour les Pyrénées.

Par ailleurs la région a, en juillet 2019, établi sa feuille de route NéoTerra consacrée à l'accélération des transitions, notamment en montagne. Il s'agit d'anticiper les effets du changement climatique, de prévoir les investissements nécessaires pour développer des activités praticables pendant les quatre saisons, de permettre une gestion des flux optimisée et d'éviter la sur-fréquentation des espaces naturels.

En 2020, la région a aussi décidé d'entrer au capital de la Compagnie des Pyrénées (ex N'Py) pour conforter sa place dans le secteur et se doter d'outils d'accompagnement des stations de moyenne montagne.

Le moment est sans doute venu pour elle de s'impliquer davantage dans la rénovation du modèle économique et du cadre juridique d'exploitation de ces stations et d'adapter les aides financières qu'elle leur apporte, y compris en les assortissant de conditionnalités.

b) Un département propriétaire et investisseur qui ne remet pas en question le modèle déficitaire de l'EPSA

Dans le cadre du plan Montagne local, le département des Pyrénées-Atlantiques a défini une stratégie globale de développement des stations.

En qualité de propriétaire et maître d'ouvrage, il a élaboré un plan d'investissement censé être cohérent avec le positionnement des stations, leur potentiel et ses propres capacités de portage financier. Entre 2013 et 2015, il a ainsi financé à hauteur de 24 M€ une opération de modernisation globale des pistes et des remontées mécaniques de la station de La Pierre-Saint-Martin. Cet effort significatif répondait au retard cumulé sur le domaine⁴⁶⁸.

En dépit de la recommandation formulée par la Cour en 2015 de « choisir les projets d'investissement en fonction du projet de territoire et des besoins de la clientèle », le département a continué ces dernières années de financer la modernisation de l'ensemble des équipements, sans réelle sélection. Ainsi affiche-t-il la volonté de garantir la pratique du ski à Gourette pour les 30 prochaines années, en créant un nouveau front de neige à l'altitude de 1 600 m.

Le département souligne qu'au titre de sa compétence en matière touristique, il lui appartient d'« élaborer et mettre en œuvre une stratégie collective de développement de la station (hébergement, services, animations, communication...) avec l'ensemble des acteurs économiques publics et privés ». Cette vision collective de son rôle ne l'a cependant pas conduit, jusqu'à présent, à chercher à développer les mutualisations recommandées en 2015 par la Cour. L'enquête a montré qu'à ce titre, il pourrait utilement développer des coopérations avec la Compagnie des Pyrénées.

Au-delà, la redevance et l'activité restauration nuisent à la rentabilité de l'EPSA. Dans la mesure où une partie des redevances versées par ce dernier au département est calculée par application d'un pourcentage sur le montant des investissements réalisés, l'augmentation des investissements a pour effet de dégrader les conditions de l'équilibre financier du fonctionnement de l'EPSA. Le retour sur investissement reste, en tout état de cause, dépendant de l'augmentation de l'activité.

⁴⁶⁸ À Gourette, les investissements ont concerné la mise à niveau et l'adaptation des installations techniques consécutives à la destruction du télésiège des Fontaines de Cotch.

La rentabilité de l'EPSA est, par ailleurs, dégradée par une activité annexe de restauration qui ne nécessite pourtant pas de mise en œuvre directe par un acteur public.

c) L'implication d'autres acteurs reste à préciser

Si la commissaire de massif auprès du préfet coordonnateur du massif des Pyrénées (préfet de Haute-Garonne) a un rôle important concernant les contrats de plan, les décisions structurantes continuent à peser sur les collectivités publiques propriétaires des domaines, département ou syndicat de communes.

Pourtant, la question se pose d'identifier les acteurs les plus à même de réussir la transformation du modèle économique des stations. Les collectivités publiques font ainsi face au dynamisme d'autres acteurs : la Compagnie des Pyrénées, qui réunit les régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine, et les acteurs privés comme la société Altiservices, filiale du groupe Engie et titulaire d'une délégation de service public de stations d'altitude dans les Pyrénées occitanes. La première commercialise huit stations néo-aquitaines et occitanes et pourrait permettre de mutualiser les matériels et de valoriser les matériels non utilisés. La Compagnie des Pyrénées peut en effet permettre de structurer des modèles de gestion autour des activités estivales et expérimenter de nouveaux modèles à l'échelle du massif. Elle pourrait également, par son activité foncière, travailler sur la redynamisation des « lits froids »⁴⁶⁹ en station.

2 - Des projets de diversification de l'EPSA insuffisants

La diversification s'apprécie site par site. À ce titre, confier l'exploitation du train de la Rhune à l'organisme gestionnaire des stations d'altitude n'est pas une diversification, quel que soit le bénéfice comptable de cette complémentarité d'activité.

La stratégie de développement mise en œuvre par l'EPSA repose essentiellement sur la conquête d'une nouvelle clientèle, mais également sur la diversification opérée depuis 2012 vers des pratiques de loisirs multiformes, propres à chaque domaine skiable⁴⁷⁰.

⁴⁶⁹ Les lits froids désignent les logements rarement occupés par leurs propriétaires ou des locataires occasionnels (quelques semaines par an seulement).

⁴⁷⁰ Par exemple : sauts sur airbag gonflable, location de trottinettes et de carabines laser, voire de vélos à pneus surdimensionnés plus adhérents.

D'autres axes de développement restent à définir, notamment pour assurer l'équilibre de l'exploitation estivale des stations, jusqu'ici déficitaire⁴⁷¹. La stratégie de développement de l'EPSA demeure coûteuse et offre de faibles perspectives de retour sur investissement.

3 - Une exploitation des stations en déficit récurrent bien avant la crise sanitaire

Faute de réelle réorientation de leurs activités, les deux stations connaissaient avant même la crise une stagnation de leur chiffre d'affaires hivernal et un faible développement de celui d'été. La dégradation de leur attractivité commerciale, accentuée par les effets du changement climatique (voir *infra*), et les difficultés de financement de leurs investissements et de l'activité de restauration, les a plongées dans une situation de déficit d'exploitation récurrent.

Si les déficits accumulés par l'EPSA de 2016 à 2019, hors subvention, ne s'élèvent qu'à 0,45 M€, il s'agit d'un effet de trompe l'œil qui s'explique, d'une part, par la compensation du déficit des stations d'altitude par les excédents significatifs (+ 6,7 M€) du train de la Rhune. D'autre part, le département est aussi intervenu pour rééquilibrer l'exploitation et l'EPSA a reçu à deux reprises des subventions de sa part : 1 M€ en 2016 et 0,5 M€ de subvention exceptionnelle de fonctionnement en 2017. Par conséquent, plus de 8 M€ sont venus abonder, par ces deux canaux, le fonctionnement des stations d'altitude de l'EPSA de 2016 à 2019.

B - Des perspectives économiques toujours défavorables au sortir de la crise sanitaire en raison d'une double fragilité commerciale et environnementale

1 - Une clientèle en repli tendanciel

L'analyse de l'évolution de la fréquentation des stations de ski françaises sur les 13 dernières années montre une stagnation, voire une légère baisse. Sur le marché français du ski, le massif pyrénéen est en recul : sa part dans la clientèle des stations françaises est passée de 9 % en moyenne sur la période 2015-2018 à 8 % sur la période 2016-2019⁴⁷².

⁴⁷¹ À noter qu'une étude de diversification hors tourisme a été menée en 2017 par Hydrostadium (EDF) sur le potentiel hydroélectrique à Gourette, prévoyant au plus 72 000 € de chiffre d'affaires annuel, solution partielle aux déficits annuels déjà rencontrés.

⁴⁷² Source Domaines skiables de France.

Si la fréquentation est importante à Gourette et à La Pierre-Saint-Martin lors des vacances de Noël et de février et pendant quelques semaines de mars, tel n'est pas le cas le reste de la saison. La fréquentation a baissé et il s'est opéré un passage progressif d'un cycle de 6/7 semaines de « rentabilité » à 4 semaines. Elle se trouve alors en-dessous du « point mort », correspondant au niveau à partir duquel les recettes (forfaits) permettent d'équilibrer les coûts d'exploitation.

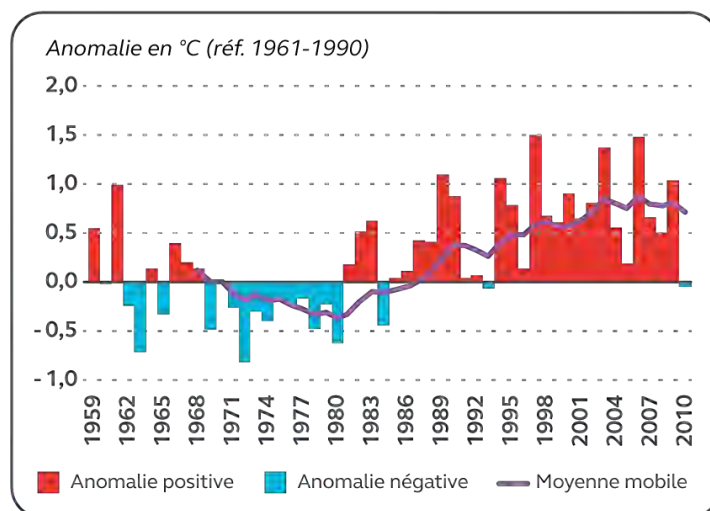
De plus, ces deux stations attirent d'abord une clientèle de proximité, qui ne se déplace le plus souvent que pour des durées inférieures à cinq jours. Cette clientèle représente 71 % des journées-skieurs à La Pierre-Saint-Martin et 65 % à Gourette (saison hivernale 2018-2019), contre 8 % dans les stations des Alpes du Nord et 18 % dans celles des Alpes du Sud.

Enfin, les études successives réalisées pour les Pyrénées relèvent un vieillissement de la clientèle. Les stations des Pyrénées-Atlantiques sont particulièrement touchées : la part des moins de 35 ans a baissé de 16 points entre 2007 et 2019 à La Pierre-Saint-Martin et de 14 points à Gourette. Conforter le modèle économique de l'EPSA impliquera la conquête du segment des jeunes adultes et de la clientèle de proximité espagnole.

2 - Le réchauffement climatique, source de sérieux risques pour l'activité neige des stations de moyenne montagne

Le changement climatique est un enjeu majeur pour les territoires de montagne : il entraîne une diminution de l'enneigement naturel, surtout à basse altitude, et agit également sur la production de la neige de culture, qui nécessite des conditions météorologiques spécifiques.

Graphique n° 1 : élévation des températures dans les Pyrénées impactant l'enneigement



Source : Observatoire Pyrénéen du Changement Climatique

Note de lecture : Sont indiquées l'anomalie annuelle par rapport à la valeur moyenne de la période de référence 1961-1990 (en rouge si elle est positive, en bleu si elle est négative) ainsi que l'évolution de la moyenne mobile pour une période de 10 ans (ligne violette).

Deux études récentes en ont mesuré les conséquences sur l'enneigement des stations de ski d'hiver des Alpes et des Pyrénées au cours du XXI^{ème} siècle⁴⁷³ en fonction de différents scénarii climatiques. Il en ressort que sur les 175 stations étudiées en France, en Espagne et en Andorre, 14 à 25 % se trouveront dans une situation critique en termes d'enneigement avant 2050, et ce, malgré le recours à la neige de culture. Dans la deuxième moitié du siècle, il n'y aurait plus une seule station capable d'offrir un enneigement naturel acceptable. En 2080-2100, seules 24 stations alpines pourraient proposer du ski, avec un recours accru à la neige de culture. Selon l'un des scénarii les plus favorables, ne subsisteraient que quelques stations pyrénéennes. L'altitude minimale à laquelle la neige de culture permettrait de maintenir un enneigement satisfaisant grimperait de 200 à 300 mètres dans les Alpes et de 400 à 600 mètres dans les Pyrénées. Les actuelles capacités de production de neige de culture devront être revues à la hausse pour faire face à ces élévations de température, sachant que le changement climatique pourrait également tarir la ressource en eau, nécessaire à la neige de culture.

⁴⁷³ Centre national de recherches météorologiques, « *Winter tourism under climate change in the Pyrenees and the French Alps: relevance of snowmaking as a technical adaptation* », *The Cryosphere*, 13, 1325-1347. Irstea Grenoble, « *Climate controls on snow reliability in French Alps ski resorts* », *ScientificReports*, 2019.

Du fait de leur altitude moyenne, les stations de Gourette (1 400 mètres) et de La Pierre-Saint-Martin (1 500 mètres) sont fortement exposées à ces aléas climatiques. Pour faire face au problème d'enneigement, le département des Pyrénées-Atlantiques et l'EPSA ont décidé de développer les systèmes d'enneigement artificiel. Comme la Cour l'indiquait pourtant dès 2015, les gestionnaires privilégient trop souvent le court terme. L'installation de canons à neige représente en effet « *une solution partielle et onéreuse* » qui pourrait contribuer à sécuriser l'enneigement des stations d'altitude, mais non celui des stations de basse et moyenne montagne. Ici, les canons ne permettent au mieux et à un coût très élevé que la préservation d'un enneigement minimal. De plus, ils ne seront pas efficaces à long terme puisqu'il pourrait ne subsister à l'horizon de vingt ou trente ans qu'une station dans les Pyrénées, située hors des Pyrénées-Atlantiques, avec un enneigement naturel acceptable.

Ces perspectives ont d'ores et déjà commencé à se manifester dans les deux stations de l'EPSA, qui n'accueillent des skieurs tout au long de la saison que grâce à la production de neige artificielle. Avec 110 canons à neige à La Pierre-Saint-Martin et 165 à Gourette, respectivement 25 % et 46 % des domaines sont exploités en neige de culture, contre une moyenne nationale de 35 % en station.

L'absence de neige a une conséquence financière directe en dégradant l'offre offerte au client⁴⁷⁴ et le tarif appliqué. Pendant les quatre dernières saisons, le prix des forfaits journées a été dégradé plus de 40 % du temps en moyenne, malgré les équipements en neige artificielle.

C - Une stratégie à réinterroger pour les stations de moyenne montagne de l'EPSA

1 - L'opportunité d'actualiser le contrat d'affermage entre l'EPSA et le département des Pyrénées-Atlantiques

La durée du contrat d'affermage entre le département et l'EPSA (18 ans) est particulièrement longue alors que celui-ci ne transfère au délégataire que l'exploitation du domaine. Le retard dans la mise en œuvre de la révision prévue de la délégation de service public apparaît à ce titre dommageable puisqu'elle aurait permis une remise à plat de la stratégie d'ensemble des stations, indépendamment des effets de la crise sanitaire.

⁴⁷⁴ Fermeture de pistes non équipées, fermeture d'un ou plusieurs secteurs ponctuellement ou dans la durée, absence de retour à la station « skis aux pieds », impacts sur l'offre débutants, difficultés à rester ouvert sur tout le domaine jusqu'à la fin de la saison, etc..

2 - Un modèle financier et d'activités à réinventer

a) *Mettre à jour le plan d'affaires*

Un plan d'affaires est indispensable lorsque des investissements significatifs ou des évolutions fortes de marché ou de périmètre viennent bousculer les conditions d'équilibre financier de l'activité. Il est aussi utile dans une démarche d'amélioration de moyen terme, pour vérifier le suivi d'une trajectoire cible. Or, en l'espèce, celui des domaines skiables des deux stations n'a pas été mis à jour depuis 2017, alors qu'il pourrait être le vecteur d'un programme pluriannuel d'amélioration de la rentabilité.

b) *Assurer l'adéquation des redevances et du chiffre d'affaires*

Les modalités de détermination du montant de la redevance doivent être fonction de l'économie générale du contrat. Or, pour répondre au principe d'équilibre du budget, l'EPSA a reçu des subventions d'équilibre à plus d'une dizaine de reprises depuis l'année 2000, pour presque 12 M€.

La question de l'adéquation du montant de la redevance par rapport à l'équilibre financier du contrat est donc posée. Son montant actuel est élevé et les nouveaux investissements programmés (concernant la station de Gourette et le train de La Rhune) devraient peser encore davantage. Le contrôle de la chambre régionale des comptes a montré que plusieurs options, non contestées par l'EPSA, existent pour le département :

- modifier le pourcentage de la dotation aux amortissements constatée ;
- allonger les durées d'amortissement des biens mis à disposition ;
- allonger la durée de l'occupation par l'EPSA permettant un rééchelonnement (l'actuelle se terminant en 2030) ;
- revoir la part variable, permettant de garantir le versement de la part fixe, même en cas d'exploitation très défavorable.

3 - La nécessaire formulation d'un modèle durable

Si les massifs montagneux ont vu leur fréquentation hivernale s'effondrer pendant la crise, ils ont aussi connu une affluence importante en été (plus 7,7 % par rapport à 2019). Au-delà de la seule soutenabilité financière de l'exploitation, c'est donc bien la pertinence du modèle d'ensemble qui est posée. Le département envisage ainsi une stratégie quatre saisons pour les deux stations, laquelle devra pleinement tenir compte du diagnostic et des prévisions à présent établis en matière climatique.

Si l'Observatoire pyrénéen du changement climatique⁴⁷⁵ conclut que « *le secteur touristique des Pyrénées présente une vulnérabilité élevée aux impacts du changement climatique* », il souligne aussi que « *le changement climatique pourrait également avoir des effets positifs sur le tourisme de montagne. L'allongement de la saison estivale et l'apparition de températures plus douces au printemps et en automne, alliés à la hausse des températures minimales, pourraient se traduire par un accroissement du choix des destinations touristiques de montagne au détriment d'autres destinations moins confortables en raison des températures élevées.* » C'est bien un équilibre entre ces risques et ces opportunités nouvelles que la refondation du modèle de l'EPSA devra viser.

Anticipant la sortie de la crise sanitaire, le plan « Avenir montagnes » présenté par le gouvernement en mai 2021 pour 643 M€ de mesures nouvelles⁴⁷⁶ insiste d'ailleurs sur la nécessaire accélération de la transition écologique dans ces territoires et propose un certain nombre de dispositifs de soutien, en particulier en ingénierie des projets de diversification.

⁴⁷⁵ L'OPCC rassemble l'Occitanie, la Nouvelle-Aquitaine, les communautés espagnoles d'Aragon, Catalogne, Euskadi, Navarre et l'Andorre (cf. www.opcc-ctp.org).

⁴⁷⁶ Au-delà des 5,4 Md€ de mesures d'urgence déployés par l'État en raison de la crise.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Si les aides financières allouées aux stations de ski de Nouvelle-Aquitaine pendant la crise ont été importantes, elles ont été dirigées vers le maintien à l'identique des activités. Or, comme la Cour des comptes l'a souligné depuis plusieurs années, il importe que le soutien public à ces stations de moyenne montagne soit l'occasion de repenser leur modèle économique, d'autant qu'elles sont dans l'incapacité d'assurer l'équilibre structurel de leur exploitation. Le travail de revue stratégique et de transformation apparaît d'autant plus nécessaire que les hypothèses d'évolutions commerciales et environnementales les plus récentes ne laissent augurer aucune amélioration pour ces deux sites, ni plus largement pour l'ensemble des stations de moyenne montagne.

La Cour des comptes recommande à ce titre :

À l'État :

- 1. de mettre en place un dispositif de suivi de la situation financière des stations, permettant d'éclairer les choix nécessaires en termes d'accompagnement structurel, notamment dans la perspective de la mise en œuvre du plan « Avenir Montagnes » ;*

À la région Nouvelle-Aquitaine :

- 2. de préciser le projet de territoire « durable et résilient » pour les stations de Pyrénées-Atlantiques, avec le département et l'ensemble des parties prenantes, si nécessaire d'autres parties du massif pyrénéen ;*
- 3. de mettre en place une conditionnalité des aides pour renforcer le processus de mutualisation entre les opérateurs de stations ;*

Au département des Pyrénées-Atlantiques :

- 4. de choisir les projets d'investissement sur ces stations en cohérence avec le projet de territoire « durable et résilient » ;*
 - 5. de concevoir avec toutes les parties prenantes un plan d'avenir pour ces stations et rénover le contrat d'affermage de l'EPSA en conséquence.*
-

Réponses

Réponse du Premier ministre	559
Réponse du président de la région Nouvelle-Aquitaine.....	565
Réponse du président du conseil départemental des Pyrénées Atlantiques.....	566
Réponse du directeur général de l'Établissement public des stations d'altitude des Pyrénées-Atlantiques.....	571

Destinataire n'ayant pas d'observation

Madame la directrice générale de la société anonyme d'économie mixte Compagnie des Pyrénées
--

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

J'ai pris connaissance avec grand intérêt du chapitre relatif à l'économie des stations de moyenne montagne face à l'épreuve de la crise sanitaire et des deux exemples dans le département des Pyrénées-Atlantiques sur lesquels il s'appuie. Par ailleurs, les alertes émises ces dernières années par la Cour des comptes, notamment dans son rapport de 2015, soulignant les fragilités économiques de plusieurs stations des Pyrénées et de moyenne montagne, sont bien connues.

1° Les mesures d'urgence

Vous indiquez à juste titre que le soutien de l'État aux stations de ski durant la crise a été massif et inconditionnel. C'était un choix délibéré : protéger les salariés et les entreprises, préserver les capacités, préparer la reprise à la sortie de la crise sanitaire.

Les acteurs touristiques de la montagne ont été confrontés à un arrêt prématuré de leurs activités hivernales début 2020. Durant la saison hivernale 2020/2021, ils ont dû faire face à l'une des pires crises de leur histoire. La fermeture des remontées mécaniques et des équipements collectifs, imposée par une situation épidémique dégradée, a entraîné des baisses de fréquentation dans les stations (- 56 % de nuitées par rapport à la saison 2019/2020) et des pertes de chiffres d'affaires considérables pour les acteurs dépendant de ces activités.

Comme pour l'ensemble du secteur du tourisme, l'État a décidé depuis mars 2020 de soutenir les professionnels, les opérateurs et les collectivités grâce à des dispositifs d'indemnisation d'urgence et de soutien à l'investissement. Des mesures exceptionnelles ont ainsi été dédiées aux acteurs de la montagne afin de compenser la dépendance économique majeure des territoires aux activités touristiques. Parmi ces mesures, près de 650 M€ ont été engagés en soutien aux exploitants de remontées mécaniques dans le cadre d'un dispositif spécifique. Le Gouvernement est très attentif au contrôle a posteriori de ces aides afin notamment d'éviter toute surcompensation des pertes, en cohérence avec la réglementation européenne. En effet, conformément à l'encadrement européen de cette catégorie d'aide, le soutien financier ayant été octroyé sur le fondement du b du 2 de l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le dispositif instauré avait pour objectif de compenser strictement le dommage subi par les exploitants du fait de la fermeture administrative des installations. Ainsi, ce dispositif ne visait pas à accompagner la transition individuelle de certaines stations, mais bien à préserver l'économie de l'ensemble du secteur, contrairement à d'autres aides telles que celles du plan investissement montagne.

L'aide versée au titre de ce dispositif était calculée en deux temps.

Dans un premier temps, l'exploitant a reçu une subvention égale à 49 % de son chiffre d'affaires annuel de référence.

- Le chiffre d'affaires annuel de référence était égal au chiffre d'affaires moyen hors taxe réalisé sur les exercices clos en 2017, 2018 et 2019 pour l'activité de remontées mécaniques. Ce choix d'une moyenne s'est avéré être un contrefactuel pertinent permettant de lisser les aléas positifs ou négatifs pouvant survenir sur une saison donnée.

- Le taux de 49 % a été retenu après échange avec les opérateurs et analyse des données financières transmises, car il permettait de compenser partiellement les charges fixes d'un grand nombre d'exploitants. Un seul taux a été retenu pour tous les exploitants afin d'assurer un paiement rapide des aides, sachant que les éventuelles surcompensations seraient corrigées au moment de la vérification ex post.

Ce mécanisme a permis d'indemniser la majeure partie des exploitants avant la fin du premier semestre 2021, et d'éviter ainsi les risques liés à leurs importantes difficultés de trésorerie après une « saison blanche » sans revenus d'exploitation de remontées mécaniques.

Dans un deuxième temps, afin de s'assurer que les subventions accordées aux exploitants, dans le cadre de ce dispositif ou d'autres, ne leur ont pas permis d'obtenir une compensation plus élevée que le dommage subi du fait de la fermeture des remontées mécaniques, il est vérifié, a posteriori, que le dispositif ne conduit pas à une surcompensation. Pour cette vérification, l'excédent brut d'exploitation (EBE) dégagé par l'exploitant pour l'activité d'exploitation de remontées mécaniques pendant la période de fermeture est comparé à l'EBE dégagé sur une période de durée équivalente et antérieure à la crise sanitaire, après application d'une décote liée à l'évolution du produit intérieur brut (PIB) national. Si l'EBE dégagé pendant la fermeture est plus élevé, le trop-perçu est reversé par l'exploitant. L'EBE dégagé pendant la période de fermeture intègre l'ensemble des subventions perçues par l'exploitant pour compenser ses pertes au titre de son activité d'exploitation de remontées mécaniques.

2° Les mesures de plus long terme

Au-delà, le Gouvernement a ouvert l'accès aux mesures du Plan Tourisme (fonds de solidarité, prise en charge majorée de l'activité partielle, prêts garantis par l'État) aux professionnels de la montagne et aux commerces situés dans les stations et dans les vallées, en raison de leur dépendance à la fréquentation touristique, ainsi qu'aux entreprises situées en amont de la chaîne de valeur des activités de montagne. Des mesures de relance et d'investissement viennent compléter ces dispositifs avec le soutien de la Banque des territoires et de Bpifrance.

Ce plan de soutien a contribué à préserver l'économie des 325 stations de montagne françaises et les plus de 120 000 emplois (directs et indirects) qui y sont liés. Il permet d'envisager aujourd'hui la relance et l'avenir de ces territoires. L'État a pris la mesure de la situation, à la fois pour faire face à l'urgence afin de préserver l'économie des sports d'hiver et pour permettre tout au long de l'année les investissements rendus possibles par les bénéfices de la saison hivernale.

Les sports d'hiver constituent en effet un vecteur d'attractivité essentiel et surtout le socle économique actuel des stations de montagne.

L'État est néanmoins conscient des défis structurels auxquels fait face l'industrie du tourisme de montagne depuis quelques années, défis liés au changement climatique, notamment.

Le repositionnement commercial et environnemental, comme évoqué dans le rapport, est indispensable pour assurer la viabilité et la compétitivité du tourisme de montagne de demain, particulièrement dans les zones de basse et moyenne montagne :

- *commercial, à la fois par une diversification et une « dessaisonalisation » des offres afin de répondre aux nouvelles attentes des touristes et de renouveler les clientèles en toute saison ;*
- *environnemental, par la considération objective des effets du changement climatique sur les modèles de gestion et les capacités des territoires et des stations ainsi que par la mise en œuvre de schémas de développement écologiquement soutenables (gestion de l'eau, protection de la biodiversité, gestion des besoins énergétiques, prévention des risques).*

La sortie de la dépendance à la saison hivernale est donc l'un des objectifs principaux que je partage avec la Cour. La crise sanitaire a souligné l'importance de ces enjeux et a fait apparaître des pratiques touristiques nouvelles. Une tendance de fonds s'est confirmée : l'intérêt renouvelé des touristes pour le choix de destinations montagnardes au cours de la saison estivale. Depuis une dizaine d'années, la fréquentation estivale de ces destinations est en croissance constante (y compris au cours des deux dernières années). L'intérêt des clientèles est donc avéré, l'été constitue un relais de croissance à ne pas négliger. Les destinations doivent pouvoir répondre à cette demande grandissante par des offres durables, de qualité et dimensionnées aux attentes de leurs clientèles. Par ailleurs, durant la dernière saison hivernale, la résilience des destinations proposant un panel d'activités large et diversifié a été observée. Certaines stations des Vosges, du Jura ou encore des Pyrénées, moins dépendantes de l'activité de ski alpin, ont enregistré des taux d'occupation satisfaisants sur la saison.

C'est bien conscient de ces enjeux que j'ai souhaité, en parallèle du soutien d'urgence évoqué ci-dessus, présenter un plan pour la diversification et la transition durable de nos stations et de l'économie de montagne. C'est tout l'enjeu du plan Avenir montagnes que j'ai présenté le 27 mai 2021 et qui est en cours de déploiement. Avec ce plan, nous poursuivons l'objectif d'accompagner la construction d'un modèle touristique en montagne plus résilient, basé sur l'existant, socle économique indispensable, mais aussi plus diversifié et durable. Il cible notamment les destinations de basse et moyenne montagne, qui sont particulièrement affectées par les évolutions commerciales et environnementales actuelles.

L'objectif n'est pas de bouleverser radicalement le modèle économique actuel mais bien d'orienter son évolution vers un modèle plus équilibré garantissant des ressources financières diversifiées tout au long de l'année. Le Plan a été élaboré en lien étroit avec les acteurs professionnels de la filière. Ces derniers, qu'il s'agisse des élus, des organisations professionnelles, des collectivités territoriales, prennent conscience de la nécessité de faire évoluer le modèle de développement des stations.

Les principaux axes de ce plan sont les suivants : diversification de l'offre, accélération de la transition écologique et incitation à la rénovation de l'immobilier de loisirs.

Pour atteindre ces objectifs, le plan mobilise plus de 650 M€ de crédits publics pour la montagne, générant près de 1,8 Md€ d'investissements dans ces territoires. Est notamment mis en place un fonds « Avenir montagnes » doté de 331 M€ comprenant un volet de soutien à l'investissement de 300 M€ (dont 150 M€ apportés par les régions concernées) visant l'émergence de projets touristiques en lien avec les trois priorités du plan. Un volet accompagnement de 31 M€ vient compléter ce dispositif avec des moyens spécifiques pour apporter une aide en ingénierie aux territoires, notamment via un programme dédié porté par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

Le plan comprend par ailleurs des mesures pour accélérer la rénovation globale et l'occupation de l'immobilier de loisirs en station. Des mesures destinées à accélérer la transition écologique des activités touristiques en montagne sont aussi proposées : aménagement de 1 000 km de sentiers de montagne (10 M€ d'investissement), accompagnement en ingénierie pour améliorer la mobilité (10 M€). D'autres mesures sont également prévues, notamment en partenariat avec Atout France, la Caisse des dépôts et Bpifrance, au bénéfice des acteurs de la montagne, afin d'accompagner le rebond, favoriser l'investissement mais également relancer les colonies de vacances et les classes de découverte en montagne.

Le Plan Avenir Montagnes propose un accompagnement adapté des territoires (et non seulement des stations). Les modèles de gestion des destinations touristiques intègrent les spécificités des territoires (leur géographie, leur histoire, leur écosystème d'offres et d'acteurs, leurs moyens, etc.) et les croisent avec les principes fondamentaux du développement durable.

Depuis mai 2021, le plan Avenir Montagnes se déploie dans tous les massifs français avec l'appui des préfets coordonnateurs de massif, des préfets de départements et des commissaires de massif ainsi que des collectivités territoriales.

Un suivi régulier dans la mise en place des différents volets du plan Avenir Montagnes est assuré par les ministères compétents. Au 30 novembre 2021, sur le volet investissement, plus de 181 M€ sont déjà consommés ou programmés pour 132 projets dont quatre dans le département des Pyrénées-Atlantiques. Ces derniers portent sur la modernisation du projet touristique du massif de la Rhune, la restauration de sentiers et de valorisation de la biodiversité sur le site d'Aneu, la rénovation d'une auberge de jeunesse sur la commune des Aldudes et l'expérimentation d'une navette vers la passerelle d'Holzarte.

Le programme dédié à la mobilité durable a été lancé en septembre pour accompagner en ingénierie deux vagues de 25 à 40 territoires, de densités intermédiaires à très peu denses. Le programme relatif à la création et à la rénovation de sentiers de montagne est également en cours de finalisation. Les lauréats du programme relatif à l'immobilier de loisirs ont été annoncés le 10 décembre.

Par ailleurs, le volet ingénierie accompagnera 32 territoires pour une première vague en 2021. Un projet transversal dans le département des Pyrénées-Atlantiques a été retenu afin d'accompagner le repositionnement de la stratégie de développement touristique durable et diversifié de la montagne béarnaise. L'engagement porte sur les communautés de communes du Pays de Nay, de la Vallée d'Ossau et du Haut Béarn et bénéficie du soutien du département.

La promotion des destinations de montagne représente également un enjeu important pour notre attractivité. Les moyens d'Atout France sont renforcés de 2 M€ par an jusqu'en 2024 pour en assurer la promotion.

3° La recommandation n° 1 est déjà mise en œuvre

Enfin, s'agissant de la recommandation relative à la mise en place d'un dispositif de suivi de la situation financière des stations de montagne, je tiens à souligner que la direction générale des Finances publiques (DGFIP) procède déjà à un suivi financier des communes de montagne au moyen de deux outils : d'une part, un réseau d'alerte des finances locales géré conjointement avec les préfetures et d'autre part, la réalisation d'une photographie annuelle de la situation financière des communes de montagne et des stations de ski.

Le réseau d'alerte des finances locales est destiné à améliorer la prévention des difficultés financières des collectivités territoriales et des groupements à fiscalité propre. Le caractère strictement confidentiel attaché au réseau d'alerte garantit son acceptation par les élus, en évitant toute atteinte au crédit de la collectivité, notamment auprès des établissements financiers. En effet, à la différence du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire, tous deux exercés par le préfet, le réseau d'alerte ne déclenche aucun acte susceptible de faire grief.

La campagne du réseau d'alerte du bloc communal s'articule en deux phases successives : d'une part, une pré-détection et la sélection des structures concernées de janvier à mars à partir d'un « scoring » calculé de façon automatisée à partir des balances encore provisoires dès le mois de janvier N+1 et est mis à jour jusqu'à la production des données définitives. La sélection des communes identifiées en alerte, effectuée conjointement avec les préfetures, est arrêtée pour le 31 mars ; d'autre part, une campagne de sensibilisation des communes d'avril à juin auprès des ordonnateurs des communes menées conjointement par les préfetures, les DRFiP et les DDFiP. Des prestations d'analyse financière, rétrospective ou prospective, sont proposées aux communes concernées.

Dans le contexte de la crise sanitaire et économique, la campagne 2020 du réseau d'alerte a été réorientée vers les collectivités territoriales présentant des difficultés de trésorerie en raison de perte de ressources propres ou d'augmentation de leurs dépenses, avec la mise en place d'un dispositif prédictif d'identification des collectivités présentant potentiellement un risque budgétaire. Ce dispositif couvre l'ensemble des collectivités, qu'elles soient ou non pré-détectées dans le réseau d'alerte. Il a consisté en un suivi hebdomadaire de la situation de la trésorerie des collectivités et de leurs dettes, permettant d'identifier les communes et groupements à fiscalité propre présentant un risque de trésorerie à court terme pour honorer leurs dettes (paye des agents, organismes sociaux, fournisseurs et État). Ce dispositif de crise a été reconduit en 2021 selon une périodicité mensuelle pour l'ensemble des strates de collectivités (collectivités du bloc communal, départements et régions). La liste des collectivités pré-identifiées en risque de trésorerie est partagée mensuellement avec chaque direction locale.

S'agissant plus spécifiquement des opérations comptables des communes de montagne et des stations de ski, la DGFIP a réalisé, en début d'année 2021 et sur la base des comptes de gestion clôturés de l'exercice 2020, une photographie de la situation financière des communes de montagne et des stations de ski. Cette situation reprend le modèle et la méthodologie des « situations provisoires des opérations comptables des collectivités » qui sont effectuées mensuellement. Cette photographie a ainsi analysé la situation financière 2020 de 130 communes identifiées comme « stations de ski » et des 5 605 communes de montagne. Elle permettra notamment d'assurer un suivi de la situation financière des stations dans la mise en œuvre du plan Avenir Montagnes, comme souhaité par la Cour.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA RÉGION NOUVELLE-AQUITAINE

Dans le cadre de votre rapport public annuel 2022, vous nous avez adressé, par courrier du 15 novembre 2021, reçu le même jour, un extrait du chapitre relatif à l'économie des stations de moyenne montagne à l'épreuve de la crise sanitaire (l'exemple des Pyrénées-Atlantiques).

Je tiens tout d'abord à vous remercier d'avoir transmis à la région le chapitre faisant état notamment de la situation de l'EPSA et des enjeux économiques pour l'exploitation de ces espaces. Ainsi, je me permets de vous adresser des informations complémentaires à la compréhension de la politique publique menée par la région ainsi que des relations entre la région et cet établissement public.

Comme vous le soulignez, la région n'est ni exploitante ni gestionnaire de domaines skiables. Pour autant, au regard de ses compétences sur le développement économique et le tourisme, la région a développé depuis plusieurs années une politique volontariste d'accompagnement au développement des territoires de montagne. L'enjeu de diversification des activités vers des activités « quatre saisons » est un enjeu important et partagé avec les collectivités territoriales et l'État, renforcé par les effets du changement climatique sur l'enneigement.

Ces orientations, inscrites dans les documents de planification régionaux et dans la feuille de route NéoTerra (feuille de route dédiée à la transition énergétique et écologique votée en séance plénière du 9 juillet 2019), se matérialisent à travers la création d'outils pour assurer l'accompagnement des territoires et l'émergence de projets structurants. C'est pourquoi, la région Nouvelle-Aquitaine aux côtés de la région Occitanie a souhaité créer l'Agence des Pyrénées ayant pour mission de déployer une ingénierie de projets, d'animer une stratégie de promotion et de communication pour faire des Pyrénées une marque et une destination touristique de référence dans les prochaines années, et de constituer un projet de territoire partagé.

D'autre part, afin de pouvoir accompagner les acteurs locaux vers d'autres modèles économiques, la région Nouvelle-Aquitaine a souhaité rejoindre la dynamique d'investissements portée par la Société d'Économie Mixte Locale « Compagnie des Pyrénées ». Ce sera un outil supplémentaire pour investir dans de nouvelles activités et des hébergements en accélérant leur remise en commercialisation ainsi qu'un centre de ressources mutualisées. L'intervention de la région se fait en tant qu'investisseur portant un risque afin d'amorcer le retournement des activités des territoires concernés.

Par son entrée au capital dans la SEM « Compagnie des Pyrénées », la région a un rôle décisionnaire et peut ainsi mieux assurer la conditionnalité de son intervention. Les autres objectifs sont de pouvoir mutualiser des investissements lorsque cela sera possible, de trouver une complémentarité d'activités entre stations et d'éviter toute concurrence sur les nouvelles activités estivales. Ainsi, le département des Pyrénées-Atlantiques ainsi que l'EPSA auront à mener une réflexion pour ancrer durablement leurs activités et en lancer de nouvelles. C'est dans cette perspective que la région a soutenu les deux derniers projets portés par l'EPSA en 2017 : découverte du Massif de la Rhune en réalité augmentée (85 000 €) et création d'un snowpark à la station de la Pierre-Saint-Martin (17 610 €).

Au-delà de cette politique volontariste impulsée par la collectivité, la région souhaite pouvoir partager un projet de territoire ambitieux avec l'ensemble des parties prenantes à l'échelle du Massif Pyrénéen en s'appuyant sur la gouvernance existante, notamment à travers le Commissariat de Massif et l'Agence des Pyrénées. Ce projet de territoire ne peut se limiter à l'aménagement du domaine skiable et doit pouvoir prendre en compte l'ensemble des problématiques d'aménagements à l'échelle d'une station comme la région le fait avec le GIP Littoral sur les espaces littoraux : mobilités, stratégie foncière, réhabilitation des friches et des « lits froids » pour répondre à la demande des visites, stratégie d'accueil, etc. C'est l'ambition affichée par la région qui devrait se matérialiser à travers son outil de contractualisation avec les Établissements Publics de coopération intercommunale.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DES PYRÉNÉES ATLANTIQUES

À la suite de votre courrier en date du 15 novembre dernier relatif à un chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2022 de la Cour des comptes cité en objet, vous trouverez ci-dessous les éléments de réponse du Conseil départemental.

Partie 1 : le soutien financier massif et inconditionnel de l'État et du département.

Effectivement il n'y a pas eu de contrepartie demandée en matière de diversification d'activités car ce travail était déjà entrepris au sein de l'EPSA. Cet établissement mène depuis plusieurs mois maintenant, une réflexion sur la pratique d'activités autres que dépendantes des remontées mécaniques et de la neige. Ce travail qui s'établit en étroite collaboration avec les territoires supports de ces deux stations est en cours et s'inscrit au cœur du projet d'établissement en cours d'élaboration.

Partie II : concernant les préconisations de la Cour de 2015 « d'assurer l'équilibre d'exploitation ou à défaut, d'envisager l'arrêt de l'activité en cas de difficultés structurelles trop importantes cette même année la destruction par une avalanche d'une remontée mécanique structurante sur le domaine de Gourette dans sa partie la plus commerciale a impacté l'attractivité et par la même le chiffre d'affaires de la station. De plus, en 2019 à Gourette, l'EPSA a cessé d'exploiter un équipement vieillissant au fonctionnement onéreux (télécabine des Bosses). Cette même année, en janvier 2019 à La Pierre-Saint-Martin, un incendie détruit la gare de départ du télésiège du Family entraînant la fermeture de cet équipement pour toute la saison et réduisant l'offre ski de la station. Malgré cela, en 2019, le résultat net de l'exercice s'élevait à 37 768 €.

Partie II, &A, b : un département propriétaire et investisseur qui ne remet pas en question le modèle déficitaire de l'EPSA :

« choisir les projets d'investissement en fonction du projet de territoire et des besoins de la clientèle».

Le retard pris sur la modernisation des domaines skiables a amené le département à s'interroger sur la pertinence des investissements au regard du territoire. Les travaux de 2014 sur La Pierre-Saint-Martin tout comme ceux de Gourette de 2020 à 2025 répondent à la nécessité d'améliorer les conditions de skiabilité des clients et ainsi à leurs attentes.

Le projet de Gourette s'est voulu collaboratif avec le territoire et ses acteurs. Néanmoins, les bouleversements de la loi NOTRe (fusion des intercommunalités, redistribution des compétences) et l'attentisme de certains acteurs de Gourette installés dans un mode de « cueillette » de la clientèle nécessitent du temps pour évoluer.

En parallèle, le département, a entrepris, depuis six mois une étude stratégique à dix ans sur la station de La Pierre-Saint-Martin en phase avec les enjeux et défis (changement climatique, environnement, profil des clientèles, proximité de l'Espagne, etc.) pour organiser la transition vers une station de montagne. Cette réflexion devrait être terminée au cours du premier semestre 2022.

« Ainsi affiche-t-il (le département) la volonté de garantir la pratique du ski à Gourette pour les 30 prochaines années, en recréant un nouveau front de neige à l'altitude de 1 600 m ».

La crise sanitaire a révélé les fragilités de la montagne. L'État conscient du poids économique de l'activité du ski a mis en place un plan de soutien à l'économie montagnarde pour accompagner la transition de ces stations sans pour autant évacuer radicalement la pratique du ski.

« L'État se donne donc les moyens de construire, avec l'ensemble des acteurs concernés et sur la base de ses principaux atouts comme le ski, la montagne française de demain » Jean Castex, dossier de presse du Plan Avenir Montagne - 27 mai 2021.

La transition que nous souhaitons correspond bien à sa définition : « passage lent d'un état à un autre, en général lent et graduel ; État intermédiaire ». Elle illustre bien le mode opératoire choisi pour aboutir à cette montagne de demain.

La création du front de neige de Gourette à 1 600 m s'inscrit dans cette logique. Elle témoigne de la volonté du département de sécuriser le fonctionnement de la station afin d'accompagner le territoire dans la transition et de faire de Gourette une station de montagne aux multiples attraits en toutes saisons.

Il ne serait pas responsable de cesser d'investir sur les domaines skiables alors qu'à ce jour, nous n'avons pas connaissance d'une activité aux retombées économiques et sociales aussi importantes, qui permettrait le maintien d'autres activités économiques saisonnières comme l'agriculture pastorale ou la préservation des services à la population, tant publics que privés.

« L'enquête a montré qu'à ce titre, il (le département) pourrait utilement développer des coopérations avec la Compagnie des Pyrénées ». Le département, membre fondateur d'N'Py (maintenant Compagnie des Pyrénées) a toujours œuvré pour une collaboration étroite. Cependant la transformation d'N'Py en Compagnie des Pyrénées et la stratégie mise en œuvre ne sécurise pas le département quant au traitement qui sera réservé aux stations du 64. Quelle assurance d'une égalité de traitement auront les Pyrénées-Atlantiques, à l'exemple de la Foncière des Pyrénées et de la SAS Compagnie des Pyrénées Participation dont le périmètre ne concerne que l'Occitanie ?

Partie II, &A : Le département, en collaboration avec l'EPSA, a étudié la proposition d'Hydrostadium. Les services de l'État interrogés en 2020 sur l'obtention des autorisations nécessaires à ce projet, ont été catégoriques dans leur réponse négative. De plus, le plan de développement présentait un investissement important pour la collectivité face aux faibles recettes générées et n'était donc pas très attractif.

Partie II, &B : une clientèle en repli tendanciel.

La perte de clientèle sur les stations de Gourette et de La Pierre-Saint-Martin ne s'explique pas uniquement en raison du vieillissement de la clientèle. L'obsolescence de certaines remontées mécaniques justifiant les investissements menés et le manque d'implication des acteurs locaux dans une redynamisation des deux sites pénalisent l'attractivité des stations.

Le recours à l'enneigement artificiel est systématique dans les stations pyrénéennes et au-delà. Au demeurant, l'EPSA s'est engagé à mener une étude CLIMSNOW sur les deux sites dont les conclusions orienteront le traitement de la neige (fabrication, damage, etc.).

Partie II : opportunité d'actualiser le contrat d'affermage.

Le travail d'actualisation de l'affermage s'appuiera sur les conclusions des audits (CRC et celui sur l'EPSA menés en 2019 qui proposent divers scénarii juridiques). Seront également intégrées la diversification de l'activité en cours de réflexion, la stratégie à venir pour La Pierre-Saint-Martin, les conclusions des ateliers à l'échelle du massif de la Rhune, Gourette bénéficiant d'orientations déjà définies.

Partie II, b : assurer l'adéquation des redevances et du chiffre d'affaires.

La convention portant délégation du service public des stations d'altitude et du train touristique de la Rhune fixe une redevance annuelle basée sur deux notions : une part variable calculée à partir du chiffre d'affaires du Délégué et une part fixe basée sur la dotation aux amortissements constatée par le Délégué sur les biens mis à disposition.

Conformément aux préconisations de la chambre régionale des comptes, l'assemblée départementale a décidé de réviser le mode de calcul de la redevance pour que l'impact financier des nouveaux chantiers (Gourette et Train de la Rhune) soit limité pour le Délégué et pour lui permettre d'équilibrer ses comptes tout en maintenant un niveau de recettes suffisant du budget des stations du département.

Ainsi, à partir de l'année 2021, est prise en compte, pour le calcul de la dotation aux amortissements nets, l'intégralité des subventions dont celles versées par le département pour financer les équipements structurants. Les modalités de calcul sont présentées dans l'article 1 de l'avenant.

D'autre part, il est proposé d'attendre la mise en service des deux programmes Gourette et Train de la Rhune pour évaluer l'impact sur la fréquentation de la clientèle et donc sur le chiffre d'affaires pour revoir la part variable avec la mise en place éventuelle de paliers.

Enfin, la proposition d'augmenter la durée des amortissements de ces biens mis à disposition n'est pas retenue car les évolutions réglementaires et technologiques réduisent plus souvent la durée d'exploitation des bâtiments et des équipements, il deviendrait alors plus difficile pour le département d'envisager de nouveaux travaux sur des biens non amortis.

Partie II, &C, 3: la nécessaire formulation d'un modèle durable.

La diversification des activités hivernales et l'évolution significative de l'activité l'été sont encourageantes et confirment le bien-fondé de l'évolution structurelle que nous avons commencé à opérer en lien étroit avec notre EPIC.

À titre illustratif, s'agissant des prestations hors ski pendant l'hiver, excursions en dameuse, trottinettes sur neige, luges sur monoski ou sur bouées seront dès cette saison proposées. Elles devraient rapidement être complétées par l'exploitation prochaine du site de L'Aubisque, autour duquel des activités liées au ski de fond, au biathlon laser, aux raquettes et au traîneau à chiens sont envisagées.

Concernant l'été, la création de deux Via Ferrata, d'un espace de randonnée permettant de découvrir les anciennes mines d'Anglas, d'un Escape Game, et d'un site de Pump Track, sont programmés. En parallèle, est actuellement à l'étude le développement à partir du site d'Izeste, située au cœur de la voie verte de la vallée d'Ossau, d'une activité de location de VTT et de vélos à assistance électrique, qui permettra de répondre à une demande extrêmement forte autour de ces nouvelles pratiques de sport de pleine nature.

La transformation du modèle est donc bien lancée, mais elle devra se conduire sur un temps long, pour pouvoir solidement s'ancrer au territoire, et reposer sur des fondamentaux économiques solides.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS AU DÉPARTEMENT

« Choisir les projets d'investissement sur ces stations en cohérence avec le projet de territoire « durable et résilient ».

La diversification des activités des stations de Gourette et La Pierre-Saint-Martin s'accompagne de capacités d'action :

- *soumises à des contraintes règlementaires (Natura 2000, site classé) ;*
- *des territoires qui à ce jour n'ont pas les capacités financières pour porter une telle évolution ou une gouvernance fragile.*

Néanmoins, le département, dans le cadre du Schéma touristique départemental, s'engage dans l'accompagnement des acteurs de la montagne vers un modèle pérenne, soutenable et respectueux de l'environnement afin de maintenir une montagne vivante et attractive.

« Concevoir avec toutes les parties prenantes un plan d'avenir pour ces stations et rénover le contrat d'affermage de l'EPSA en conséquence ».

L'engagement du département sur Gourette et La Pierre-Saint-Martin s'appuie sur une gouvernance partagée avec les acteurs de territoire, conscients des bouleversements à venir et engagés dans une volonté de pérenniser l'activité humaine et économique de ces territoires fragiles.

Comme évoqué plus haut, la conception du nouveau modèle économique des stations et de notre délégataire constitue une priorité pour la collectivité départementale. Les soutiens dont bénéficiera le territoire au titre du Plan Avenir Montagne (investissement, ingénierie, accompagnement à la rénovation de l'hébergement en station) lui permettront de mieux appréhender la transition.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DES STATIONS D'ALTITUDE DES PYRÉNÉES-ATLANTIQUES

Suite à la notification du chapitre destiné à figurer dans le rapport public 2022 de la Cour des comptes, vous trouverez ci-dessous les éléments que je souhaite porter à votre connaissance.

Partie I, § C: *« Dans leur ensemble, les aides publiques liées à la crise sanitaire de 2020 et 2021 s'élèvent.... Si ces aides massives ont permis de faire face à un choc imprévisible, elles n'ont cependant pas incité les différentes parties (établissement et financeurs) à repenser le modèle de l'EPSA. »*

Cette assertion ne me semble pas justifiée. En effet, au-delà de la crise sanitaire et de ses conséquences économiques, l'EPSA comme de nombreux autres acteurs du tourisme hivernal s'est engagé dès 2020 dans une réflexion sur la diversification de ses activités et y a intégré les limites d'un modèle basé sur le seul ski alpin. L'arrêt des remontées mécaniques lié à la crise sanitaire a accéléré cette réflexion.

Lors du débat d'orientation budgétaire 2022, le Conseil d'administration de l'EPSA a abordé cette problématique et entamé une réflexion prospective sans pour autant omettre son aspect économique. Il y a été notamment indiqué que la période que nous avons vécu depuis 2020 a amené nos clients à découvrir une autre facette de la montagne. Comment accompagner cette évolution ? Comment travailler avec les territoires pour initier ces mutations ? Pouvons-nous imaginer un futur où les remontées mécaniques ne seraient plus exclusivement au centre de notre activité, consolider l'offre alternative et encourager la diversification de nos propositions ?

La stratégie de diversification de l'EPSA vise à permettre le développement de l'entreprise, mais à des coûts raisonnables. De nouvelles pistes sont envisagées comme la conquête de nouvelles clientèles, ou l'utilisation des domaines skiables pour la pratique d'activités d'été, mais n'amènent qu'un faible retour sur investissement. L'hiver dernier a bien montré que les autres activités malgré une forte fréquentation, génèrent peu de chiffre d'affaires et ne créent pas d'emplois.

Un autre constat intéresse le territoire dans lequel l'activité de l'EPSA prend place. Jusqu'à aujourd'hui la réflexion sur son développement se cantonnait aux seules limites du domaine skiable et de ses installations. Désormais ces stratégies sont étudiées au niveau valléen et s'intègrent dans un schéma cohérent et partagé à cette échelle.

Dans ce contexte, il n'est donc pas concevable d'envisager l'arrêt de l'activité ski, comme le suggérait la Cour en 2015 dans son observation relative à la pérennité des stations de ski des Pyrénées (Partie II, Introduction), la question de l'emploi sur ces territoires demeurant centrale.

Comme le souligne la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine dans son rapport d'observations définitives 2020, un euro de dépense dans les remontées mécaniques génère en moyenne 6 € de dépenses additionnelles en station (hébergement, location de matériel, restaurant...). L'effet levier sur l'économie du territoire est donc relativement important avec un coefficient multiplicateur de 6 pour le chiffre d'affaires. Le tarissement de ce flux économique sur le territoire n'est en aucun cas envisagé par l'EPSA.

Partie II - §A – 1 Les efforts limités de la région et du département pour réinventer le modèle économique.

« La rentabilité de l'EPSA est par ailleurs dégradée par une activité annexe de restauration qui ne nécessite pourtant pas de mise en œuvre directe par un acteur public. »

Sans remettre en cause la dégradation que relève la Cour, il convient d'indiquer que pour 2019 (dernière année de référence) la restauration ne représentait qu'une faible proportion du déficit cumulé des stations de ski (5 %). Cependant, la restauration demeure une activité annexe dont plusieurs stations de ski pyrénéennes ont pu tirer profit. À cela deux raisons essentielles.

D'une part les statuts des personnels et leur convention collective (celle des remontées mécaniques) peu adaptée à la gestion des personnels de la restauration. En moyenne sur la période 2016 à 2019, la masse salariale avoisine les 55 % du CA. L'intégration de ces salariés dans une structure individualisée et différenciée de celle du domaine skiable permettait une gestion souple et adaptée à cette activité.

D'autre part et concernant le cas particulier du Restaurant du Cairn (les autres points de restauration de l'EPSA relèvent plus du snacking et du service client) il n'y avait jusqu'à cette année qu'une autorisation d'exploiter durant la saison d'hiver. Depuis le mois de novembre 2021, cette autorisation a été revue permettant une exploitation à l'année. Dans ces conditions, il sera possible d'envisager d'autres modes de gestion que celles d'acteurs publics, s'il se confirmait que cette activité demeurerait structurellement déficitaire.

Partie II, § B - 1 Une clientèle en repli tendanciel.

« Enfin, les études successives réalisées pour les Pyrénées relèvent un vieillissement de la clientèle. Les stations des Pyrénées-Atlantiques sont particulièrement touchées : la part des moins de 35 ans a baissé de 16 points entre 2007 et 2019 à La Pierre-Saint-Martin, et 14 points à Gourette. Conforter le modèle économique de l'EPSA impliquera la conquête du segment des jeunes adultes et de la clientèle de proximité espagnole. »

Aujourd'hui la conquête des jeunes adultes et des familles demeure une priorité pour l'EPSA. En témoigne l'action relative à l'espace Bézou, dans laquelle le département propriétaire des domaines skiables a souhaité mettre en avant les investissements réalisés sur cet espace débutant en 2020. Ainsi, dans le cadre de la reconquête des publics et particulièrement des débutants (enfants, jeunes et adultes), il sera proposé un produit défiant toute concurrence à 15 €, pour un coût global avoisinant les 270 000 €. Il s'agit donc d'aborder le sujet sous l'angle du « remettre des gens sur les ski » et dans ce cadre prendre en compte si possible l'ensemble de la chaîne de l'offre en associant les loueurs de matériel et l'ESF. Pour cette opération qui se déroulera à minima sur toute la saison d'hiver et qui s'apparente à une pure stratégie de conquête, une communication forte est en cours de finalisation. Ce produit touchera les débutants mais aussi et surtout les familles qui pourront y voir une bonne occasion de découvrir cette activité.

Enfin, et pour être complet sur cet axe de reconquête des publics jeunes, l'EPSA a souhaité depuis cette année coordonner l'ensemble des opérateurs œuvrant à la découverte et la sensibilisation, de l'activité ski et montagne. Un travail collectif est engagé avec l'USEP (1 000 élèves de l'enseignement primaire), l'UNSS (460 collégiens) et le comité départemental de ski (FFS), pour coordonner un parcours d'apprentissage visant à permettre la conquête de nouveaux jeunes pratiquants.

3

Le déploiement des prêts garantis par l'État

PRÉSENTATION

Une semaine après l'annonce du confinement, la loi de finances rectificative du 23 mars 2020⁴⁷⁷ a prévu un dispositif de prêts garantis par l'État (PGE) dont les paramètres, définis dans un arrêté paru le même jour, s'inscrivent dans le cadre de la communication de la Commission européenne du 19 mars 2020 sur l'encadrement temporaire des aides d'État. Les premiers prêts ont été octroyés par les banques dans les jours qui ont suivi et le démarrage du dispositif a été rapide : sur les 143 Md€ de PGE ayant bénéficié à plus de 699 000 entreprises au 31 décembre 2021, 70 % avaient été octroyés dès juin 2020.

La Cour a engagé une évaluation des PGE, avec l'appui d'un comité d'accompagnement associant des économistes, experts financiers et chefs d'entreprise, qui sera publiée en 2022 et qui répondra à trois questions :

- *La conception et le déploiement des PGE ont-ils permis de répondre efficacement au besoin de liquidité des entreprises compte tenu des autres outils existants ?*
- *Dans quelle mesure le calibrage du dispositif a-t-il donné lieu à un partage équilibré des risques et du coût entre les entreprises, les banques et l'État ? Des mécanismes de prévention des fraudes ont-ils été mis en place et ont-ils été efficaces ?*
- *Ce dispositif de réponse à la crise a-t-il facilité la survie à moyen-long terme des entreprises et des mécanismes d'accompagnement pertinents ont-ils été définis ? Dans quelle mesure a-t-il profité à des entreprises non viables ?*

Sans attendre les conclusions de cette évaluation, la Cour présente ici des constats sur la mise en œuvre du dispositif d'avril 2020 à fin 2021, en s'appuyant notamment sur une enquête qualitative conduite auprès de chefs d'entreprise et sur des comparaisons internationales.

⁴⁷⁷ Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

Dispositif simple et souple, les prêts garantis par l'État ont été très rapidement mis en place dans un cadre européen négocié et en s'appuyant sur une mobilisation conjointe des services de l'État et des banques (I). Déployés massivement au printemps 2020, ils occupent une place centrale dans le paysage des aides aux entreprises face à la crise (II). Si le soutien ainsi apporté a permis de préserver les liquidités des entreprises à court terme, son coût réel pour l'État est encore incertain et dépendra du remboursement des prêts dans la durée (III).

I - Un dispositif simple dans un contexte de mise à l'arrêt de l'économie

La crise sanitaire a conduit à un effondrement généralisé de l'activité : le recul du PIB en France s'est établi à - 7,9 % en 2020, un peu inférieur à la décroissance de l'activité observée en Italie (- 8,9 %), au Royaume-Uni (- 9,8 %) et en Espagne (- 10,8 %), mais bien supérieur à celle de l'Allemagne (- 4,8 %), des Pays-Bas (- 3,8 %) ou encore du Japon (- 4,8 %) et des États-Unis (- 3,5 %).

Cette chute brutale de la croissance a résulté d'une contraction de la demande interne, très hétérogène et très prononcée en particulier dans les secteurs des services les plus touchés par les confinements successifs. L'industrie a été davantage pénalisée par la contraction mondiale de l'activité, compte tenu de processus de production très internationalisés.

A - La négociation rapide d'un cadre européen

Craignant l'enclenchement d'un « *credit crunch* »⁴⁷⁸ et l'assèchement du crédit aux entreprises, les gouvernements européens ont souhaité la mise en place rapide de « ponts de liquidités » en faveur des entreprises, prenant la forme de prêts garantis par les États.

À cet effet, la Commission a, dès le 19 mars 2020, assoupli les règles et procédures relatives aux aides d'État, en publiant un « *encadrement temporaire des mesures d'aides d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de covid 19* »⁴⁷⁹.

⁴⁷⁸ Réduction drastique de l'offre de crédit par les banques.

⁴⁷⁹ Ce cadre a été successivement révisé les 3 avril, 8 mai, 29 juin, 13 octobre 2020 et les 28 janvier et 18 novembre 2021.

L'article 3.2 du cadre temporaire prévoit ainsi la possibilité de mettre en place des prêts garantis par les États. Il définit les critères que ces derniers doivent respecter, notamment les plafonds applicables aux prêts : les montants souscrits ne peuvent dépasser 25 % du chiffre d'affaires 2019, ou deux fois la masse salariale 2019, ou encore le montant des besoins de liquidités sur 18 mois pour les PME et sur 12 mois pour les plus grandes entreprises. Les négociations ont été particulièrement intenses s'agissant du *quantum* maximal des encours pouvant être garantis (90 %) et de la durée de remboursement (six ans), dont la Commission souhaitait initialement fixer la durée maximale à quatre ans.

Ces critères ont également porté sur des primes minimales de garantie que les emprunteurs doivent verser aux États membres en compensation de la garantie octroyée. Elles ont été fixées comme suit :

Tableau n° 1 : montant des primes de garantie par année du prêt

<i>En points de base</i>	Prêt d'un an	de 2 à 3 ans	de 4 à 6 ans
<i>TPE/PME</i>	25	50	100
<i>Grande entreprise*</i>	50	100	200

Source : cadre temporaire de la Commission européenne.

**Entreprises de plus de 250 salariés ou réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 50 M€.*

Les échanges se sont poursuivis au cours des années 2020 et 2021 pour assouplir encore le dispositif. Il a par exemple été possible d'octroyer des PGE à des entreprises qui disposaient au 31 décembre 2019 de fonds propres négatifs sans que les banques ne s'exposent à une éventuelle annulation de la garantie de l'État pour ce seul motif. La durée des PGE peut également être allongée, jusqu'à 10 ans, soit dans le cadre d'un redressement judiciaire (arrêté du 8 juillet 2021), soit après accord du médiateur du crédit, tel qu'annoncé par le ministre de l'économie le 4 janvier 2022.

B - Le dispositif français

1 - Le PGE, un dispositif simple et souple

Le dispositif français reprend les paramètres fixés par la Commission européenne.

Les prêts sont ainsi plafonnés à trois mois de chiffre d'affaires 2019 ou deux années de masse salariale selon les entreprises. Dans un contexte de prolongation de la crise sanitaire, le dispositif des PGE a été adapté. La

date limite de souscription des prêts a été reportée du 31 décembre 2020 au 31 décembre 2021 puis au 30 juin 2022 et leur plafond relevé pour certains secteurs, donnant naissance à deux nouvelles catégories de prêts garantis : le « PGE saison », pour le secteur des services les plus en difficulté et dont le plafond correspond aux trois meilleurs mois de chiffre d'affaires de l'année 2019, et le « PGE aéro », ciblé sur les fournisseurs et les plateformes de la filière aéronautique, pour lesquels le plafond d'emprunt tient compte également du montant des stocks.

L'État apporte sa garantie à la banque, sur un pourcentage du montant du capital, intérêts et accessoires restant dus de la créance. Aucune autre sûreté supplémentaire ne peut être exigée afin que l'exposition au risque des banques soit bien réelle et les incite à sélectionner des entreprises susceptibles de rembourser leur prêt. La quotité garantie pour les plus grandes entreprises est en théorie plus faible (70 % ou 80 % contre 90 % pour la plupart des entreprises) mais, pour certaines d'entre elles (Air France et Renault), compte tenu de l'urgence de la situation et des négociations avec les banques, elle a été relevée ponctuellement à 90 % en accord avec la Commission européenne.

Enfin, le coût de la garantie, compris entre 25 et 200 points de base selon la taille de l'entreprise et la durée d'amortissement conformément aux dispositions du cadre temporaire, croît avec le temps pour inciter les bénéficiaires à rembourser rapidement leur PGE.

La prime de garantie au titre de la première année du prêt est versée par les banques à l'État, avec un second paiement l'année suivante pour le reste de la période garantie. Les entreprises remboursent quant à elles les banques tout au long de l'amortissement du prêt.

Caractéristiques des PGE français

Les PGE sont ouverts à la quasi-totalité des entreprises françaises. En sont exclues notamment les entreprises faisant l'objet, au 31 décembre 2019, d'une procédure de liquidation judiciaire ou de rétablissement professionnel ou en période d'observation d'une procédure de sauvegarde ou de redressement judiciaire.

Les montants empruntés ne peuvent représenter plus de trois mois de chiffre d'affaires 2019 (soit 25 % du chiffre d'affaires annuel) ou deux années de masse salariale pour les entreprises innovantes ou créées depuis le 1^{er} janvier 2019. La durée de remboursement des PGE est de six ans, avec une première année de différé d'amortissement et, sur option, une seconde année de différé. Le Gouvernement a annoncé début 2022 la possibilité de prolonger la durée de différé de six mois supplémentaires.

Pour la plupart des entreprises de moins de 5 000 salariés et dont le chiffre d'affaires est inférieur à 1,5 Md€, la part garantie par l'État s'élève à 90 %, aucune autre sûreté supplémentaire ne pouvant être exigée. Cette quotité est abaissée à 80 % pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 1,5 Md€ et 5 Md€ et à 70 % pour celles dont le chiffre d'affaires est supérieur à 5 Md€.

Enfin, au taux d'intérêt appliqué par les banques, s'ajoute le coût d'une rémunération de la garantie versée à l'État. Pour les PME, cette commission est de 0,25 % la première année, 0,5 % les deuxième et troisième années et 1 % les quatrième et cinquième années. Pour les grandes entreprises, le coût est deux fois plus élevé : il s'établit à 0,5 % la première année, 1 % les deuxième et troisième années et enfin 2 % les quatrième et cinquième années.

2 - La mise en œuvre opérationnelle a nécessité une forte coordination de tous les acteurs

a) Des prêts distribués par les banques

Les établissements bancaires ont été chargés de distribuer les PGE : ils sélectionnent les entreprises bénéficiaires et sont tenus de tout mettre en œuvre pour recouvrer le prêt d'une entreprise en défaut avant de se tourner vers Bpifrance et de bénéficier de la garantie. Le dispositif doit concourir à un alignement des intérêts entre l'État et les établissements financiers, qui peuvent notamment espérer une sauvegarde de leurs meilleurs clients et l'assurance de recouvrer ainsi d'autres créances qu'ils auraient vues disparaître en cas de faillites massives.

Le maillage des réseaux bancaires, ainsi que la connaissance fine par les établissements du tissu productif français et de la santé financière des entreprises, devaient aussi permettre une distribution de masse et une sélection pertinente des bénéficiaires de PGE, les banques portant au moins 10 % du risque de crédit. La réussite du dispositif dépendait donc de l'action de milliers de conseillers en télétravail, qui se trouvaient en relation à distance avec les entreprises. Ces conditions exceptionnelles ont poussé la direction générale du Trésor, la Fédération bancaire française et les principaux dirigeants des banques à concevoir un produit simple et aisément compréhensible.

La délégation aux banques de l'instruction des demandes de prêt a été facilitée par la bonne santé financière des banques, renforcée par les mesures de politique monétaire et prudentielle.

Les banques françaises sont en effet entrées dans la crise avec des ratios de fonds propres supérieurs aux minimas et dans une situation nettement plus solide qu'en 2009, surtout en comparaison avec leurs homologues européennes⁴⁸⁰. L'implication des établissements financiers dans la distribution des PGE a été également facilitée par les mesures monétaires prises par la Banque centrale européenne (BCE) pendant la crise et notamment les opérations de refinancement TLTRO III⁴⁸¹ permettant aux banques d'accéder aisément à de la ressource monétaire, ainsi que par des mesures prudentielles spécifiques. La norme IFRS 9⁴⁸², qui peut avoir des effets procycliques en incitant à provisionner massivement en période de crise, a aussi été assouplie. Enfin, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et la BCE ont autorisé les banques françaises à utiliser la garantie de l'État pour réduire le risque de crédit sur les PGE octroyés, sous certaines conditions⁴⁸³.

Tous les acteurs interrogés par la Cour ont souligné l'excellent travail réalisé en commun par les partenaires privés et publics, et la forte mobilisation des banques pour prendre contact avec leurs clients et diffuser les PGE. Une enquête menée à l'initiative de la Cour⁴⁸⁴ auprès des entreprises a confirmé que les premières discussions avec les banques avaient été perçues comme facilitantes. Il en ressort que les banques ont traité les demandes comme des prêts classiques, avec des dossiers simples et un examen de la situation de l'entreprise. Les montants sollicités n'ont pas systématiquement été obtenus et les entreprises présentant déjà un fort taux d'endettement ont eu plus de difficultés. Les entreprises interrogées ont souligné le climat de coopération qui a marqué les échanges sur les conditions d'amortissement et de différé, même si certaines ont regretté un manque de visibilité sur les taux d'intérêt et leur décomposition.

⁴⁸⁰ Mc Kinsey, *Managing and monitoring credit risk after the Covid-19 pandemic*, juillet 2020.

⁴⁸¹ *Targeted longer-term refinancing operations* : opérations ciblées de refinancement de long terme.

⁴⁸² Nouvelle norme comptable sur les instruments financiers applicable à partir de janvier 2018.

⁴⁸³ L'État s'est notamment engagé à verser une avance aux banques en cas d'appel en garantie, pour couvrir une large partie des pertes potentielles qui seront *in fine* constatées par l'établissement financier.

⁴⁸⁴ Dans le cadre de cette enquête, 30 entretiens téléphoniques d'environ une heure ont été réalisés par un prestataire du 12 mai au 5 juillet 2021, auprès de chefs d'entreprise ou de directeurs financiers.

b) La gestion des garanties par Bpifrance et le ministère de l'économie et des finances

Bpifrance, qui gère les garanties pour le compte et au nom de l'État, a été rapidement intégrée aux réflexions, notamment pour mettre en place une plateforme permettant aux entreprises de demander une garantie et d'obtenir une attestation à fournir aux banques pour justifier de leur éligibilité au dispositif. En parallèle, la plateforme permet aux banques de vérifier qu'il n'y a pas d'abus de la part de l'entreprise et notamment que le total des PGE demandés n'excède pas le plafond de 25 % de chiffre d'affaires. À partir des données transmises par les banques lors de la mise en place des PGE puis lors de leur amortissement, Bpifrance calcule la commission due au titre de chaque prêt et la prélève directement auprès de la banque pour le compte de l'État. Une seconde chaîne de traitement est également en cours de déploiement, afin de traiter toutes les déclarations de transformation et d'amortissement des PGE, d'automatiser le traitement des appels en garantie et d'assurer les contrôles définis par la direction générale du Trésor, en permettant la sélection automatique des échantillons de dossiers à contrôler dans le cadre de la mise en jeu de la garantie de l'État.

La mise en œuvre des PGE s'est ainsi appuyée sur un processus en ligne fluide pour les entreprises et a bénéficié d'une modernisation jugée nécessaire des échanges entre les banques et Bpifrance par rapport aux circuits classiques de gestion des garanties. Cette modernisation devait notamment permettre d'accroître la sécurité du dispositif, son suivi en temps réel par l'État et la simplicité des processus en cas d'appel en garantie, les banques souhaitant moins de lourdeur administrative que dans les dispositifs préexistants. La plateforme de Bpifrance a ensuite été élargie à d'autres dispositifs comme les prêts participatifs. Les entreprises interrogées dans le cadre de l'enquête de la Cour ont jugé l'intervention de Bpifrance globalement très performante avec une mise à disposition rapide, dans les 48 heures, de l'attestation nécessaire pour obtenir le bénéfice des PGE.

La plateforme mise en place par Bpifrance

La plateforme permet à l'entreprise qui a obtenu un pré-accord de sa banque sur un montant de prêt, de demander une attestation, avec un numéro unique (le « *token* »). Ce numéro unique, rattaché à chaque attestation de chaque entreprise identifiée par son numéro Siren, permet ensuite de s'assurer du respect du plafond de prêt qui dépend du chiffre d'affaires déclaré.

Cet outil est également utile aux banques, qui ont accès aux attestations déjà accordées par des établissements appartenant au même réseau bancaire et, en cas de PGE octroyé par un pool de banques, aux montants accordés par les autres contributeurs. Par ailleurs, comme la plateforme vérifie automatiquement le respect du plafond réglementaire, la banque a la certitude que l'entreprise n'a pas déjà souscrit par le passé auprès d'autres établissements des PGE massifs entraînant un dépassement du plafond autorisé.

Pour autant, la banque est responsable du contrôle des éléments déclarés par l'entreprise (chiffre d'affaires, masse salariale, nature de l'entreprise, innovante ou non) sur la base des informations fournies par l'entreprise et au regard de la définition européenne.

Dès le mois de mai 2020, Bpifrance a lancé une enquête de satisfaction sur l'utilisation de cette plateforme : la plupart des utilisateurs ont été très positifs, avec un « *net promoter score* » (pourcentage de très satisfaits – pourcentage de très peu satisfaits) de 70,18 %.

Les demandes de garantie des plus grandes entreprises (comptant plus de 5 000 salariés ou réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 1,5 Md€) sont soumises à l'accord du ministre de l'Économie et font l'objet d'un arrêté ministériel. Elles sont étudiées par la direction générale du Trésor, sur la base d'une première analyse financière établie par Bpifrance, en lien avec l'Agence des participations de l'État (APE) pour les entreprises dans lesquelles l'État est actionnaire et avec le Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) pour les entreprises se déclarant en difficulté.

Seules ces grandes entreprises doivent s'engager sur des conditions d'utilisation des fonds mis à disposition dans le cadre des PGE : délais de paiement des fournisseurs, amélioration de la compétitivité, interdiction de verser des dividendes l'année d'octroi des PGE...

Les autres entreprises (comptant moins de 5 000 salariés et réalisant moins de 1,5 Md€ de chiffre d'affaires) se voient accorder le PGE sans contrepartie, bien qu'il soit attendu de leur part une mobilisation des fonds aux fins de préservation de l'activité et de l'emploi en France.

Schéma n° 1 : processus de demande d'un PGE

Source : Cour des comptes

C - La plupart des pays ont mis en place des dispositifs comparables

La plupart des pays ont mis en place des mécanismes de prêts garantis, soit nouveaux (Espagne, Belgique, Italie, Royaume-Uni⁴⁸⁵, États-Unis), soit renforçant des dispositifs existants (Pays-Bas et Allemagne notamment, en plus de nouveaux dispositifs).

En général, les dispositifs correspondants s'appuient sur l'article 3.2 du cadre temporaire et prévoient de garantir des prêts d'une durée de six ans. C'est notamment le cas en Italie, au Danemark et, pour les pays proposant plusieurs catégories de prêts garantis, d'au moins un des dispositifs proposés (Royaume-Uni, Pays-Bas, Belgique). Certains pays offrent, souvent en parallèle, la possibilité de souscrire des prêts plus courts, de trois à cinq ans (Pays-Bas, Royaume-Uni, Belgique), sur le modèle de ce qui a été retenu aux États-Unis (maturité de deux ou cinq ans).

Certains pays, comme l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni ont toutefois mis en place des prêts plus longs (jusqu'à dix ans), mais avec une garantie couvrant 100 % des montants prêtés. Ces dispositifs alternatifs sont fondés sur un autre article du cadre temporaire (l'article 3.1), qui plafonne le montant total des aides à 1,8 M€ par entreprise et contraint donc le montant du prêt. L'Allemagne a également fait référence, pour certaines de ses aides et sur certaines périodes de fermeture administrative, à d'autres fondements juridiques du Traité⁴⁸⁶ lui permettant de s'exonérer de ce plafonnement en cas de cessation complète d'activité, alors assimilée à une « calamité naturelle » sanitaire.

La part garantie par l'État et la rémunération de la garantie varient souvent selon la taille de l'entreprise. Certains pays ont également introduit des critères plus complexes d'éligibilité ou des plafonds d'aides selon la nature de l'entreprise.

La France propose un des systèmes les plus avantageux pour les entreprises en termes de coût (intérêts auxquels s'ajoutent les primes de garantie), avec un taux de 0,25 % la première année, qui s'inscrit les années suivantes dans une échelle de 1 % à 2,5 %. Les autres pays utilisent

⁴⁸⁵ L'accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et le Royaume-Uni est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Il prévoit qu'en contrepartie de l'accès au marché unique, le Royaume-Uni doit respecter les règles européennes en matière d'aides d'État.

⁴⁸⁶ Article 107, paragraphe 2, point b) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

généralement une option entre deux taux de référence selon que la garantie est à 100 % (le taux s'élève alors à 2 % en Italie, 2,5 % au Royaume-Uni et 3 % en Allemagne) ou non (l'Italie et le Royaume-Uni utilisent dans ce cas le taux de marché, tandis que l'Allemagne a défini une fourchette de taux entre 1 % et 2,1 %).

Des dispositions ont par ailleurs été prises dans plusieurs pays pour réserver les prêts aux entreprises viables (pas de crédit irrécouvrable par exemple en Italie, entreprises ayant réalisé en moyenne un bénéfice sur 2017-2019 en Allemagne, pas d'arriérés de paiement en Belgique). Dans certains cas, enfin, des codes de bonne pratique ou de bonne conduite (Espagne, Pays-Bas) visent à guider les banques dans la sélection des entreprises. Au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, des garanties complémentaires sont demandées pour certains prêts (garantie de la part des actionnaires majoritaires ou garantie personnelle du dirigeant). La France s'est quant à elle principalement appuyée sur la sélection par les banques, renforcée par la mise en place d'un délai de carence de deux mois⁴⁸⁷ pendant lequel la garantie ne peut être appelée.

II - Le déploiement rapide et massif des PGE

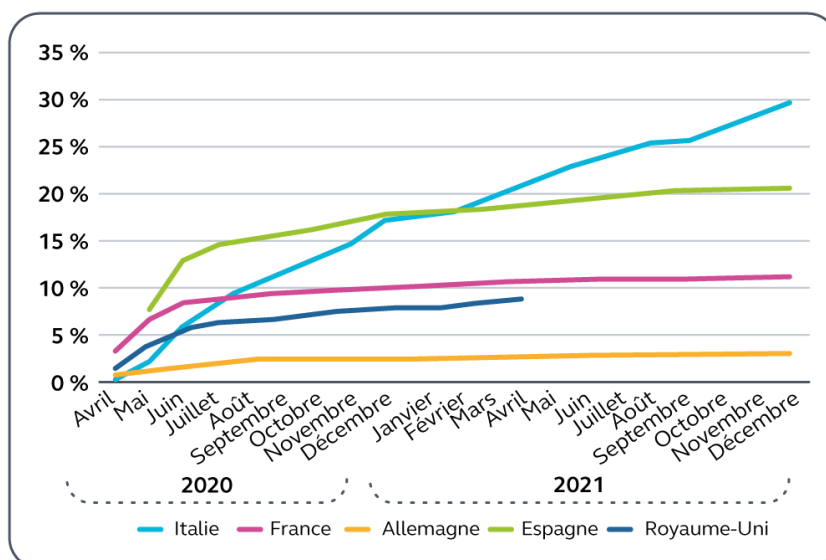
A - Une place importante dans les aides aux entreprises

1 - Une montée en charge rapide au printemps 2020

La France se caractérise par une distribution très rapide des prêts, 70 % des montants in fine souscrits ayant été octroyés entre mars et juin 2020, à l'instar de l'Italie et de l'Espagne particulièrement touchés par la crise sanitaire. Dans les autres pays européens, notamment l'Allemagne, le démarrage des dispositifs a été plus lent. Globalement, le rythme d'octroi des prêts s'est tari nettement dès la fin de l'été 2020, sauf en Italie où le déploiement des prêts s'est poursuivi y compris en 2021.

⁴⁸⁷ La garantie de l'État ne peut être appelée en cas de défaillance de l'entreprise dans les deux premiers mois suivant la souscription du prêt.

Graphique n° 1 : prêts garantis rapportés à la valeur ajoutée des sociétés non financières (2019)



Source : données de l'ICO (Espagne), de la KfW (Allemagne), de la SACE et du ministère de l'économie (Italie), data.gouv.fr (France), recensés dans l'étude « covid 19 credit support programmes in Europe's five largest economies », Julia Andersen, Francesco Papadia, Nicolas Véron

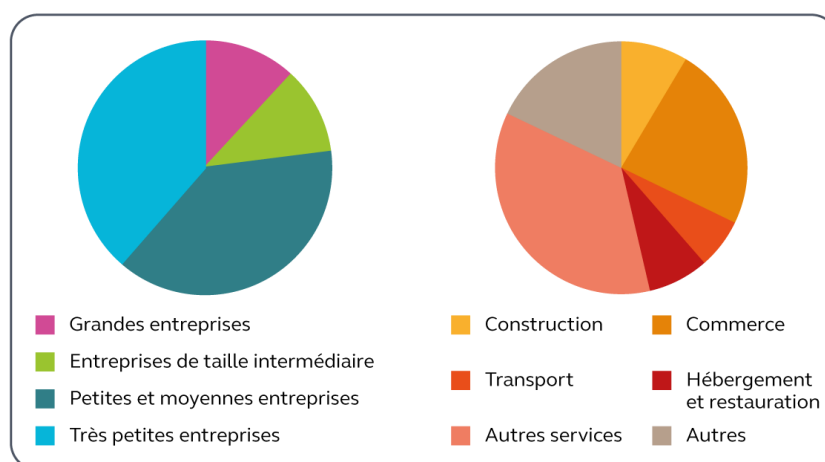
Une partie du succès du dispositif français de PGE tient à la communication massive dont il a fait l'objet. Elle lui a permis de s'imposer très vite comme un dispositif majeur de gestion de la crise. Toutes les entreprises interrogées dans le cadre de l'enquête qualitative ont ainsi indiqué avoir eu rapidement connaissance du dispositif, jugé lisible, pertinent et identifié comme un soutien efficace de trésorerie, au côté des autres aides publiques (activité partielle, report des cotisations sociales, fonds de solidarité).

La plupart des PGE ont ainsi été souscrits en avril et mai 2020. Seules quelques entreprises (sièges sociaux et *holdings* notamment) ont eu davantage recours au dispositif pendant l'été 2020. En 2021, le rythme de souscription s'est nettement ralenti. Dès lors, la justification de la prolongation du dispositif jusqu'au 30 juin 2022 apparaît encore, à ce stade, peu évidente.

Plusieurs grandes entreprises du secteur des transports ont bénéficié d'importants montants de PGE, notamment Air France-KLM (4 Md€) et CMA-CGM (1,5 Md€). Au sein de l'industrie manufacturière, les PGE ont été particulièrement importants à l'automne 2020, avec des financements accordés successivement à Renault en septembre et décembre.

Le dispositif a été particulièrement sollicité par les très petites entreprises (qui avaient bénéficié de près de 88 % des prêts au 31 décembre 2021). En montant, la répartition est toutefois moins concentrée, avec 11,9 % des montants octroyés aux grandes entreprises, 11,1 % aux entreprises de taille intermédiaire (ETI), 38 % aux PME et 37 % aux TPE.

Graphique n° 2 : répartition des montants de PGE par taille et secteur d'activité (au 31 décembre 2021)



Source : economie.gouv.fr ; traitement Cour des comptes

2 - Un dispositif qui a largement dominé les autres crédits, publics et privés

Le contexte de crise sanitaire a poussé Bpifrance et les régions à prendre plusieurs initiatives, avant même la mise en place des PGE.

Ces dispositifs ont permis de faire la jonction en attendant la mise en place des premiers PGE par l'État et les banques, mais les montants accordés restent toutefois très réduits par rapport à l'enveloppe des PGE distribués (120,8 Md€ de PGE au 31 décembre 2020) : la totalité des aides au financement hors PGE octroyées par Bpifrance en 2020 s'élève à 10,4 Md€, dont 2,4 Md€ au titre des prêts Atout, 3,2 Md€ au titre de dispositifs généralistes (contre 4,1 Md€ en 2019) et 2 Md€ au titre de dispositifs sectoriels. L'enquête qualitative fait d'ailleurs état d'une utilisation très ponctuelle des autres aides existantes, auxquelles ont principalement eu recours des entreprises ayant déjà auparavant une relation avec Bpifrance ou en complément de PGE : plus de 80 % des entreprises ayant obtenu un prêt Atout ont également bénéficié d'un PGE.

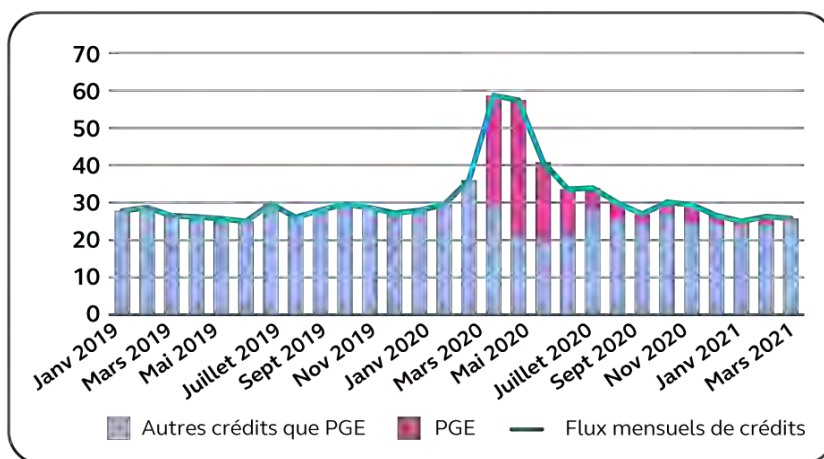
Les prêts Atout et Rebond

Le prêt Atout est un prêt de Bpifrance octroyé depuis février 2020 pour une durée de trois à cinq ans, avec un différé d'amortissement en capital allant jusqu'à 12 mois. Son montant est plus modeste que celui des PGE puisqu'il est plafonné à 5 M€ pour les PME (alors que le PGE peut s'élever jusqu'à 12,5 M€ puisque le chiffre d'affaires annuel maximal d'une PME est de 50 M€), et à 30 M€ pour les ETI (alors que le PGE peut s'élever jusqu'à 375 M€ puisque le chiffre d'affaires maximal d'une ETI est de 1,5 Md€).

Les prêts Rebond, distribués par Bpifrance sur des ressources provenant des régions et du Feder et dont les paramètres varient selon les territoires, peuvent être souscrits par les TPE et PME pour des montants de 10 000 € à 300 000 €, avec un remboursement sur sept ans et un différé de deux ans. Selon Bpifrance, ce dispositif a permis d'accorder près de 0,5 Md€ de financements en 2020.

La mise en place du dispositif des PGE, massif et attractif, a mis un coup d'arrêt à la distribution des autres crédits bancaires, près de 15 % inférieure en moyenne sur la période d'avril 2020 à mars 2021 par rapport aux flux distribués entre avril 2019 et mars 2020.

Graphique n° 3 : flux mensuels de crédits bancaires aux entreprises, en milliards d'euros



Source : economie.gouv.fr et Banque de France ; traitement Cour des comptes

3 - Un large recours aux reports d'échéances bancaires

Les entreprises ont eu massivement recours aux reports de leurs échéances bancaires. Conformément aux préconisations des autorités prudentielles et de supervision, les banques françaises leur ont en effet accordé d'importants reports d'échéances sur leurs propres crédits : il s'agissait de moratoires automatiques sur six mois dans un premier temps, puis renouvelables au cas par cas. Au 30 juin 2020, le soutien en trésorerie résultant de ces moratoires pour les entreprises s'élevait à 20 Md€, à comparer aux 87 Md€ de PGE distribués à cette même date.

4 - La mobilisation du dispositif reflète la disparité des situations économiques au niveau territorial

L'impact de la crise sanitaire a été inégalement réparti entre les territoires, avec des zones particulièrement touchées dans les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur, Île-de-France et Auvergne-Rhône-Alpes⁴⁸⁸.

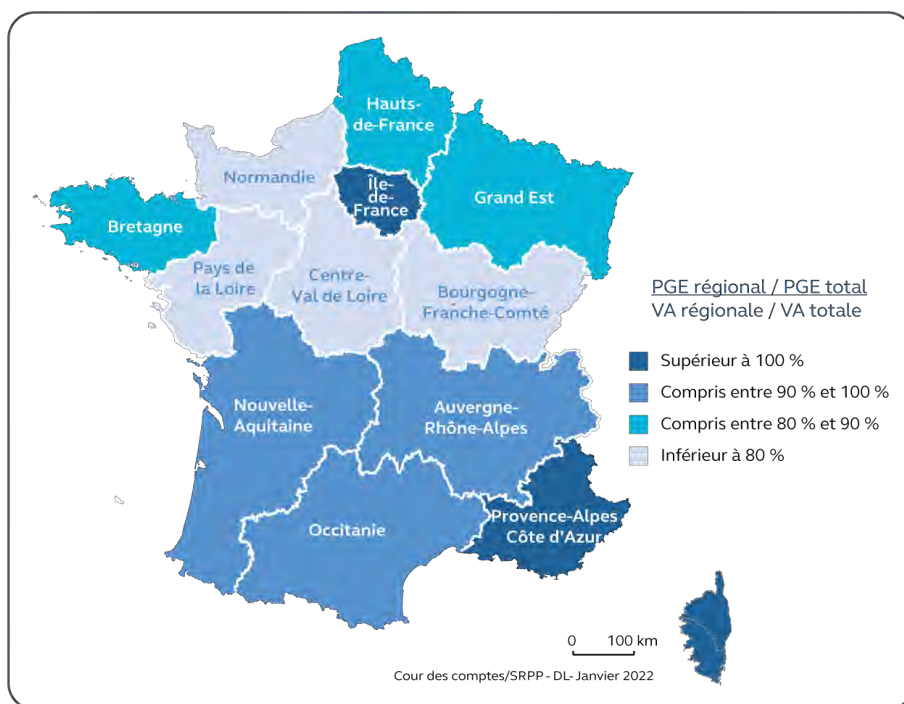
Les travaux du Comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de covid 19 font état d'une concentration du recours aux aides d'urgence dans ces régions.

En montants, le PGE a toutefois été essentiellement distribué en Île-de-France, qui totalise 37 % des prêts mais représente 31 % de la valeur ajoutée nationale en 2018, ainsi qu'en Provence-Alpes-Côte d'Azur (8,3 % des PGE et 7,2 % de la valeur ajoutée) et en Corse (0,8 % des PGE et 0,4 % de la valeur ajoutée).

L'intensité du recours au PGE en Île-de-France, en montant, s'explique principalement par la concentration des sièges sociaux dans cette région : elle regroupe ainsi 54 % des prêts garantis distribués à des grandes entreprises, dont notamment les 4 Md€ versés à Air France et les 4 Md€ souscrits par Renault.

⁴⁸⁸ Jean-Noël Barrot, *Accélérer le rebond économique des territoires*, rapport au Premier ministre, juin 2021.

Carte n° 1 : intensité du recours au PGE



Source : economie.gouv.fr; traitement Cour des comptes

Note : l'intensité du recours se déduit en comparant le poids des PGE d'une région dans le total des PGE distribués, au poids de la valeur ajoutée de cette région dans la valeur ajoutée nationale.

En neutralisant les montants versés à Renault, les PGE mobilisés par l'industrie manufacturière sont en revanche uniformément répartis sur le territoire.

Le secteur du commerce est, en montant, le principal bénéficiaire des PGE, avec 34 Md€ de prêts sur les 143 Md€ distribués fin décembre 2021. Le commerce de détail non alimentaire a particulièrement souffert de la crise sanitaire (son activité a chuté de 9,3 %) ⁴⁸⁹ et les ventes en gros ont été pénalisées dans la plupart des secteurs sur l'ensemble du territoire, si bien que la mobilisation des PGE y est homogène. L'Île-de-France mobilise 31 % des PGE de la branche commerce, un niveau proche de sa part dans la valeur ajoutée commerciale nationale (34,8 %).

⁴⁸⁹ Insee, *Début 2021, l'activité s'améliore dans le commerce après avoir plongé en 2020*, Insee Première, juillet 2021.

La situation du secteur hôtellerie, cafés, restauration (HCR) est plus contrastée, avec des PGE particulièrement mobilisés en Corse, en Île-de-France et en Provence-Alpes-Côte d'Azur. En Île-de-France, les PGE du secteur HCR représentent 37 % du total des PGE, alors que la région représente 30,4 % de la valeur ajoutée nationale de l'hébergement et de la restauration. Ce constat d'une sur-sollicitation du dispositif dans la région-capitale résulte d'une forte sensibilité à la crise sanitaire : les entreprises de ce secteur en Île-de-France sont en effet spécialisées dans l'évènementiel, ou bénéficient en temps normal d'une clientèle étrangère (42 % des palaces se trouvent en Île-de-France), à la différence des autres régions qui concentrent davantage de petites structures éligibles au fonds de solidarité lors de sa mise en place et qui ont pu profiter du rebond du tourisme domestique.

Enfin, le recours aux PGE dans le secteur de la construction fait également apparaître des disparités territoriales, mais moindres, avec une mobilisation essentiellement dans le nord-est et dans le sud de la France.

B - Des refus de PGE globalement limités, une activité soutenue du médiateur du crédit

1 - Des refus limités

Le succès du dispositif résulte aussi d'une certaine souplesse des établissements financiers dans la distribution des prêts. Le taux de refus de PGE est ainsi resté relativement stable dans le temps. Le taux d'obtention des PGE, après négociations préalables entre les entreprises et les banques ayant par exemple conduit à baisser le montant du prêt, est ainsi de l'ordre de 97 %, supérieur au taux d'obtention habituellement constaté pour les crédits de trésorerie (en moyenne 71,1 % pour les TPE, 82,2 % pour les PME et 92,8 % pour les ETI en 2019), mais comparable au taux d'obtention des crédits d'investissement (88,5 % pour les TPE, 96 % pour les PME et 97,9 % pour les ETI en 2019).

Un rapport du Sénat⁴⁹⁰ de mai 2021 souligne d'ailleurs que l'introduction des PGE n'a pas modifié le profil des entreprises accédant au crédit bancaire par rapport à 2019, si bien qu'il n'y aurait eu ni de préférence dans les choix des banques en faveur d'entreprises bien cotées, ni au contraire de phénomène d'anti-sélection, avec des PGE accordés à des entreprises en moins bonne santé financière.

⁴⁹⁰ [Rapport d'information n° 583 \(2020-2021\)](#) fait au nom de la commission des finances du Sénat sur les prêts garantis par l'État par M. Jean-François Husson, sénateur, 12 mai 2021.

En définitive, les dossiers les plus compliqués pour l'octroi de PGE ont concerné soit des entreprises très endettées, soit des entreprises non bancarisées⁴⁹¹.

2 - Un médiateur du crédit fortement sollicité, des alternatives au PGE peu utilisés

Lorsqu'elles refusent un PGE, les banques sont tenues de signaler un recours possible auprès du médiateur du crédit, qui est un service de proximité, gratuit et confidentiel, assuré par la Banque de France pour faciliter le dialogue avec les banques. En pratique, ce dispositif, pas toujours connu des entreprises, n'a pas été systématiquement sollicité. Sur les 2,9 % de PGE refusés (soit, pour 700 000 prêts, environ 20 000 refus), près des deux tiers ont fait l'objet d'un traitement par le médiateur. Celui-ci a été sollicité quatorze fois plus en 2020 qu'en 2019, avec 14 147 saisines essentiellement à la suite d'un refus initial d'octroi d'un PGE. Le taux de réussite de la médiation s'élève à 50,2 % des dossiers.

L'activité du médiateur du crédit est concentrée sur les très petites entreprises, qui représentent 84,1 % des demandes de médiation et, dans une moindre mesure, les PME (15,3 % des demandes). Les secteurs qui ont sollicité le médiateur sont les mêmes que les principaux bénéficiaires des PGE. L'intervention de la médiation a été particulièrement marquée dans le secteur du commerce (22,6 % des saisines), de l'hébergement et de la restauration (17,8 %) et de la construction (11,5 %). En cohérence avec le déploiement des PGE, le médiateur est particulièrement intervenu en Île-de-France, en Auvergne-Rhône-Alpes et, dans une moindre mesure, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, en Nouvelle-Aquitaine et en Occitanie.

En cas d'échec des négociations, le médiateur a suggéré aux entreprises de se tourner vers les autres dispositifs mis spécialement en place dans le cadre de la crise pour proposer une solution aux entreprises s'étant vu refuser un PGE : prêts du fonds de développement économique et social (FDES) pour les entreprises de plus de 250 salariés, prêts bonifiés et avances remboursables pour les PME et ETI, et enfin prêts exceptionnels pour les petites entreprises (PEPE). Les montants distribués, très tardivement au cours de l'année 2020, au titre de ces dispositifs sont modestes par rapport aux PGE. À fin juillet 2021, près de 500 M€ de prêts FDES avaient été distribués à 61 entreprises et un peu plus de 100 M€ de prêts bonifiés et avances remboursables à 139 entreprises, tandis que 340 entreprises avaient bénéficié de prêts PEPE pour un montant total de 12 M€.

⁴⁹¹ Une étude de l'Institut des politiques publiques, commandée par la commission des finances du Sénat pour son rapport précité, a également montré que les bénéficiaires des PGE ont une position médiane en termes de situation financière et que les 10 % d'entreprises ayant subi le choc le plus fort sur leurs ventes ont légèrement moins bénéficié du dispositif.

III - Un soutien massif à la trésorerie des entreprises, un coût réel encore incertain pour l'État

A - Une réponse aux besoins de court terme des entreprises, des situations financières disparates

1 - La préservation des liquidités et des faillites évitées

La mobilisation importante des acteurs publics comme privés a permis au dispositif d'atteindre rapidement ses objectifs de court terme, consistant à préserver les liquidités des entreprises et éviter tout *credit crunch* dans une période de grande incertitude.

Depuis le début de la crise sanitaire, la remontée des indicateurs macro-économiques ne fait pas apparaître de baisse ou d'essoufflement de la trésorerie des entreprises, qui s'est au contraire très fortement accrue au deuxième trimestre 2020 sous l'effet de la distribution des PGE. L'enquête qualitative menée par la Cour confirme d'ailleurs que plusieurs entreprises ont souscrit un PGE pour simplement sécuriser des ressources dans un contexte économique incertain. D'après une enquête menée par Bpifrance à mi-2021⁴⁹², 33 % des bénéficiaires déclaraient avoir peu ou pas du tout mobilisé leur PGE et 24 % n'en ont dépensé qu'une faible part.

Le PGE a également pu avoir un impact sur les délais de paiement, en permettant aux entreprises en difficulté de régler leurs fournisseurs et d'éviter ainsi des répercussions en chaîne.

Les dispositifs de crise, et au premier chef les PGE, ont enfin permis de contenir le nombre de défaillances d'entreprises, qui a reculé de 39 % en 2020 (contre 21 % en moyenne entre 2019 et 2020 dans l'Union européenne) et de 18 % en 2021.

Les prêts garantis par l'État ont en effet été principalement mobilisés par des entreprises fortement affectées par le choc sanitaire. Ainsi, au plan sectoriel, une étude de l'Institut des politiques publiques commandée par la commission des finances du Sénat a montré que le taux de recours est particulièrement élevé dans des secteurs très affectés par la crise sanitaire, ceux de l'hôtellerie-restauration et de la fabrication de matériels de transport. Si le commerce, dont l'activité est également très touchée, concentre des montants importants de PGE, qu'il s'agisse du commerce de gros (9,5 % des encours de PGE octroyés à fin 2021) ou du commerce de détail (7,6 % des encours de PGE octroyés à fin 2021), le taux de recours en nombre d'entreprises y est toutefois plus réduit.

⁴⁹² 73^{ème} enquête de conjoncture auprès des PME, publiée en juillet 2021.

2 - La situation financière contrastée des entreprises françaises

Les entreprises françaises se caractérisaient déjà, avant la crise sanitaire, par un niveau d'endettement élevé par rapport à celles d'autres pays de l'Union européenne. L'écart est particulièrement important sur les crédits bancaires, dont l'encours est passé de 22 % de celui de la zone euro pendant la crise financière à 27 % aujourd'hui⁴⁹³.

Or la hausse tendancielle de l'endettement observée au niveau agrégé masque des évolutions très disparates entre les entreprises.

L'Insee⁴⁹⁴ a ainsi montré que si le taux d'endettement des très petites entreprises (TPE) a reculé entre 2014 et 2018, d'importantes disparités existaient entre secteurs (avec les secteurs les moins capitalisés de l'hébergement-restauration, des services aux particuliers et l'immobilier) ; une TPE sur cinq avait des fonds propres négatifs avec un taux de défaillance nettement plus élevé dans ce cas. De même, si globalement, les taux d'endettement nets et bruts (endettement net ou brut sur fonds propres) des PME ont diminué tendanciellement entre 2011 et 2018, leur situation financière est très hétérogène⁴⁹⁵.

La crise a exacerbé les fragilités préexistantes. Au niveau agrégé, la trésorerie et notamment les dépôts bancaires mesurés par la Banque de France ont progressé rapidement (+ 27 % pour les dépôts bancaires et une hausse globale de la trésorerie de + 204 Md€) entre 2019 et 2020, mais en parallèle, la dette financière des entreprises, qui comprend à la fois les crédits bancaires et les financements obligatoires, a très fortement augmenté, de 219 Md€ selon la Banque de France. La dette nette des sociétés non financières françaises est donc restée quasiment stable (+ 15 Md€ entre 2019 et 2020) mais le niveau élevé de dette brute demeure un élément de fragilité pour les entreprises.

La progression de la dette des entreprises et la très grande hétérogénéité de leur situation financière impliquent de mieux détecter et accompagner celles qui sont viables mais en difficulté. Dès le mois de juin 2021, la Banque de France a, à cet effet, publié une première analyse des 179 607 bilans reçus de PME qui correspondent à une partie des entreprises cotées par la Banque⁴⁹⁶. Il en ressort que 39 % d'entre elles, soit un peu plus de 70 000, ont contracté un PGE.

⁴⁹³ Source : comptes de patrimoine financier, Eurostat.

⁴⁹⁴ Noémie Morénillas, Gabriel Sklénard, *La faiblesse des fonds propres des TPE accroît leur fragilité*, Insee Références, édition 2020.

⁴⁹⁵ *La situation financière des entreprises : forces et faiblesses à la veille de la crise sanitaire*, Bulletin de la Banque de France, janvier-février 2021.

⁴⁹⁶ *Crise sanitaire : quel impact sur l'endettement des PME ?*, Banque de France, Bloc-notes Éco, billet n° 224, 23 juillet 2021.

Au niveau agrégé, le ratio de dette nette sur fonds propres des entreprises de l'échantillon diminue. Au niveau individuel toutefois, 54 % des PME étudiées voient leur dette brute augmenter, et 10 % présentent en parallèle une trésorerie en baisse. Parmi ces entreprises, la Banque de France a indiqué à la Cour qu'elle avait identifié un peu plus de 7 700 entreprises devant faire l'objet d'un suivi attentif, dont un peu plus de 2 800 bénéficiaires de PGE. La part des bénéficiaires des PGE jugés « à risque » dans le cadre de ces travaux est donc d'environ 4 %, un niveau cohérent avec les estimations de taux de défaut des PGE (cf. ci-après).

B - Un coût réel incertain pour l'État

1 - Un coût prévisionnel réduit mais qui pourrait évoluer

En 2020 et 2021, l'État a bénéficié des primes perçues au titre des PGE, alors que les appels en garantie sont à ce stade restés limités. Le coût pour l'État dépendra *in fine* du taux de défaut des bénéficiaires des PGE. Les estimations disponibles à ce jour ne laissent pas présager un coût massif.

La Banque de France et Bpifrance réalisent à échéances régulières des estimations des taux de défaut des PGE, à partir des données sur la situation financière des entreprises et en examinant par entreprise l'impact du choc sur les données comptables et donc sur la probabilité d'un défaut. L'Institut des politiques publiques a également procédé à des estimations mais selon une logique un peu différente, en évaluant la valeur de la garantie pour les banques. Tous ces travaux, établis sur des hypothèses maximalistes en termes de maturité des PGE et de choix par les entreprises d'un différé de deux ans, ont conduit initialement à estimer des taux de défaut de l'ordre de 5 %.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2022, en tenant compte du fait que près de 15 % des entreprises ont choisi de rembourser leur PGE dès 2021 et qu'environ 50 % seulement ont opté pour un différé de deux ans, le Gouvernement a révisé le taux de défaut à 3,78 %, en baisse par rapport aux premières estimations.

Ces estimations sont entourées de nombreuses incertitudes tant au plan macroéconomique, en fonction du rythme et de l'ampleur de la reprise, qu'au plan microéconomique, avec une grande hétérogénéité des situations individuelles.

L'enquête qualitative de la Cour a d'ailleurs révélé que certaines entreprises, sans stratégie financière autre que celle d'une reprise de l'activité, paraissaient assez peu préparées en juin 2021 à faire face à leurs obligations de remboursement. Les plus petites d'entre elles semblent d'ailleurs ignorer l'existence des dispositifs d'aides au rebond qu'elles pourraient mobiliser. Enfin, certaines entreprises craignent d'être asphyxiées dans leurs tentatives de redémarrage, compte tenu de la durée courte des PGE (remboursements sur cinq ans) par rapport au montant supplémentaire de dette qu'ils ont induit.

2 - Le coût des PGE dépendra aussi des mécanismes d'optimisation et de fraude

Face à des besoins massifs de liquidités, la conception et la distribution des PGE se sont focalisées sur la réussite du déploiement des prêts, sans qu'ait été mis en place en amont un contrôle approfondi visant à limiter les risques d'optimisation.

En effet, bien qu'ait été instauré un délai de carence de deux mois et que les banques soient supposées augmenter leur exposition sur les entreprises bénéficiaires de PGE, aucun mécanisme spécifique n'est prévu pour vérifier que les prêts octroyés ne se substituent pas à des dettes préexistantes.

De plus, il existe un risque que la créance que détient l'État devienne moins prioritaire en cas de défaillance si de nouveaux prêts ont une maturité plus courte, ou sont adossés à des actifs apportés en garantie, ce qui n'est pas le cas des PGE. Les levées de nouvelles dettes seraient une preuve de « l'effet de levier » des PGE, facilitant l'accès à d'autres crédits classiques pour les entreprises, mais ne doivent pas mettre en péril le remboursement des PGE.

Enfin, les banques apprécient la situation financière consolidée de leurs clients lors de la distribution des PGE, mais il n'est pas possible de vérifier quelle est la circulation de la créance de PGE et s'il existe des possibilités d'optimisation au sein des groupes au niveau français et étranger.

Le Gouvernement a toutefois pris des dispositions visant à prévenir les comportements frauduleux. En particulier, l'implication des banques dans le dispositif, en leur faisant porter une partie du risque de crédit et donc en les associant étroitement à la sélection des entreprises souvent déjà clientes et connues, devait prévenir les risques d'attribution d'un prêt à une entreprise sans existence juridique ou activité réelle. La plateforme mise en place par Bpifrance a permis également de s'assurer de l'identité des bénéficiaires et du respect des plafonds de prêt, sur la base des chiffres d'affaires et de masse salariale déclarés par les entreprises, charge aux banques d'en vérifier l'exactitude en les comparant avec les données comptables dont elles disposent.

Le rapport d'activité de Tracfin publié en juillet 2021 fait état de seulement six cas de fraude, avec un unique dossier signalé par les banques relatif à un détournement de PGE en 2020 et cinq dossiers en 2021. Les 10 % de risques supportés par les banques semblent avoir été suffisamment incitatifs pour qu'elles veillent à enrayer tout comportement illégal.

Ce n'est pas le cas dans de nombreux pays, en particulier dans ceux ayant opté pour des taux de garantie de 100 %. Au Royaume-Uni, le ministère des affaires, de l'énergie et de la stratégie industrielle (BEIS) a estimé, à la suite d'un rapport du *National Audit Office*, que la fraude et les pertes sur prêts dues à des défauts de paiement pourraient coûter aux contribuables anglais jusqu'à 17 Md£, avec un taux de fraude estimé entre 7,5 % et 11 % des prêts. Les prêts garantis anglais, distribués largement par les banques (plus de 47 Md£ ont été débloqués au profit de 1,5 million d'entreprises de mai 2020 à septembre 2021), sont en effet assortis d'une garantie gouvernementale à 100 %.

CONCLUSION

Conçus et mis en place très rapidement, les prêts garantis par l'État ont été déployés auprès des entreprises grâce à une mobilisation forte et concertée de l'État et des banques. Les choix effectués en faveur d'un dispositif simple, diffusé par les banques à leurs clients et avec une plateforme en ligne de demande de garantie, se sont avérés opérationnels, ce qui a facilité la communication et une large diffusion de l'information dans une situation d'urgence.

Le premier enseignement du déploiement des PGE est l'intérêt d'avoir conçu un dispositif juridique simple, universel avec des paramètres qui ont facilité la communication et la diffusion massive des prêts.

Même si l'enveloppe de 300 Md€ est loin d'être atteinte, les prêts ont répondu à l'objectif de créer un pont de liquidités et d'éviter toute crise de l'accès au crédit dans une période d'incertitude. L'instruction des demandes par les banques a permis de répondre aux besoins de court terme de trésorerie des entreprises affectées par la crise avec un taux de refus qui est resté limité. À moyen terme, les PGE accroissent cependant l'endettement d'entreprises françaises qui étaient déjà caractérisées par une situation financière plus dégradée. Si la hausse nette de leur endettement reste globalement contenue, les situations sont très contrastées et impliquent une détection et un suivi attentif des entreprises les plus en difficultés. Le coût final pour les finances publiques, difficilement estimable, dépendra en effet de la capacité des entreprises à faire face au remboursement de leurs échéances. Le taux de défaut est aujourd'hui estimé autour de 4 %, ce qui correspond à un coût net pour l'État inférieur à 3 Md€.

Un second enseignement du déploiement des PGE est la nécessité de disposer d'outils de suivi de la trésorerie des entreprises suffisamment fins pour mesurer l'impact des mesures de soutien et les adapter.

Enfin, si les caractéristiques retenues en France pour les PGE ont permis d'éviter des phénomènes de fraude massive rencontrés dans d'autres pays, une attention devra être portée aux risques d'optimisation et à l'amélioration des outils de pilotage financier.

L'évaluation complète du dispositif des PGE, à laquelle procède actuellement la Cour, doit permettre de préciser ces premiers constats, de formuler des recommandations et de mesurer si, au-delà du « pont de liquidités » immédiat, les prêts garantis par l'État ont contribué à assurer durablement la viabilité d'entreprises affectées par la crise sanitaire.

Réponses

Réponse commune du ministre de l'économie, des finances et de la relance et du ministre auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics	601
Réponse du directeur de Bpifrance	604

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES ET DE LA RELANCE ET DU MINISTRE
AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES
ET DE LA RELANCE, CHARGÉ DES COMPTES PUBLICS**

Nous avons bien pris connaissance de l'extrait du rapport public annuel de la Cour des comptes relatif à la mise en œuvre des prêts garantis par l'État (PGE), qui vient compléter les premières observations réalisées dans le cadre du ROP relatif aux PGE. Nous vous remercions pour cette deuxième évaluation, qui dresse un bilan positif de ce dispositif de crise, et de l'occasion qui nous est donnée de commenter ces observations.

Votre extrait souligne d'abord la rapidité de la mise en œuvre du dispositif PGE ainsi que la simplicité de ses modalités, deux facteurs qui ont contribué à sa large diffusion. Mis en place par la loi de finances rectificative du 23 mars 2020 une semaine seulement après l'annonce du premier confinement, avec des paramètres définis dans un arrêté paru le même jour, les PGE ont effectivement connu un démarrage précoce. En effet, les premiers prêts ont été octroyés dès la fin du mois de mars 2020 et plus de 500 000 prêts ont été distribués dès juin 2020 pour un montant de près de 110 milliards d'euros sur les 142 milliards d'euros octroyés au total jusqu'à présent. Comme vous le soulignez, ce déploiement rapide a été facilité par une communication massive autour des PGE, ainsi que par la simplicité des paramètres retenus pour les caractéristiques du produit lui-même et pour ses conditions d'accès.

Vous notez également que le dispositif PGE est le moins coûteux d'Europe pour les entreprises, en rappelant qu'il se distingue par des primes de garantie progressives, inférieures à la fourchette de taux retenue par l'Allemagne ou encore aux taux de marché utilisés en Italie et au Royaume-Uni, et par une assiette plus large d'entreprises en ne demandant pas de garanties supplémentaires comme cela a été le cas dans certains pays. Le Gouvernement a assumé dès l'origine la souplesse du dispositif et le fort degré de protection qu'il comporte.

Au total, le dispositif a été particulièrement sollicité par les très petites entreprises, qui représentent près de 88 % des bénéficiaires au 1^{er} octobre 2021⁴⁹⁷. Le taux de refus de la part des banques s'est quant à lui stabilisé à un niveau très faible de l'ordre de 2,9 % du total de demandes, soit environ 20 000 refus pour 700 000 demandes de prêts, ce qui suggère qu'il n'y a eu ni discrimination par les banques dans l'octroi des prêts ni phénomène d'anti-sélection.

⁴⁹⁷ La répartition est moins concentrée en montant, avec 12 % des montants octroyés aux grandes entreprises, 11 % aux entreprises de taille intermédiaire, 38 % aux PME et 37 % aux TPE.

Vous soulignez ensuite que le succès du dispositif a mis en lumière la réussite du partenariat public-privé noué entre l'État, les banques et Bpifrance. Nous partageons ce constat et saluons la qualité des interactions entre nos services, les banques participantes et Bpifrance. Comme vous le rappelez, il a été décidé de confier aux banques un rôle central dans le programme, celles-ci étant à la fois chargées de distribuer les prêts aux entreprises et d'organiser le recouvrement en cas de défaut.

Pour l'État, le recours au réseau bancaire a été un choix nécessaire, les banques étant les plus à même de procéder à la distribution rapide du produit dans tout le pays, au contact des entreprises, et à l'analyse du profil du risque préalable à l'octroi. Pour que cette délégation au réseau bancaire privé puisse être efficace, y compris pour les intérêts de l'État, il a été nécessaire de l'assortir de garde-fous qui ont permis d'assurer un bon alignement d'intérêts entre les banques et l'État garant. Ces garde-fous comprenaient en particulier le plafonnement de la garantie publique à 90 %, le délai de carence de deux mois après l'octroi du prêt avant que la garantie ne puisse être appelée, et une tarification à prix coûtant, ce qui empêchait une sélection adverse des mauvais risques.

Ainsi, nous partageons votre commentaire relatif à la mobilisation précieuse de Bpifrance qui est parvenu à constituer un point de passage unique pour la déclaration d'un nombre considérable de demandes et de validations de prêts, et qui s'organise pour administrer les appels en garantie le cas échéant.

Votre bilan de l'impact du dispositif sur la trésorerie des entreprises est lui aussi favorable. Il nous semble clair que les dispositifs de crise mis en place par l'État, au premier rang desquels les PGE, ont rempli leur objectif en contenant le nombre de défaillances d'entreprises, qui a même reculé de 39 % en 2020, tandis que la dette financière nette est restée quasiment stable grâce à l'utilisation parcimonieuse des PGE qui a été faite par les entreprises.

Cependant, vous rappelez que cette dette nette stable masque des disparités, pour partie préexistantes. Les analyses de bilans réalisées par la Banque de France indiquent en effet que 54 % des petites et moyennes entreprises étudiées voient leur dette brute augmenter, et 10 % présentent en parallèle une trésorerie en baisse. Parmi ces entreprises, la Banque de France a indiqué qu'elle identifiait un peu plus de 7 700 entreprises devant faire l'objet d'un suivi attentif, dont un peu plus de 2 800 bénéficiaires de PGE (environ 4 % du total). Nous partageons cette attention et nos services veillent à ce que le PGE puisse contribuer pour sa juste part à la restructuration des bilans des entreprises concernées lorsque cela est pertinent.

S'agissant du dernier point de votre rapport, qui concerne le coût qui sera in fine supporté par l'État au titre des PGE, dont vous rappelez qu'il est pour partie incertain, nous vous confirmons que le coût final des PGE pour les finances publiques dépendra en effet d'une variété de paramètres qui nous sont inconnus à ce jour, puisqu'ils dépendront à la fois de l'évolution des fondamentaux macroéconomiques et de la situation de trésorerie propre à chaque entreprise. Néanmoins, nous insistons sur les conclusions rassurantes des estimations préliminaires les plus récentes qui permettent de relativiser l'impact du dispositif sur les finances publiques.

Les estimations de coût pour l'État retenues dans le PLF 2022 tablent sur un taux de perte global de 3,78 %, contre 5,25 % lors d'estimations précédentes, ce qui conduirait à un coût net pour l'État de 2,4 milliards d'euros, substantiellement plus faible que les pertes anticipées dans d'autres pays (celles-ci pourraient atteindre 26 milliards de dollars au Royaume-Uni). Nos services poursuivent activement le travail d'évaluation des coûts des PGE qui sera bientôt enrichi des chiffres définitifs sur l'encours de prêts garantis.

Nous nous félicitons de l'appréciation favorable que vous faites de la maîtrise des risques d'optimisation et de fraude. Comme vous le notez, seuls six cas de fraudes étaient relevés par TRACFIN jusqu'en juillet 2021, ce qui est le signe du bon fonctionnement des garde-fous mis en place dans le dispositif. En effet, cette hausse très modérée des cas de fraudes en 2021 prouve que, contrairement à ce que certains pouvaient craindre, il n'y a pas eu d'augmentation significative du nombre de fraudes en lien avec les premiers remboursements à la fin de l'année de franchise.

Votre dernière recommandation propose de développer des outils de suivi de la trésorerie des entreprises suffisamment fins pour mesurer l'impact des mesures de soutien, en vue de leur adaptation, et affiner l'évaluation des risques d'optimisation. Si les caractéristiques des PGE, dument réfléchis pour éviter les risques de fraude systémique ont visiblement permis d'écarter ce risque rencontré dans d'autres pays, il nous paraît utile de disposer d'outils supplémentaires pour mieux comprendre l'utilisation qui en a été faite. Nous partageons donc cette recommandation et nos services étudieront sa faisabilité.

Enfin, nous nous félicitons de la conduite par la Cour d'une évaluation des PGE. Bien entendu, nous nous tenons prêts, ainsi que nos services, à apporter toutes les informations pouvant être utiles dans le cadre de cette évaluation.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DE BPIFRANCE

Par votre courrier daté du 22 novembre 2021, vous avez bien voulu m'adresser le chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2022 de la Cour des Comptes sur le déploiement des prêts garantis par l'État (PGE).

Je vous remercie tout d'abord de la prise en compte de nos remarques sur le relevé d'observations provisoires de la Cour sur la mise en œuvre des prêts garantis par l'État.

En complément, je souhaiterais apporter les quelques précisions suivantes:

- *En partie II-A-1 sur la préservation des liquidités et les faillites évitées, il importe également de souligner l'impact positif de la mise en place des PGE sur le maintien du crédit inter entreprise durant la période de pandémie. En assurant un volant de trésorerie aux entreprises alors que l'activité était en forte chute, le PGE a permis le règlement des factures fournisseurs, le maintien du crédit interentreprise et ainsi éviter des faillites en cascade.*
- *En partie II-A-2, est mentionné le fait que Bpifrance et les Régions ont pris plusieurs initiatives avant même la mise en place des PGE. La Cour indique également que « les montants accordés par Bpifrance restent toutefois très réduits par rapport à l'enveloppe des PGE distribués ».*

Je souhaite souligner que pour Bpifrance, l'enjeu principal n'était pas tant de déployer un volume important de prêts que de répondre aux besoins des entrepreneurs dans une situation de crise aiguë. À cet égard, avec le lancement des prêts Atout dès le 20 mars 2020, nous avons comblé un manque : ces prêts ont permis de faire la jonction en attendant la mise en place des premiers PGE par l'État et les banques. Par ailleurs, Bpifrance a également répondu aux besoins spécifiques des entreprises innovantes et surtout des startups en phase de levée de fonds. Enfin grâce aux partenariats étroits que nous entretenons avec les Régions, Bpifrance a mis en place un prêt à taux 0 pour les petites entreprises, le prêt Rebond, qui a permis d'accorder 497M€ de financement en 2020, notamment grâce à la mise en place de plateformes digitales, à des entreprises souvent sans autre solution.

Dans l'ensemble, ces « prêts COVID » de Bpifrance ont, le plus souvent, été complémentaires des PGE, dont le montant est plafonné. Ils ont, comme c'est toujours le cas en financement, contribué à faire levier sur le crédit bancaire. Enfin, ils ont, dans nombre de cas, permis de maintenir un accès des PME à la liquidité dans le contexte – très tendu – des premières semaines du confinement.

4

Les mesures fiscales de soutien aux entreprises

PRÉSENTATION

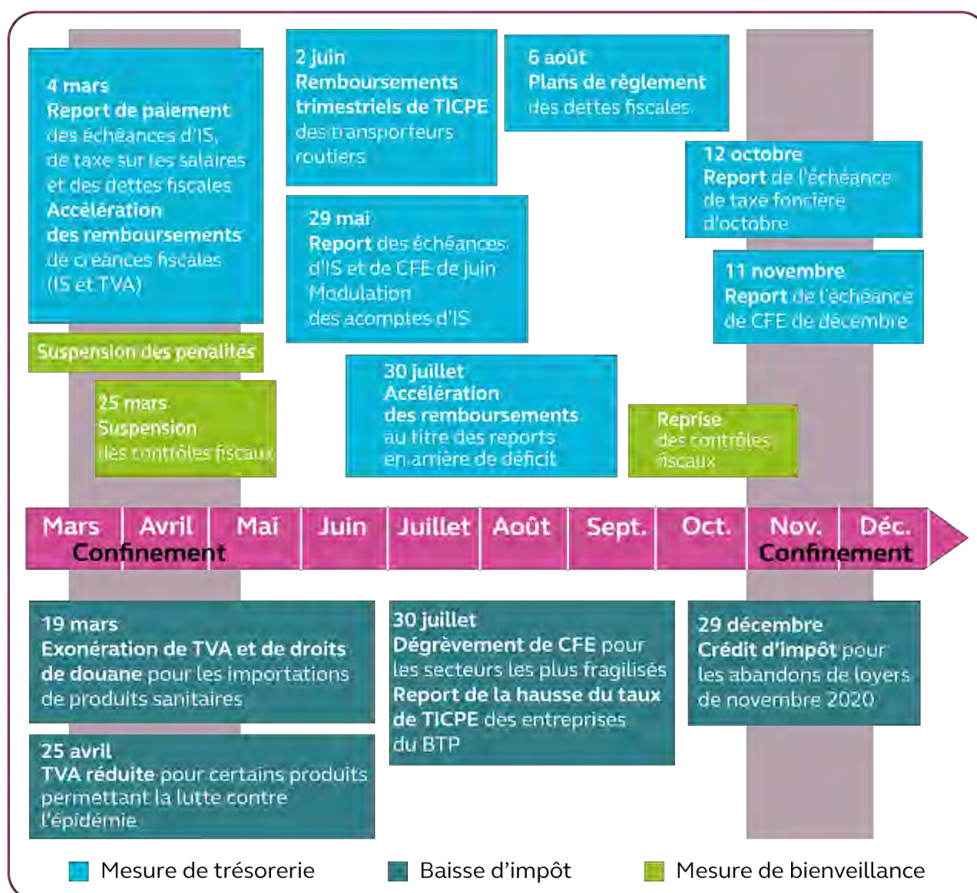
Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, des mesures de nature fiscale ont été prises en France pour soutenir les entreprises face à la crise sanitaire. Du fait de l'effondrement de l'activité économique à la suite du premier confinement, certaines d'entre elles ont très vite rencontré des problèmes de trésorerie et des difficultés à s'acquitter de leurs obligations fiscales.

Trois types de mesures fiscales ont ainsi contribué, en plus des autres dispositifs d'urgence, au soutien des entreprises. D'une part, les mesures de trésorerie ont visé à soutenir la liquidité des entreprises dès mars 2020. D'autre part, des baisses exceptionnelles d'impôt décidées par le Parlement ont soutenu les secteurs particulièrement affectés par la crise. Enfin, des aménagements, dits de « bienveillance » fiscale, ont permis de prendre en compte les difficultés rencontrées par les entreprises pour déposer leurs déclarations d'impôt ou répondre aux demandes de l'administration dans les délais habituels. Au même titre, l'engagement de nouveaux contrôles fiscaux a été suspendu.

La direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) ont ainsi réagi très rapidement dans un contexte sanitaire contraignant. Elles ont modulé ces mesures au plus près des évolutions de la situation sanitaire, avant de les clôturer progressivement au premier semestre de 2021. Certaines diminutions temporaires d'impôt concernent en revanche les exercices 2020 à 2023.

Si les mesures de trésorerie ont apporté aux entreprises un soutien appréciable, quoique d'une ampleur modeste comparé aux autres mesures dont elles ont bénéficié, certains facteurs ont contraint la gestion de ces mesures et affecté la qualité de leur suivi (I). Par ailleurs, des baisses d'impôt temporaires et ciblées, d'un montant de près de 4 Md€, ont été mises en place (II). Enfin, si l'administration a su s'adapter pour rendre les aménagements de la gestion des impôts accessibles à tous les redevables concernés, elle doit renforcer le contrôle du respect des conditions qui, dans certains cas, permettaient d'en bénéficier (III).

Schéma n° 1 : chronologie des principales mesures fiscales de soutien aux entreprises touchées par la crise en 2020



Source : Cour des comptes d'après données DGFIP et DGDDI.

IS : impôt sur les sociétés, TVA : taxe sur la valeur ajoutée, TICPE : taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, CFE : cotisation foncière des entreprises.

I - Les mesures de soutien à la trésorerie des entreprises : une mise en place rapide, un suivi insuffisant

A - Un calendrier fiscal aménagé avec réactivité pour soutenir la trésorerie des entreprises

Dès le 4 mars 2020, la DGFIP a mobilisé les marges de manœuvre dont elle dispose sans modification législative ou réglementaire pour soutenir la trésorerie des entreprises confrontées aux conséquences de l'épidémie de covid 19. Elle a ainsi autorisé le report du paiement de leurs impôts directs ou de leurs dettes fiscales sur simple demande et pris des mesures pour accélérer le remboursement des créances fiscales qui leur étaient dues. Des mesures d'accélération des remboursements ont aussi été mises en œuvre par la DGDDI.

1 - Des reports de paiement accordés à droit constant et modulés selon l'évolution de la situation sanitaire

Les paiements des impôts directs des entreprises s'échelonnent tout au long de l'année. L'impôt sur les sociétés (IS) est ainsi payé en cinq versements, tandis que la taxe foncière (TF) est mensualisée ou acquittée en un seul versement le 15 octobre. La cotisation foncière et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CFE et CVAE) font l'objet d'acomptes versés en cours d'année et d'une régularisation ultérieure de leur solde.

Au cours d'une année donnée, l'administration peut, de son propre chef, décaler ces dates de paiement. La DGFIP a mis en œuvre ces reports de paiement d'impôts directs dans des délais très brefs : les reports de paiement d'impôts directs et de dettes fiscales ont été les premières mesures mises en œuvre dès le 4 mars 2020, soit avant le premier confinement, pour les entreprises en faisant spontanément la demande, avant qu'un communiqué de presse et l'envoi d'un courriel à l'ensemble des redevables professionnels ne donnent plus d'ampleur au dispositif le 13 mars.

La DGFIP a ensuite adapté ces reports au plus près de l'évolution de la situation sanitaire et économique. Les premiers reports concernant l'impôt sur les sociétés (IS), la taxe sur les salaires et la contribution à l'audiovisuel public des professionnels ont été consentis pour une durée de trois mois et leur paiement a été régularisé en juin 2020. Les échéances de juin ont alors pu être reportées vers le mois de septembre (IS, CFE, taxe sur les salaires). Par la suite, et en cohérence avec la reprise de l'activité

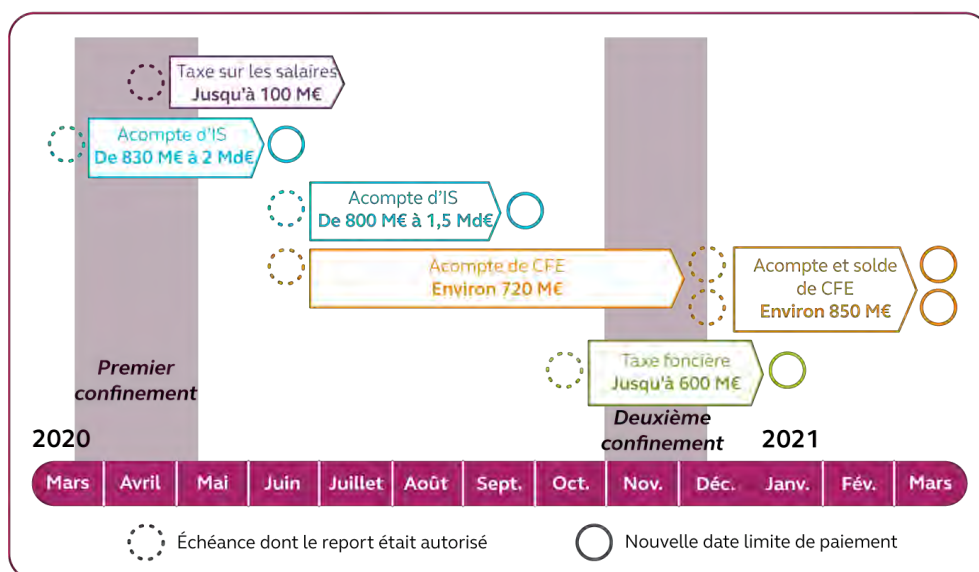
économique durant l'été 2020, la DGFIP n'a pas prévu de report des échéances de septembre. Enfin, face à une nouvelle dégradation de la situation sanitaire à l'automne 2020, elle a annoncé la possibilité de reporter de trois mois le paiement de la taxe foncière et celui de la CFE.

En 2021, la DGFIP n'a plus proposé aux entreprises de report d'échéances, mais a continué d'accorder des facilités de paiement, au cas par cas, aux redevables qui en ont sollicité le bénéfice.

2 - Jusqu'à 2,3 Md€ de paiements d'impôts reportés sur une durée de trois à neuf mois

Les données de recouvrement des impôts permettent d'estimer les montants d'impôts reportés et leur répartition au cours de l'année 2020.

Schéma n° 2 : estimation et temporalité des principaux paiements des principaux paiements d'impôts reportés par les entreprises en 2020



Source : Cour des Comptes d'après données DGFIP.

Note : L'estimation de l'aide en trésorerie pour une période donnée s'obtient en additionnant les paiements reportés pour chaque impôt durant cette période. Par exemple, en novembre 2020, l'encours des reports d'impôts est estimé à 1,32 Md€, dont 720 M€ au titre de la CFE et 600 M€ au titre de la taxe foncière.

Entre 830 M€ et 2 Md€ ont ainsi été reportés de mars à juin 2020. Les montants ensuite reportés de juin à septembre ont été compris entre 1,52 Md€ (800 M€ au titre de l'IS et 720 M€ au titre de la CFE) et 2,22 Md€ (1,5 Md€ au titre de l'IS et 720 M€ au titre de la CFE). L'encours

des reports de paiement a atteint son maximum (2,32 Md€) entre le 15 juin et le 15 juillet 2020, en retenant une hypothèse haute concernant l'IS (1,5 Md€ au titre de l'IS, 720 M€ au titre de la CFE et 100 M€ concernant la taxe sur les salaires).

Ces estimations offrent un ordre de grandeur de l'effet des mesures de report. Elles ne résultent pas d'un dispositif de suivi précis mais reposent sur des hypothèses de recouvrement conventionnelles.

La quasi-totalité des reports a été régularisée par les entreprises à la date convenue avec la DGFIP. En effet, celles qui n'étaient pas en mesure d'acquitter les versements dus à l'issue du report ont pu demander leur étalement sur des durées allant jusqu'à 36 mois dans le cadre des plans de règlement des dettes fiscales. Ces plans ont toutefois porté sur un montant total limité à 63,1 M€ en 2020, dont 48,5 % ont été remboursés avant juillet 2021.

3 - Des mesures d'accélération des remboursements de créances fiscales nombreuses mais pas toujours quantifiables

En complément des reports de paiement, l'administration fiscale s'est efforcée d'accélérer le remboursement des créances qu'elle devait aux entreprises.

En mobilisant les marges dont elles disposent à droit constant, la DGFIP et la DGDDI ont réduit leurs délais de remboursement des crédits de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et de taxe intérieure sur la consommation sur les produits énergétiques (TICPE), en dépit des contraintes importantes que l'épidémie a fait peser sur leur organisation au printemps 2020⁴⁹⁸.

La part des remboursements de crédits de TVA traités en moins de 30 jours est ainsi passée de 89 % en 2019 à 92,7 % en 2020. Cette accélération était d'autant plus nécessaire que le ralentissement brutal de l'activité économique a eu pour conséquence une hausse des créances de TVA détenues par certaines entreprises. En effet ces dernières, ayant acquitté une TVA déductible sur leurs fournitures avant la crise, ont ensuite collecté une TVA inférieure sur leurs ventes, du fait du ralentissement ou de l'arrêt de leur activité. Au total, les remboursements de TVA accordés ont crû de 5,7 Md€ (+ 18,9 %) au premier semestre de 2020 par rapport aux six premiers mois de l'année 2019.

⁴⁹⁸ Cf. chapitre du présent rapport, *Les administrations fiscales et douanières*.

De même, les remboursements aux transporteurs routiers, en raison du tarif réduit de TICPE dont ils bénéficient sur leurs carburants, ont vu leur traitement accéléré par rapport à 2019. La DGDDI a réalisé ces remboursements dans un délai moyen de 11 à 12 jours en 2020, contre 12 à 16 jours en 2019 et 31 jours en 2018. Cette réduction des délais est liée à la dématérialisation des demandes et au regroupement des services chargés de leur traitement, qui ont été amorcés en 2015. Recommandé par la Cour⁴⁹⁹, ce regroupement restait cependant inachevé avant la crise et doit être poursuivi.

Par ailleurs, l'administration fiscale a proposé puis mis en œuvre des dispositifs adoptés en loi de finances ou par décret contribuant à accélérer le versement de créances aux entreprises.

La DGDDI a ainsi ramené à trois mois la fréquence des remboursements de crédits de TICPE aux transporteurs routiers (contre une fréquence semestrielle auparavant). Si le décret instaurant ce nouveau calendrier a été adopté le 2 juin 2020, les transporteurs ont pu adresser des demandes en ce sens dès la seconde quinzaine de mai, permettant à la DGDDI d'en anticiper le traitement. Depuis 2020, les transporteurs routiers perçoivent ainsi quatre remboursements de TICPE contre deux auparavant.

Pour sa part, comme l'y a autorisé la troisième loi de finances rectificative (LFR 3) pour 2020⁵⁰⁰, la DGFIP a accéléré le remboursement des créances de report en arrière de déficits⁵⁰¹. Ces créances naissent lorsqu'une entreprise reporte son déficit d'une année sur le résultat qui avait servi à établir son impôt sur les sociétés de l'année précédente. Elle génère ainsi une créance d'impôt qui est habituellement remboursée sous la forme d'une déduction de l'IS à payer au cours des cinq années suivantes. Pour permettre une mobilisation plus rapide de ces créances, la LFR 3 pour 2020 a offert aux entreprises la possibilité de demander le remboursement immédiat, par virement bancaire, de celles qu'elles détenaient au titre des exercices clos depuis 2015.

Les montants remboursés aux entreprises au titre des reports en arrière de déficit ont atteint 106,3 M€ en 2020 (+ 12,2 %) et s'établissaient à 1,15 Md€ à fin septembre 2021⁵⁰².

⁴⁹⁹ Cour des comptes, *La direction générale des douanes et droits indirects, un recentrage nécessaire*, rapport public thématique, septembre 2020 et Rapport public annuel 2014, *Les missions fiscales de la Douane : un rôle et une organisation à repenser*, février 2014.

⁵⁰⁰ Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 – article 5.

⁵⁰¹ Dispositif dit de « carry back ».

⁵⁰² Dont 780 M€ relatifs à une seule opération concernant un établissement bancaire.

En l'absence de données exhaustives, l'effet de l'ensemble des mesures d'accélération des remboursements sur la trésorerie des entreprises ne peut être évalué précisément. Cependant, la forte progression des demandes de remboursement montre que nombre d'entreprises concernées ont recouru à ces mesures.

B - Une gestion des reports complexe et un suivi insuffisant

1 - Des applications informatiques qui ont pesé sur la gestion des reports de paiement

Le système d'information de la DGFIP a globalement permis de faire face à la crise sanitaire. Cependant, celle-ci a à nouveau mis en exergue des limites déjà soulignées par la Cour concernant la rigidité de certaines applications⁵⁰³.

Ainsi, les pénalités de retard étant habituellement calculées lors de la liquidation du solde final d'IS, l'application de gestion (ACIS) ne permet pas de modifier, avant cette étape, la date d'échéance et les montants des acomptes⁵⁰⁴ dus par les entreprises.

En conséquence, lorsqu'ils ont accordé des reports de paiement aux entreprises, les services locaux de la DGFIP n'ont pas pu modifier les dates limites de paiement dans l'application de gestion de l'IS. Celle-ci a continué à calculer les pénalités selon le calendrier habituel et les agents ont dû supprimer manuellement chaque pénalité calculée à tort par l'application. De même, les reports de paiement concernant l'acompte de CFE ne pouvaient pas être traités individuellement dans l'application de gestion. Ils ont donc pris la forme d'une annulation automatique des pénalités de retard pour toutes les entreprises des secteurs fragilisés par la crise.

La mise en œuvre de ces mesures aurait été plus efficace concernant l'IS et plus ciblée concernant la CFE, si elle avait été gérée directement dans les applications de gestion de ces deux impôts.

⁵⁰³ Cour des comptes, *Les systèmes d'information de la DGFIP et de la DGDDI*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, avril 2019.

⁵⁰⁴ Seule la modulation exceptionnelle des acomptes d'IS selon le résultat prévisionnel des entreprises a pu être intégrée à l'application de gestion, à partir de 2021.

2 - Des données de suivi insuffisantes par rapport aux enjeux de pilotage et de communication

Faute de pouvoir instruire les reports de paiement d'impôts directs dans leurs applications de gestion, les agents de la DGFIP les ont enregistrés dans des fichiers tenus à jour manuellement.

Ces tableaux visaient à recenser les entreprises bénéficiaires de ces mesures, en précisant l'impôt concerné et le type de mesure sollicitée pour chaque décision. Ces enregistrements ont été de qualité très inégale et n'ont pas permis de conserver le niveau de précision initialement souhaité lors de la consolidation nationale des données.

De plus, la méthode de comptabilisation des services locaux n'a pas été parfaitement homogène, qu'il s'agisse de l'accélération des remboursements ou du cumul de montants reportés à plusieurs reprises. Enfin, les flux enregistrés dans ces fichiers n'ont pas pris en compte le report de l'acompte de CFE du mois de juin.

Il résulte de ce suivi interne imparfait une incertitude sur le montant cumulé de reports de 3,6 Md€ indiqué par l'administration, qui agrège des reports de durées variables, ainsi que sur sa décomposition par impôts. Une même incertitude affecte le montant des remboursements accélérés de crédits d'impôt, qui s'établissaient à 18,6 Md€ fin 2020 et à 27,8 Md€ au 1^{er} juillet fin 2021 selon la DGFIP. Au demeurant, ce chiffrage additionne les montants figurant dans les demandes adressées par les entreprises, et non les montants effectivement remboursés plus rapidement. Par ailleurs, le *Rapport économique, social et financier* annexé au PLF pour 2021 estimait à 14 Md€ le montant des crédits d'impôt ayant fait l'objet d'un remboursement anticipé en 2020⁵⁰⁵, en se fondant sur l'écart entre la trajectoire des remboursements prévue pour 2020 avant la crise et leur rythme réellement observé au cours de l'année.

La Cour regrette la fiabilité et la précision insuffisantes de ces données de suivi eu égard aux enjeux. De plus, ces données ont été présentées par le Gouvernement sans être assorties des réserves suffisantes sur leur fiabilité et leur signification.

La DGFIP devrait donc s'assurer de disposer des outils de suivi permettant d'obtenir des informations fiables et précises sur les dispositifs mis en œuvre, même en période de crise.

⁵⁰⁵ *Rapport économique, social et financier* annexé au PLF pour 2021, p.17.

C - Une contribution limitée des mesures fiscales de trésorerie à l'ensemble des dispositifs de crise

En comparaison avec les autres mesures prises en faveur de la trésorerie des entreprises (140 Md€ de prêts garantis par l'État⁵⁰⁶, 21,4 Md€ de cotisations sociales reportées⁵⁰⁷), l'ampleur des reports d'échéances fiscales reste modeste : leur encours était compris entre 0,8 Md€ et 2,3 Md€ entre mars 2020 et mars 2021 selon la Cour. Leur montant cumulé s'établissait à 3,6 Md€ au 1^{er} juillet 2021 selon la DGFIP.

Des études économiques montrent que les reports de charges fiscales relatives à l'IS et aux impôts de production ont permis de préserver environ 0,4 % des petites et moyennes entreprises françaises de difficultés de liquidité face à la crise⁵⁰⁸, soit entre 10 et 15 000 entreprises.

C'est donc un nombre relativement restreint d'entreprises qui ont été effectivement soutenues dans leurs besoins de liquidité par les mesures fiscales de crise. La raison peut en être l'appui offert par les autres dispositifs mais aussi la volonté des entreprises de ne pas accumuler de dettes fiscales à régler ultérieurement alors qu'elles étaient en mesure de payer au moment de l'échéance.

L'effet des mesures fiscales de trésorerie a ainsi pu être relativement marginal, d'autant qu'elles ne s'adressaient qu'aux seules entreprises payant des impôts. Toutefois, ces mesures mises en œuvre rapidement ont permis de répondre immédiatement aux éventuelles difficultés de trésorerie des entreprises, créant un pont de liquidité le temps que soient mis en place les dispositifs nécessitant une modification législative ou réglementaire.

⁵⁰⁶ Toutefois, la logique des prêts garantis par l'État diffère dans la mesure où ce dernier n'avance pas directement de liquidités aux entreprises dans le cadre des PGE.

⁵⁰⁷ Prêt garanti par l'État - Tableau de bord interactif | economie.gouv.fr et [Rapport final du comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financiers aux entreprises confrontées à l'épidémie de covid 19](#), juillet 2021.

⁵⁰⁸ Gourinchas *et al.* (2020, rev.2021), *COVID-19 and SME failures*, NBER Working Paper Series, n° 27877, National Bureau of Economic Research, septembre 2021.

II - Des baisses temporaires d'impôts de près de 4 Md€

A - Des baisses de taxes de plus de 1,6 Md€ sur les produits destinés à la lutte contre l'épidémie

Dès le 20 mars 2020, la DGDDI a saisi la Commission européenne pour mettre en œuvre une franchise des droits de douane et de TVA concernant les importations de produits médicaux et sanitaires permettant de lutter contre l'épidémie (masques, gants, visières, gel hydroalcoolique, vaccins, seringues notamment). Saisie par d'autres États membres, la Commission européenne a autorisé cette exonération le 3 avril 2020⁵⁰⁹.

La DGDDI estime que ces mesures ont permis aux importateurs concernés d'économiser entre 277 et 448 M€ pour leurs opérations réalisées entre le 30 janvier 2020 et le 1^{er} juillet 2021. Par ailleurs, Santé publique France estime avoir économisé 1,3 Md€ (dont 0,5 Md€ au titre des masques de protection et 0,6 Md€ au titre des vaccins). Au total, cette mesure a donc diminué de plus de 1,6 Md€ les coûts supportés par les importateurs des produits destinés à la lutte contre l'épidémie en 2020 et au premier semestre de 2021.

De plus, un taux réduit de TVA à 5,5 % a été instauré en avril 2020 jusqu'au 31 décembre 2021 pour l'achat de masques et de produits d'hygiène adaptés à la lutte contre la covid 19⁵¹⁰. Cette mesure n'est pas considérée par le Gouvernement comme une dépense fiscale et son effet sur les recettes de TVA n'est pas mentionné dans les documents accompagnant les projets de loi de finances⁵¹¹. En effet, ce taux réduit de TVA n'a pas un caractère incitatif, mais fait partie des mesures destinées à garantir l'accès de tous aux produits de première nécessité.

Par ailleurs, le maintien du taux de TVA de droit commun sur ces produits aurait renchéri les coûts supportés principalement par les établissements de soins et par Santé publique France.

⁵⁰⁹ [Décision UE/2020/491](#) du 3 avril 2020, prise sur le fondement des articles 51 et suivants de la [directive 2009/132/CE](#) du 19 octobre 2009.

⁵¹⁰ [Loi n° 2020-473](#) du 25 avril 2020 de finances rectificatives pour 2020 – articles 5 et 6.

⁵¹¹ Fascicule *Voies et moyens* annexé au projet de loi de finances pour 2021, tome II, p. 10.

B - Une prolongation de dépense fiscale de l'ordre de 1,7 Md€, une information du Parlement limitée

Certaines entreprises, principalement dans le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP), acquittent un taux réduit de TICPE sur le gazole qu'elles consomment pour leurs engins de chantier (gazole dit « non-routier », GNR). La loi de finances initiale pour 2020 avait prévu la suppression progressive de cette dépense fiscale considérée comme « *non vertueuse sur le plan environnemental dès lors qu'elle conduit à minorer le coût d'énergies fossiles émettrices de dioxyde de carbone* »⁵¹². Le tarif de TICPE acquitté pour le GNR consommé par ce secteur devait ainsi augmenter en trois étapes pour rejoindre le tarif de droit commun au 1^{er} janvier 2021, le premier jalon étant prévu le 1^{er} juillet 2020.

Dans le contexte de la crise sanitaire et sur proposition du Gouvernement, le Parlement a adopté un report de la hausse de TICPE prévue le 1^{er} juillet 2020, et son alignement au tarif de droit commun en une seule étape le 1^{er} juillet 2021. En juillet 2021, le Gouvernement a de nouveau proposé le report de cette hausse, en prévoyant un alignement sur le tarif de droit commun en une seule étape le 1^{er} janvier 2023.

Au cours de son audition par la commission des finances de l'Assemblée nationale, dans le cadre de l'examen du PLFR pour 2021, le ministre de l'Économie, des finances et de la relance a indiqué que le maintien d'une dépense fiscale défavorable à l'environnement posait « *une difficulté de principe* »⁵¹³, mais a souligné les effets négatifs de la crise sanitaire sur la situation du secteur du BTP. Le Gouvernement a aussi justifié le second report par un refus d'augmenter « *en une seule fois* »⁵¹⁴ le tarif du GNR. Pourtant, le Gouvernement est lui-même à l'origine de cette trajectoire de hausse non-progressive, dont il a maintenu le principe dans le cadre du second report.

L'information présentée au Parlement lors de l'adoption de ces mesures est demeurée limitée. Introduits par amendements du Gouvernement, ces reports n'ont pas fait l'objet de l'étude d'impact qui les aurait accompagnés s'ils avaient été inclus dans un projet de loi de finances. Le coût net de ces mesures est évalué à 1,7 Md€ par la DLF. Cependant, l'information fournie au Parlement dans les fascicules *Voies et moyens* et dans le *Rapport économique, social et financier* annexés aux PLF pour 2021 et 2022 ne permet pas de le reconstituer⁵¹⁵.

⁵¹² Projet de loi de finances pour 2020, exposé des motifs de l'article 16, p. 106.

⁵¹³ Laurent Saint-Martin, rapport (n° 4215) fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances rectificative pour 2021, déposé le 10 juin 2021, p. 56.

⁵¹⁴ *Idem*.

⁵¹⁵ Ces documents ne présentent pas l'effet budgétaire de ces mesures sur l'exercice 2023 ni leur coût cumulé pour le budget de l'État.

C - Un dégrèvement et des crédits d'impôt spécifiques dont les montants demeurent limités

La possibilité pour les collectivités d'accorder un dégrèvement des deux-tiers de la cotisation foncière des entreprises (CFE) appartenant aux secteurs les plus fragilisés par la crise, a aussi constitué une mesure de diminution temporaire d'impôt en lien avec la crise. Adopté en LFR 3⁵¹⁶ pour 2020, ce dégrèvement concerne les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 150 M€, et son coût pour les collectivités est pris en charge par l'État à 50 %.

Cette mesure a été appliquée par 34,2 % des EPCI, soit 432 des 1 260 EPCI percevant 92,3 % du produit de la CFE, et par 188 communes. Afin qu'il soit déduit des paiements de CFE en décembre 2020, ce dégrèvement, présenté par le Gouvernement le 10 juin, devait être adopté avant le 31 juillet par les collectivités qui le souhaitaient. Ce délai restreint contribue à expliquer que le recours à ce dispositif soit resté limité, malgré la prise en charge de son coût à hauteur de 50 % par l'État.

Dans la plupart des cas, son montant a été déduit du solde de CFE à payer en décembre 2020. Au titre de ce dégrèvement, la baisse de CFE a été de 125 M€, répartie sur environ 125 000 entreprises (pour un produit total de CFE de 8,3 Md€ en 2020).

Par ailleurs, la LFI pour 2021 a instauré un crédit d'impôt au titre des abandons définitifs des loyers d'entreprises au titre du mois de novembre 2020. Ce dispositif visait à inciter les bailleurs à abandonner le loyer du mois de novembre pour les entreprises locataires remplissant certaines conditions (appartenance à un secteur en difficulté du fait de la crise, effectifs de moins de 5 000 salariés notamment)⁵¹⁷. Ces abandons pouvaient être consentis jusqu'au 31 décembre 2021. Le coût de ce dispositif est estimé à 75 M€ en 2021.

Enfin, un nouvel assouplissement temporaire des reports en arrière de déficits fiscaux a été adopté en LFR 1 pour 2021⁵¹⁸, afin de permettre aux entreprises de constituer une créance fiscale plus importante dans le cas où elles auraient constaté un déficit au cours de la crise sanitaire et économique. Cette mesure devrait conduire à une augmentation des créances imputables à l'IS, et diminuer d'autant le rendement de cet impôt au cours des cinq prochains exercices. Selon l'estimation communiquée au Parlement, le coût de cette mesure serait de l'ordre de 400 M€.

⁵¹⁶ [Loi n° 2020-935](#) du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 – article 11.

⁵¹⁷ [Loi n° 2020-1721](#) du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 – article 20.

⁵¹⁸ [Loi n° 2021-953](#) du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021 – article 1^{er}.

III - Des aménagements de la relation avec les entreprises, des contrôles à accentuer désormais

A - Des mesures dites « de bienveillance » ont complété les mesures fiscales de crise

1 - Une suspension temporaire des contrôles fiscaux conduisant à une baisse significative des contrôles et des droits rappelés en 2020

L'engagement de nouveaux contrôles fiscaux a été suspendu pendant le premier confinement par l'ordonnance du 25 mars 2020⁵¹⁹. Au-delà des difficultés concrètes liées à l'organisation des contrôles sur place dans un contexte de recours important au télétravail, cette décision se justifiait par la volonté de l'administration de laisser les entreprises se focaliser sur leur organisation face à la crise sanitaire et sur la recherche des différentes possibilités de soutien. Elle a également permis à l'administration de dégager du temps, des effectifs et du matériel informatique au profit des missions considérées comme prioritaires (les agents du contrôle étant mobiles pour une part importante d'entre eux, ils disposaient du matériel de télétravail).

À partir de juin 2020, les contrôles sur place ont progressivement repris, dans un premier temps seulement sur les procédures déjà engagées avant le confinement, et sans débiter de nouveaux contrôles avant septembre, sauf cas manifeste de fraude. Avec la poursuite de la crise sanitaire, la reprise des contrôles s'est faite progressivement, en ciblant plutôt les entreprises relevant de secteurs n'ayant pas trop durement pâti de la crise.

Au total, 365 200 contrôles ont été menés en 2020, ce qui représente une baisse de 17 % par rapport à 2019. Le nombre de contrôles sur place a fortement baissé : les contrôles sur place ayant abouti à un rappel d'IS ont par exemple été divisés par deux (passant de 13 000 contrôles clos en 2019 à un peu plus de 6 000 en 2020). En parallèle, les contrôles sur pièces, qui peuvent être réalisés à distance, ont diminué de 5 % en 2020 par rapport à 2019 et ont porté en priorité sur l'IS, qui représente les volumes rappelés les plus importants. Le montant des droits rappelés au titre des impôts directs des entreprises de 2020 a ainsi diminué de 1,3 Md€ par rapport à l'année 2019, passant de 3,8 à 2,5 Md€, soit une baisse de 34 %.

⁵¹⁹ Ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période.

2 - La suspension des pénalités de retard, un périmètre plus large qu'initialement souhaité à cause de rigidités informatiques

Afin de laisser aux entreprises le temps de s'adapter à l'épidémie, l'administration fiscale avait souhaité suspendre les pénalités en cas de retard de paiement des impôts directs. Or l'application informatique qui traite ces opérations ne permet pas de suspendre les pénalités selon un traitement différencié pour chaque impôt.

Le 16 mars 2020, le traitement des pénalisations a été suspendu pour toutes les natures d'imposition. Les pénalités concernant la TVA ont donc été annulées, alors que les impôts indirects devaient être exclus du champ des mesures de bienveillance, puisqu'il s'agit d'impôts collectés par les entreprises pour le compte de l'État. Les rigidités du système informatique ont ainsi conduit l'administration à accorder des remises de pénalités contraires aux orientations retenues.

3 - Une communication ciblée sur les impôts directs, un champ d'action de fait plus large

Si la DGFIP a concentré sur les impôts directs ses mesures de souplesse et sa communication envers les entreprises, elle a en fait élargi son intervention aux impôts indirects, mais par des voies différentes. Ainsi, elle a pu inclure les impôts indirects dans les plans de règlement étendus ou dans le champ de la suppression des pénalités de retard.

La TVA, si elle est exclue des mesures de report, est ainsi incluse dans les possibilités de remboursement accéléré de crédits ou créances. Elle a également fait l'objet, pendant le confinement de 2020, de l'établissement d'acomptes forfaitaires ou d'évaluations approximatives. Les entreprises dont le chiffre d'affaires avait été affecté par la crise sanitaire pouvaient par exemple recourir à un acompte forfaitaire de 80 % du dernier mois « normal », voire de 50 % pour les entreprises très fortement touchées (mesures de fermeture totale notamment).

B - Une volonté d'adaptation de l'administration fiscale reconnue par les usagers

1 - Une souplesse accrue

L'administration fiscale a, dès le début de la crise, allégé certaines contraintes formelles afin de faciliter l'accès aux mesures fiscales exceptionnelles pour toutes les entreprises susceptibles d'en bénéficier. Alors que, lors de la mise en place de ces mesures, les entreprises devaient remplir un formulaire spécifique pour bénéficier d'un report, le formalisme a été très rapidement allégé : dès le printemps 2020, un simple courriel suffisait par exemple aux entreprises pour adresser leurs demandes de reports d'échéances fiscales.

Par ailleurs, l'administration a fait preuve de souplesse en reportant les dates limites de dépôt de certaines déclarations d'impôt (liasse fiscale pour le calcul de l'IS, déclarations de TVA, formulaire de solde de CVAE), en réponse aux difficultés rencontrées par certaines entreprises pour réunir les informations nécessaires à ces déclarations au printemps 2020.

Pour garantir l'accélération des remboursements de créances fiscales (TVA ou IS), elle a aussi modifié dès le 18 mars les niveaux d'habilitation pour augmenter la part des dossiers traités de façon automatisée et permettre aux services locaux de prendre en compte des demandes relevant normalement de l'administration centrale.

2 - Des efforts notables de communication interne et externe

L'administration fiscale a renforcé ses canaux de communication externe afin de s'assurer que l'existence des mesures fiscales de bienveillance soit portée à la connaissance des usagers.

En plus des communiqués de presse, la DGFIP a tenté d'atteindre directement le maximum d'entreprises par l'envoi généralisé de messages électroniques (« *massmails* ») aux adresses référencées par les professionnels. Cet envoi a été complété de divers autres canaux directs (foire aux questions à destination des entreprises, numéro d'appel spécifique).

Au-delà de ces instruments d'information et d'orientation, un dialogue nourri et fréquent avec les différents acteurs privés a également été mis en place. L'effort de pédagogie et de sensibilisation a aussi concerné les acteurs publics locaux (préfectures, chambres de commerce et d'industrie, Banque de France, etc.). Les échanges avec les acteurs publics comme privés ont eu lieu à un rythme hebdomadaire au printemps 2020.

En interne, l'administration centrale a assuré une circulation de l'information technique la plus utilisable possible *via* l'instauration d'une foire aux questions interne, régulièrement alimentée et très opérationnelle. Elle s'est également appuyée sur des espaces d'échanges communautaires professionnels, les Wifip. Ces « *chats* » internes, spécialisés par impôt et intégrant de façon large à la fois des agents de l'administration centrale et du réseau, ont permis une communication directe entre agents et à l'administration centrale de prendre en compte très rapidement les interrogations formulées par les services locaux concernant l'application de certaines mesures.

3 - Un souci d'ouverture vers les entreprises, reconnu par ces dernières

L'action et la communication de l'administration fiscale ont été organisées autour du maître-mot de bienveillance, réaffirmé à de multiples reprises dans les communications internes, directement ou indirectement. La foire aux questions interne précise par exemple qu'« *il convient d'informer le contribuable de la suspension des délais afin de ne pas le priver de ses garanties* ».

Une consultation réalisée auprès d'entreprises *via* leurs représentations professionnelles a permis de dresser un bilan positif de l'action de l'administration quant aux mesures fiscales exceptionnelles. L'administration a en effet été jugée réactive, efficace et soucieuse des difficultés rencontrées par les entreprises.

Ces avis favorables se reflètent dans les bons résultats des indicateurs de qualité et de délai de la DGFIP, tels que la part des remboursements de créances de TVA effectuée en moins de 30 jours (cf. *supra*, le point I.A.3). Sur l'IS, l'amélioration est encore plus nette puisque la proportion des demandes de remboursement traitées dans un délai de 30 jours est passée de 82,9 % en 2019 à 90,8 % en 2020.

C - Des contrôles à accentuer en sortie de crise

Dès la mise en place des mesures, l'administration fiscale a cherché à limiter les effets d'aubaine éventuels et les possibilités de fraudes.

Ainsi, la communication de la DGFIP sur certaines mesures a été ajustée pour limiter les risques d'effet d'aubaine pour les entreprises. Par exemple, aucune communication n'a été réalisée concernant la suspension des pénalités de retard pour éviter que certaines entreprises ne soient tentées de profiter de façon inappropriée de cette suspension. De même, les modulations possibles de l'IS au printemps 2021 ont été ciblées sur les entreprises en difficulté. Pour ne pas encourager les entreprises n'en n'ayant pas besoin à chercher à les utiliser, l'administration n'a pas souhaité communiquer largement sur cette possibilité, s'orientant plutôt vers des réponses aux sollicitations des entreprises.

De plus, l'administration fiscale s'est concentrée, lors de la reprise des contrôles, sur les potentiels cas de fraude. Si, à la DGFIP, les contrôles sur place ont été suspendus pendant le premier confinement, des règles spécifiques ont été mises en place à la reprise des contrôles en juin 2020 : la consigne était de ne pas engager de nouveaux contrôles avant septembre 2020 mais seulement de reprendre les contrôles existants, sauf en cas de fraude. Il était en effet possible d'engager, dès le 1^{er} juin 2020, des contrôles sur les dossiers frauduleux justifiant d'intervenir sans délai.

Enfin, une conditionnalité avait aussi été établie, dès le printemps 2020, pour les grandes entreprises et les grands groupes (comptant plus de 5 000 salariés ou réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 1,5 Md€). En effet, une grande entreprise demandant un report d'échéances fiscales et sociales ou un prêt garanti par l'État devait s'engager à ne pas verser de dividendes en 2020 à ses actionnaires en France ou à l'étranger, à ne pas procéder à des rachats d'actions au cours de l'année 2020 et à ne pas avoir son siège fiscal ou de filiale sans substance économique dans un État ou territoire non-coopératif en matière fiscale. En cas de non-respect de ces « *engagements de responsabilité* », les échéances fiscales reportées doivent être remboursées avec application de pénalités de retard⁵²⁰.

Toutefois, les modalités de contrôle de ces engagements de responsabilité apparaissent insuffisamment définies. Il importe que l'administration fiscale suive la liste des entreprises liées par ces engagements, ce qui n'est pas le cas pour le moment, et prévienne de contrôler spécifiquement le respect de ces derniers.

⁵²⁰ S'agissant des prêts garantis par l'État, les contrats prévoient une clause de remboursement anticipé obligatoire sanctionnant l'inobservation de ces engagements de responsabilité. Leur contrôle relève des banques prêteuses.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les mesures fiscales ont fait partie des premières aides mises en place à destination des entreprises pour leur permettre de faire face à la crise sanitaire. Leur ampleur est cependant demeurée inférieure à celle d'autres dispositifs de soutien à la trésorerie comme les prêts garantis par l'État (140 Md€ de prêts accordés) et le report des charges sociales (21,4 Md€ entre mars 2020 et juin 2021), ou des mesures de soutien direct comme l'activité partielle (18 Md€) et le fonds de solidarité (plus de 36 Md€ sur l'ensemble de la période⁵²¹).

En autorisant le report de paiement de certains impôts directs, l'administration a permis aux entreprises de conserver en trésorerie un montant compris entre 0,8 et 2,3 Md€ de mars 2020 à mars 2021. À ces mesures qui ne présentent pas de coût budgétaire se sont ajoutées des diminutions d'impôt d'un montant total de près de 4 Md€. Au sein de ce montant, la prolongation de la dépense fiscale concernant le gazole non-routier présente un coût net de 1,7 Md€ pour le budget de l'État sur la période de 2020 à 2023. En revanche, l'exonération et le taux réduit de TVA concernant les produits sanitaires ont eu un effet plus modéré sur les finances publiques. En effet, si elles ont occasionné une perte de recette fiscale d'au moins 1,6 Md€, elles ont essentiellement bénéficié à des opérateurs publics (tels que Santé publique France). En l'absence d'une TVA réduite, la majeure partie des surcoûts aurait donc été portée par le budget de l'État et celui de l'assurance maladie.

Enfin, la suspension temporaire des contrôles fiscaux a accentué en 2020 la diminution des droits rappelés observable depuis 2018 concernant les impôts directs des entreprises. Ceux-ci se sont contractés de 1,3 Md€ en 2020 (contre des diminutions de 0,8 Md€ en 2019 et 0,3 Md€ en 2018).

Environ 0,4 % des petites et moyennes entreprises, soit entre 10 000 et 15 000 entités, auraient bénéficié de ces reports d'échéances d'IS et d'impôts de production. Si elles n'ont pas fait l'objet d'un fort recours des entreprises par rapport à d'autres dispositifs, ces mesures fiscales exceptionnelles ont permis de sécuriser la trésorerie des entreprises dès le début de la crise jusqu'à la mise en place des dispositifs plus massifs nécessitant des modifications réglementaires ou législatives. Concernant l'ensemble des mesures fiscales (reports, plans de règlement, accélération des remboursements), la DGFIP a enregistré près de 115 000 demandes formulées par les entreprises entre mars 2020 et juillet 2021.

⁵²¹ Source : fonds de solidarité (entreprises.data.gouv.fr).

Même si elles ont été mises en place de manière efficace, ces mesures exceptionnelles révèlent certaines rigidités de l'administration fiscale – liées notamment aux systèmes d'informations – qui ont alourdi leur gestion et handicapé leur suivi. La DGFIP a piloté de façon globalement cohérente les reports de paiement des entreprises, mais leur gestion hors des applications informatiques a accru le travail des agents et amoindri la qualité des informations nécessaires à leur pilotage et à leur suivi. L'administration fiscale n'a pas été ainsi en capacité de suivre finement l'évolution des mesures de report et a dû ajuster leur périmètre en cours de crise sans s'appuyer sur des informations précises et fiables.

Par ailleurs, l'information présentée au Parlement concernant les reports de hausse de TICPE est restée limitée et ne permet pas d'en saisir le coût net complet.

À partir de septembre 2020, la DGFIP a progressivement mis fin aux mesures générales de bienveillance et de trésorerie, tout en restant réceptive aux demandes des entreprises encore en difficulté. Même si certaines mesures de crise sont encore en cours d'exécution et produiront des effets jusqu'en 2022, voire 2023, leur caractère exceptionnel implique a priori une durée limitée. Elles ont donc, par défaut, vocation à s'éteindre avec la normalisation de la situation sanitaire et économique. Deux ans après le début de la crise, il importe aussi d'accentuer le contrôle par l'administration fiscale de la bonne utilisation de ces mesures et des conditionnalités qui y sont liées.

Au terme de son enquête, la Cour adresse à l'État les recommandations suivantes :

- 1. s'assurer de disposer des outils de suivi permettant d'obtenir des informations fiables et précises sur les dispositifs mis en œuvre, même en période de crise (DGFIP) ;*
- 2. vérifier le respect des engagements de responsabilité conditionnant le report d'échéances fiscales pour certaines entreprises et en tirer les conséquences en cas de non-respect (DGFIP).*

Réponse

Réponse commune du ministre de l'économie, des finances et de la relance et du ministre auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics 627

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES ET DE LA RELANCE ET DU MINISTRE
AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES
ET DE LA RELANCE, CHARGÉ DES COMPTES PUBLICS**

Vous nous avez transmis par courrier en date du 22 novembre 2021 le chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2022 intitulé « Les mesures fiscales de soutien aux entreprises : une gestion diligente, un suivi et des contrôles à renforcer » et nous vous en remercions.

Nous souhaitons tout d'abord souligner l'ampleur des mesures fiscales qui ont été prises, très rapidement, pour répondre à la crise sanitaire et préservant, avec d'autres mesures d'aides, notre tissu économique. Nous nous félicitons que la Cour souligne, dans le projet de rapport public, l'efficacité et la pertinence de ces mesures qui ont permis de répondre promptement aux besoins en trésorerie de nos entreprises. En outre, nous relevons avec satisfaction le bilan très favorable que vous dressez de la mobilisation et de l'adaptation remarquablement rapide des administrations pendant la crise et de leur soutien à l'égard des entreprises en grande difficulté.

Vous formulez par ailleurs deux recommandations portant sur le suivi des mesures et leur contrôle.

En ce qui concerne la première, relative au caractère perfectible du suivi des mesures de crise, nous rappelons que, si elle est en effet indispensable et constitue bien une préoccupation de notre administration, elle se heurte toutefois à la complexité des différentes mesures de soutien des entreprises qui relèvent, dans la majorité des cas, d'un accompagnement au cas par cas. Elles ont par ailleurs été mises en place avec diligence, plus vite que certains développements informatiques. Nous l'assumons pleinement.

Pour ce qui concerne la direction générale des Douanes et Droits indirects, l'analyse des enseignements de la crise sanitaire, ajoutée aux réflexions déjà engagées, conduit à inscrire la digitalisation des procédures tournées vers l'utilisateur, le développement sur la logique de l'interlocuteur unique et celle du guichet unique parmi les principaux axes stratégiques du contrat d'objectifs et de moyens 2022-2025 signé le 1er décembre 2021. Ces mesures permettront de donner à la douane les moyens d'améliorer les conditions d'exercice de ses missions.

S'agissant de la seconde recommandation sur le contrôle, nous vous confirmons qu'à l'instar d'autres dispositifs d'aides publiques, les engagements de responsabilité pris par les entreprises pour obtenir des reports d'échéance fiscale seront contrôlés par les services de la direction générale des Finances publiques.

Enfin, nous souhaitons formuler quelques observations plus détaillées sur le projet de rapport.

Si, comme vous le soulignez, la majorité des mesures de soutien n'ont pas nécessité de modification législative ou réglementaire, celle relative à l'accélération des délais de traitement des remboursements de crédit de TVA a fait l'objet d'un ajustement réglementaire.

S'agissant des reports de paiement accordés à droit constant et modulés selon l'évolution de la situation sanitaire, nous souhaitons rappeler les facultés de paiement et de modulation des acomptes accordés pour la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). En effet, le premier acompte, normalement égal à 50 % de la CVAE N-1, a pu être payé jusqu'au 30 juin 2020 au lieu du 15 juin 2020, afin que l'entreprise connaisse parfaitement son résultat 2019 déposé au 30 juin 2020 et puisse ainsi calculer son acompte selon les règles légales. De plus, le premier acompte a pu être modulé avec une marge d'erreur augmentée à 30 % au lieu des 10 % légaux.

De même, la contribution à l'audiovisuel public des professionnels a fait l'objet d'un report de trois mois de déclaration et de paiement en 2020 et 2021. Cette mesure de trésorerie a bénéficié, notamment, aux secteurs des cafés-hôtels-restaurants, discothèques et salles de sport, fortement touchés par la crise.

S'agissant des mesures d'accélération des remboursements de créances fiscales, le dispositif de report en arrière des déficits entraîne la constatation d'une créance d'impôt, et non d'un crédit d'impôt comme mentionné dans le projet de rapport. Par ailleurs, la créance d'impôt peut être utilisée pour le paiement de l'impôt sur les sociétés, dû au titre des exercices clos, au cours des cinq années suivant celle de la clôture de l'exercice au titre duquel l'option pour le report en arrière a été exercée.

Pour le régime temporaire de remboursement immédiat des créances nées du report en arrière des déficits antérieurs, et en application de l'article 5 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020, les entreprises ont eu la possibilité de demander le remboursement immédiat de leur stock de créances, qui ont pu en pratique être constituées à compter du report en arrière du déficit constaté au titre de l'exercice clos en 2015.

Dans le projet de rapport, la Cour relève la rigidité de l'application de gestion de l'impôt sur les sociétés et la nécessité pour les services territoriaux d'appliquer manuellement les mesures de bienveillance. Sur ce point, nous attirons votre attention sur l'impossibilité d'adapter le traitement de liquidation et d'intégrer les différents ajustements intervenus

au cours de l'année 2020, dans la mesure où des règles différentes trouvaient à s'appliquer en fonction du secteur d'activité de l'entreprise, de ses difficultés financières ou matérielles. En revanche, l'application a été aménagée pour gérer la modulation des acomptes en fonction du résultat prévisionnel.

Quant aux reports de paiement concernant l'acompte de cotisation foncière des entreprises (CFE), des sanctions individuelles dans l'application de gestion étaient possibles manuellement pour les reports indus. Toutefois, il n'est pas possible de paramétrer dans l'application les secteurs d'activité précisément ciblés par le Gouvernement.

Le rapport indique par ailleurs que l'information fournie au Parlement au titre du report de la hausse de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques sur le gaz non-routier (GNR) ne permettrait pas de reconstituer son coût estimé à 1,7 milliard d'euros. Or, le tableau des principales mesures nouvelles en prélèvements obligatoires, présenté en annexe du rapport économique, social et financier pour 2022, présente clairement les deux mesures nouvelles de report sur la période 2020-2022. De plus, le bénéfice du report au 1er janvier 2023 de la hausse du tarif applicable au GNR, ne se limite pas au seul secteur du BTP, comme le suggère le projet de rapport, et bénéficie à d'autres secteurs tel que l'extraction de granulats.

Concernant l'assouplissement des conditions de report en arrière des déficits, il doit être rappelé que celui-ci n'est que temporaire, et ne s'applique qu'au déficit constaté au titre du premier exercice déficitaire clos à compter du 30 juin 2020 et jusqu'au 30 juin 2021. En conséquence, il conviendrait de mentionner, au singulier, le déficit constaté au cours de la crise sanitaire et économique.

Par ailleurs, s'agissant du dégrèvement de CFE, il convient de relever que ce dispositif a été particulièrement suivi, si l'on tient compte des délais très courts prévus par l'article 11 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 pour permettre aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale d'adopter des délibérations.

Enfin, s'agissant des contrôles fiscaux, les données chiffrées mentionnées dans le projet de rapport portent sur le seul périmètre des impôts directs des entreprises et non sur l'ensemble des impôts des professionnels.

5

Les aides de l'État en faveur du sport

PRÉSENTATION

La crise sanitaire a lourdement affecté le monde sportif, dans le secteur marchand comme dans le domaine du sport professionnel et amateur, en provoquant un arrêt des pratiques et une fermeture de tous les établissements d'activités physiques et sportives.

L'exercice en club a été fortement perturbé, et même impossible lors des périodes de confinement. Le retour à un fonctionnement normal n'a donc pu être que progressif, compte tenu d'une situation sanitaire demeurant incertaine. La mise en œuvre des différents protocoles sanitaires en fonction des disciplines et des publics, l'instauration des gestes barrières puis du passe sanitaire ont durablement influencé les usages, occasionnant des coûts supplémentaires et dissuadant certains sportifs de reprendre leur entraînement.

La pratique du sport de compétition a également été réduite par les restrictions sanitaires. Les championnats nationaux amateurs ont été reportés ou annulés, tout comme certains événements nationaux et internationaux, parfois organisés dans des formats réduits. Après la clôture de la saison 2019/2020, intervenue en mars et avril 2020 selon des modalités variables, la saison 2020/2021 des clubs professionnels s'est déroulée à huis clos, puis en fonction de jauges limitant le public présent.

La période est aussi venue souligner les fragilités du modèle économique des clubs et des fédérations, dont les sources de revenus, principalement issues des prises de licences, de la billetterie, du sponsoring et des droits télévisuels, ont été fortement réduites voire tarées. Les pertes du monde sportif ont motivé une intervention massive des pouvoirs publics, qui ont dégagé d'importants moyens financiers pour le soutenir.

Analyser les conséquences de la crise suppose d'appréhender finement le monde sportif, un exercice rendu complexe par la diversité des enjeux et des statuts juridiques des entités concernées, ainsi que par une connaissance statistique imparfaite, que le Conseil d'État avait relevée en

2019 dans une étude sur la politique publique du sport⁵²². En février 2020, avant le début de la crise sanitaire, l'observatoire du groupe BPCE⁵²³ classait le monde sportif en deux grands ensembles : 112 000 entreprises⁵²⁴ (78 Md€ de chiffres d'affaire et 333 000 emplois) et 360 000 associations⁵²⁵ (13 Md€ de budget cumulé et 115 000 emplois).

La gestion de la crise sanitaire dans ce secteur s'est faite dans le contexte particulier de la réforme de la gouvernance publique du sport. D'une part, la direction des sports (DS) a été recentrée sur des missions régaliennes, tout en étant intégrée au ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, ce qui a entraîné une reconfiguration de son réseau territorial. D'autre part, l'agence nationale du sport (ANS) a été créée par la loi du 1^{er} août 2019 sous la forme d'un groupement d'intérêt public et dotée d'un budget de 284 M€, avec pour objectif de partager entre le mouvement sportif, l'État, les collectivités territoriales et le monde économique le pilotage des principaux dispositifs de soutien au sport « pour tous » et au sport de haut niveau. La crise sanitaire a mis à l'épreuve cette nouvelle organisation, posant la question de son efficacité.

La Cour a conduit une enquête au 1^{er} semestre 2021⁵²⁶ auprès de la DS et de ses services déconcentrés, de l'ANS, de cinq fédérations (boxe, équitation, football, gymnastique, tennis) et d'autres organisations représentatives des acteurs du sport. Des contrôles sur pièces et sur place ont été menés⁵²⁷.

Il en ressort que les acteurs publics ont su dans l'urgence réagir à la crise (I) mais que les différentes mesures de soutien ont été mises en œuvre par étapes successives, sans vision consolidée de leur distribution aux bénéficiaires (II). Les pouvoirs publics ont privilégié la gestion de l'urgence plutôt que la relance du secteur, et doivent à présent impérativement conduire un bilan financier des mesures qu'ils ont déployées, en évaluer les effets et accroître leurs contrôles (III).

⁵²² Conseil d'État, *Étude annuelle 2019 - Le sport : quelle politique publique ?*, octobre 2019.

⁵²³ Observatoire du groupe BPCE, *La filière sport prend ses marques*, février 2020.

⁵²⁴ Selon les auteurs de l'étude, sont concernées les entreprises ayant elles-mêmes déclaré à l'Urssaf que leur champ principal d'activité était le sport et celles dont l'activité est principalement associée au sport mais qui ne sont pas enregistrées comme telles.

⁵²⁵ Seules 40 000 d'entre elles sont employeuses.

⁵²⁶ L'enquête n'a pas traité la préparation aux Jeux olympiques et paralympiques de Tokyo, ni celle des JOP de Paris. Cette question doit en effet donner lieu à une enquête de la Cour en vertu de l'article 29 de la loi du 18 mars 2018 relative à la préparation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024.

⁵²⁷ Ils concernaient les dispositifs de compensation des pertes de billetterie (DS), de rénovation énergétique des bâtiments sportifs (ANS) et le fonds territorial de solidarité (Délégation régionale académique à l'engagement, à la jeunesse et aux sports d'Île-de-France - DRAJES).

I - Une gestion de crise maîtrisée dans le cadre de la nouvelle gouvernance du sport

A - Les interventions complémentaires de la direction des sports et de la nouvelle agence nationale du sport

La DS et l'ANS ont apporté pendant la crise des réponses coordonnées. Une comitologie de crise s'est mise en place sous l'autorité de la DS avec le concours des différents acteurs du sport, dont l'ANS. La DS s'est également inscrite dans l'organisation de gestion de crise gouvernementale, participant aux travaux du centre interministériel de crise (CIC), placé sous l'autorité du ministre de l'intérieur, et de la cellule de continuité de l'activité économique, organisée autour du ministre de l'économie, des finances et de la relance. La DS a œuvré à la définition collégiale des besoins du monde sportif pour en être le relais auprès des pouvoirs publics. Avec l'ANS, elle a proposé des mesures spécifiques au sport, d'ordre réglementaire, administratif ou financier, en sus des mesures de droit commun.

En première ligne, elle a assuré ses missions normatives, édictant les premières mesures de restriction des pratiques et événements sportifs en coopération avec l'ANS. Elle a ainsi produit des cadres de référence régulièrement actualisés (instructions, guides, communiqués, tableaux de synthèse, foires aux questions) pour accompagner les acteurs de terrain dans la mise en œuvre des mesures sanitaires relatives au sport⁵²⁸.

Préparation et déploiement des guides et protocoles sanitaires

La procédure relative aux protocoles sanitaires n'a pas été formalisée par écrit. Elle a donné lieu à un processus de validation adressé aux directeurs techniques nationaux *via* le flash info bimensuel les concernant. La DS réceptionnait les documents pour une analyse globale (réglementaire, pratique et sanitaire). Cette action a reposé sur un petit nombre d'agents relevant du bureau en charge de l'accompagnement des fédérations, en lien

⁵²⁸ La DS a d'abord publié différentes instructions puis, à compter de la rentrée de septembre, plusieurs versions successives des tableaux de synthèse détaillant les mesures sanitaires, parfois à quelques jours d'intervalle. En parallèle, les fédérations sportives ont fait évoluer leurs protocoles spécifiques en lien avec elle.

avec le seul médecin en fonction au sein de la direction. Les documents étaient ensuite transmis au CIC qui assurait le lien avec le Centre de crise sanitaire (CCS) pour vérifier leur conformité aux recommandations du Haut Conseil de la Santé Publique. Une fois le document stabilisé, les protocoles étaient validés en CIC thématique. Cet investissement de la direction s'est traduit par le déploiement de 84 protocoles fédéraux⁵²⁹.

Ces mesures ont été complétées par l'ANS, qui a adapté ses dispositifs d'intervention afin que ses crédits soient prioritairement utilisés pour satisfaire des besoins immédiats. Dès mars 2020, des échanges portant sur la mise en œuvre des projets sportifs fédéraux ont été noués avec les fédérations. Le déploiement des dispositifs « Emploi » et « Équipements sportifs » a été assuré en concertation avec les services déconcentrés chargés d'en assurer l'instruction, ainsi qu'avec l'ensemble des acteurs de la gouvernance de l'agence. Tous ont été maintenus⁵³⁰ et suivis par les instances de gouvernance qui ont continué à se réunir malgré la crise.

Dans ce cadre, l'évolution rapide des règles applicables induite par le contexte sanitaire a mis sous tension les fédérations et les clubs. Des critiques ont, à l'occasion, pu être formulées, notamment sur le décalage entre les annonces officielles – n'émanant pas toujours du ministère des sports – et leur mise en œuvre effective.

B - L'articulation avec les instances nationales et fédérales

Les fédérations ont poursuivi leur activité à distance, qu'il s'agisse du travail de leurs salariés ou du fonctionnement de leurs instances de gouvernance⁵³¹. Elles ont participé aux différents groupes de travail mis en place par l'État et, pour accompagner son action, ont joué un rôle d'interface avec les clubs et leurs licenciés.

⁵²⁹ La DS a été impliquée dans la préparation d'une trentaine de protocoles relatifs à des événements sportifs intervenus durant la crise sanitaire. Cette mission a été reprise en mars 2021 par la délégation interministérielle aux grands événements sportifs (DIGES).

⁵³⁰ Le dispositif de soutien à l'emploi a été maintenu pour préparer la reprise d'activités même en cas d'interruption ou lorsque le chômage partiel a été mobilisé. Des souplesses ont été offertes (décalage des dates limites de dépôt des dossiers, régularisation *a posteriori* des pièces justificatives). L'ANS a maintenu les subventions aux fédérations, avec un décalage possible du financement de certaines actions en 2021, compte tenu du report des Jeux olympiques de Tokyo. Dans ce contexte exceptionnel, des dérogations ont été accordées aux athlètes concernés par les Jeux de Tokyo pour reprendre leurs pratiques et poursuivre leur préparation.

⁵³¹ Elles ont pu s'appuyer sur l'ordonnance n° 2020-321 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles de réunion et de délibération des assemblées et organes dirigeants.

Elles ont mené des actions de représentation pour adapter les dispositifs de droit commun à leurs spécificités. La fédération française d'équitation (FFE) a ainsi plaidé pour une meilleure prise en compte des centres équestres, qui sont des entreprises agricoles. Les fédérations ont également réalisé des analyses juridiques des restrictions, dont les règles évoluaient au rythme de la pandémie. Elles ont recensé les aides nationales et régionales, de droit commun et sectorielles, déployées par l'État et les collectivités territoriales et réalisé un travail d'actualisation des protocoles sanitaires. Des initiatives ont été prises pour communiquer vers les clubs et les services territoriaux des fédérations. Certaines ont mis en place des boucles de courriels ou créé des lignes téléphoniques ouvertes à leurs adhérents⁵³².

Des fédérations plus ou moins déstabilisées selon les disciplines

Les sports de contact et en salle ont été les plus fortement déstabilisés : la fédération de boxe a ainsi perdu la moitié de ses licenciés à la rentrée 2020. Les fédérations organisant de grands événements sportifs ont également été fortement touchées, comme la fédération de tennis, qui a dû organiser l'édition 2020 du tournoi de Roland-Garros avec un nombre limité de spectateurs, conduisant à une perte financière de 85 M€. D'autres fédérations sont toutefois parvenues à limiter leurs pertes, voire à dégager des bénéfices. Les fédérations de football et de gymnastique ont ainsi enregistré un résultat net comptable positif en 2020. Des disciplines ont même bénéficié d'un regain d'intérêt : l'équitation, pratiquée à l'air libre avec une distance naturelle entre les pratiquants, a enregistré une augmentation de 5 % du nombre de ses licenciés.

Les perspectives demeurent en tout état de cause incertaines, entre poursuite des effets de la crise et retour progressif à la normale. À ce titre, les cinq fédérations étudiées par la Cour anticipaient toutes un déficit pour la saison 2020/2021 ou l'année 2021⁵³³.

⁵³² La FFE a fait état de 28 000 appels et de 40 000 courriels de ses membres en 2020.

⁵³³ Qu'il s'agisse d'un budget prévisionnel voté en déficit ou d'une prévision d'exécution connaissant la même situation.

Le Comité national olympique et sportif français (CNOSF)⁵³⁴ s'est inscrit dans ces démarches en recensant régulièrement les besoins des clubs⁵³⁵. Sur le plan financier, il a participé en 2020 à la création d'un fonds d'urgence pour les fédérations en difficulté, d'un montant de 0,9 M€, cofinancé avec l'ANS, auquel il a apporté 0,3 M€⁵³⁶. Il a également abondé de 0,5 M€ le fonds de soutien à la production audiovisuelle géré par l'ANS⁵³⁷.

II - Des mesures sectorielles s'additionnant aux aides de droit commun sans vision consolidée

A - Une importante mobilisation des dispositifs de droit commun

Le monde sportif a été l'un des plus touchés par la crise, en particulier dans l'événementiel. Cela s'explique par la mise en place de mesures successives de lutte contre le virus au printemps 2020 (application d'un plafond de 5 000 spectateurs pour les manifestations sportives accueillant du public, puis instauration de huis clos et enfin suspension *sine die* des compétitions) et par leur reconduction sur tout ou partie du territoire national aux différentes phases de la pandémie. Les mesures concernant la pratique sportive, en milieux clos comme ouvert, ont rapidement mis en difficulté les associations et clubs sportifs, qui se sont trouvés dans l'incapacité de poursuivre leur activité – mettant au chômage partiel leurs employés lorsqu'ils en avaient – et donc d'accueillir leurs licenciés.

Si la crise n'a pas encore produit tous ses effets, elle a déjà eu un impact majeur sur l'ensemble des activités sportives. Il n'existe toutefois pas à ce jour de chiffres officiels consolidant ses effets financiers, aussi bien en termes de charges que de produits. Les données disponibles sont donc à apprécier avec prudence, le travail fin d'analyse et de chiffrage des conséquences de la crise restant à mener. Des travaux de l'observatoire du

⁵³⁴ Réunissant 107 fédérations et 180 000 associations, soit 16 millions de licenciés et 3,5 millions de bénévoles, le CNOSF joue un rôle de porte-parole du mouvement sportif auprès des pouvoirs publics.

⁵³⁵ Via ses comités départementaux et régionaux olympiques et sportifs (CDOS et CROS).

⁵³⁶ Sur les 64 demandes reçues, 25 fédérations ont reçu un soutien compris entre 30 et 50 000 €.

⁵³⁷ Ce fonds est destiné à accroître l'exposition des disciplines et des événements sportifs émergents en accompagnant financièrement les fédérations, les structures agréées (clubs, comités, ligues) et les associations pour leur permettre de prendre en charge une partie des coûts de production des événements et reportages qu'elles supportent.

groupe BPCE ont montré que l'impact récessif de la crise pour le monde sportif⁵³⁸ pourrait être de l'ordre de 20 Md€ en 2020. Toutefois, faute de connaissance fine de l'évolution des charges, ils ne permettent pas de préjuger de ses pertes ou bénéfices. Concernant plus particulièrement les associations, leurs différentes sources de revenus (licences, billetterie, *sponsoring*, droits télévisuels) ont été affectées, mais différemment selon les disciplines. Issus de l'enquête annuelle de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), les derniers chiffres disponibles montrent que les prises de licences ont marqué un infléchissement (- 4 %) ⁵³⁹.

Dans ce contexte, ce sont essentiellement les dispositifs de droit commun qui ont soutenu le monde sportif, entreprises et associations confondues. Les aides correspondantes ont atteint 4,2 Md€, auxquels s'ajoutaient 3,1 Md€ de prêts garantis par l'État à la rentrée de septembre 2021⁵⁴⁰. Cette filière a pu bénéficier de conditions de prise en charge plus favorables, le sport ayant été classé comme prioritaire lors de la séance du comité interministériel du tourisme du 14 mai 2020⁵⁴¹. Les enquêtes disponibles font apparaître que la mobilisation a été variable suivant les dispositifs et les acteurs concernés. Elle s'est néanmoins accélérée à partir de la fin de l'année 2020, les soutiens de droit commun représentant à cette époque de l'ordre de 1,2 Md€, complétés par plus de 1,6 Md€ de prêts garantis par l'État⁵⁴².

Le contrôle de la Cour a montré que le mouvement sportif (fédérations, instances territoriales, clubs) avait fortement recouru aux reports de charges et à l'activité partielle. Il a moins sollicité les autres dispositifs de soutien, notamment le fonds de solidarité. Il semble que certaines associations n'avaient, dans un premier temps, pas besoin d'un soutien de ce type ou ne remplissaient pas les conditions pour en bénéficier.

⁵³⁸ Une étude, publiée en février 2021, anticipait en effet pour 2020 une baisse du chiffre d'affaire de 21 % pour les entreprises du sport et une réduction de 30 % des ressources des associations sportives. Ces données sont toutefois à manier avec prudence car elles ont été établies sur la base d'enquêtes et de projections. Pour mémoire, une première étude, réalisée en juin 2020, a évalué à 24 Md€ la perte des seules entreprises du sport. ⁵³⁹ - 8 % en intégrant les titres de participation autres que les licences. Cette diminution, variable suivant les disciplines, est vraisemblablement sous-évaluée. Les fédérations ayant le choix de la temporalité des données transmises, celles qui ont pris la saison sportive 2019/2020 comme référence ont, de fait, minoré l'impact de la crise sur la prise de licences.

⁵⁴⁰ Le périmètre des associations et entreprises concernées n'est toutefois pas strictement identique à celui de l'étude de l'observatoire du groupe BPCE.

⁵⁴¹ Les conditions pour bénéficier des aides étaient assouplies et plus favorables en termes de taux, de montants ou de plafonds. Font également partie des secteurs prioritaires la restauration, l'hôtellerie, le tourisme, l'événementiel et la culture.

⁵⁴² L'effet de périmètre lié à la création en mars 2021 de l'aide compensant les coûts fixes non couverts reste marginal. Elle représentait en effet 75 M€ en août 2021.

Tableau n° 1 : aides de droit commun en faveur du secteur du sport⁵⁴³ (en Md€)

Dispositifs	Montants	Références	Sources
Prise en charge par l'État des indemnités de chômage partiel	1,32	juil-21	Ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion
Versements au titre du Fonds national de solidarité	2,24	août-21	Ministère de l'économie, des finances et de la relance
Exonération de charges	0,60	mai-21	Ministère des solidarités et de la santé
Aide visant à compenser les coûts fixes non couverts	0,08	août-21	Ministère de l'économie, des finances et de la relance
Sous-total	4,24		
Prêts garantis par l'État	3,06	août-21	Ministère de l'économie, des finances et de la relance - Banque de France

Source : Cour des comptes d'après les données DS

B - Un empilement des mesures spécifiques en faveur du mouvement sportif

Au-delà des aides de droit commun dont ont profité les entreprises de la filière économique du sport, le mouvement sportif professionnel et associatif a bénéficié d'aides spécifiques, dont la mise en place a été annoncée en plusieurs étapes.

⁵⁴³ Incluant les entreprises privées et le mouvement sportif (clubs, fédérations et autres organismes du sport).

Schéma n° 1 : mesures de soutien en faveur du mouvement sportif lors de la crise sanitaire



* À la date de publication du présent rapport, seuls 100 M€ sur les 130 M€ ont été budgétés.

Source : Cour des comptes

1 - Des mesures d'abord réglementaires au 1^{er} semestre 2020

Au cours du premier semestre 2020, la DS a piloté l'élaboration de mesures essentiellement réglementaires en faveur des clubs et fédérations, pratiquants et athlètes, organisateurs d'événements.

Avec le ministère de la culture, elle a adapté la réglementation relative aux conditions financières de résolution de certains contrats en cas de force majeure⁵⁴⁴, avec un dispositif d'avoir applicable en cas d'annulation. Cette mesure visait à concilier le soutien à la trésorerie des entreprises du secteur de l'événementiel et des associations avec le respect des droits des consommateurs. La DS a également porté une mesure de soutien aux clubs professionnels *via* le relèvement des plafonds des subventions versées et des prestations de services commandées par les collectivités territoriales⁵⁴⁵.

2 - Des mesures financières limitées jusqu'à la rentrée 2020

Pour faire face à l'arrêt des activités de ses opérateurs, la DS a financé sur ses fonds propres une augmentation des subventions à l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP)⁵⁴⁶, aux centres de ressources d'expertise et de performance sportive (CREPS), aux écoles et au musée national du sport pour un montant de 2,31 M€. Avec le ministère de l'agriculture, elle a également créé, pour les centres équestres et les écoles d'équitation, un dispositif d'aide exceptionnelle destiné à financer les soins prodigués aux animaux dont ils sont propriétaires pendant le premier confinement, au cours duquel la pratique de l'équitation était interdite⁵⁴⁷.

Pour sa part, outre l'adaptation de ses dispositifs ordinaires, l'ANS a déployé, en juin 2020, un fonds de solidarité de 15 M€, financé pour moitié par la DS.

⁵⁴⁴ Par les ordonnances n° 2020-538 du 7 mai 2020 et n° 2020-1597 du 16 décembre 2020, qui donnent la faculté aux organisateurs ou propriétaires des droits d'exploitation d'une manifestation sportive de proposer un avoir aux spectateurs ou partenaires « hospitalités » des compétitions et événements ayant dû être annulés. Cette faculté a été également offerte aux exploitants d'établissements d'activités physiques et sportives, fortement touchés par la fermeture de leurs salles et espaces.

⁵⁴⁵ Le décret n° 2020-1227 du 6 octobre 2020 a porté le plafond des subventions que peuvent verser les collectivités territoriales aux clubs à 3,1 M€ jusqu'à fin 2020, en conditionnant cette aide à des actions de solidarité entre les clubs professionnels et leurs clubs amateurs, et relevé le plafond d'achat de prestations de services pour la saison 2020/2021 à 4 M€. Selon une estimation des ligues professionnelles, cette disposition a permis aux clubs sportifs et professionnels de bénéficier de 5,4 M€ de recettes supplémentaires.

⁵⁴⁶ L'Insep a estimé son manque à gagner en 2020 à 5 M€, dont 4 M€ liés à la suspension de l'accompagnement sur site des athlètes. La DS a mené un audit financier à ce sujet.

⁵⁴⁷ L'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE) a géré ce dispositif de 21 M€, exclusivement financé par le ministère de l'agriculture : 13,58 M€ ont été versés à 5 549 établissements accueillant 113 224 équidés.

Le fonds territorial de solidarité

Voté par le conseil d'administration de l'ANS en juin 2020, ce fonds a bénéficié, à la rentrée 2020, à 3 000 associations, 530 structures d'entraînement et 9 000 sportifs. Il a fait l'objet d'une note d'orientation de l'agence le 30 juin 2020, déclinée ensuite par des notes d'orientation régionales précisant notamment le calendrier de dépôt et de traitement des dossiers. La dotation du fonds territorial de solidarité, d'un montant de 15 M€, a été répartie en trois enveloppes, dont une de 12 M€ pour accompagner les associations sportives les plus fragiles et faciliter la rentrée des clubs ; elle a été gérée par les services déconcentrés.

Dans le cadre de son enquête, la Cour a procédé au contrôle des dossiers de subventions instruits par les DDSCS d'Île-de-France et centralisés à la DRJSCS⁵⁴⁸. En Île-de-France, 399 demandes ont été reçues, dont 113, considérées comme inéligibles, ont été rejetées. Parmi les 286 dossiers éligibles, 260 ont donné lieu à l'attribution de subventions d'un montant total de 1 260 900 €, soit un montant moyen faible, 4 850 € par demande, et un taux de sélection de 92 %.

Le contrôle d'un échantillon de 42 dossiers a permis de dresser les constats suivants :

- les notes d'orientation nationale et régionales, tout en détaillant les demandes éligibles, n'ont pas fixé de critères précis d'analyse des demandes, laissant de ce fait une large autonomie d'appréciation aux instructeurs ;
- le calendrier de mise en œuvre imposé par la DRAJES d'Île-de-France était trop contraint pour permettre une instruction approfondie des dossiers : les associations avaient jusqu'au 8 septembre 2020 au plus tard pour déposer leur dossier, dont l'instruction par les services devait être achevée le 15 septembre, soit en cinq jours ouvrés ;
- les commentaires laissés par les instructeurs sont succincts, voire inexistantes, et ne permettent pas de connaître précisément les raisons du rejet, du refus ou de l'acceptation de la demande : 14 des 42 dossiers contrôlés par la Cour présentaient des anomalies sur l'inéligibilité ou l'éligibilité des demandes et la légitimité de l'attribution de la subvention au regard des buts recherchés par le dispositif ;

⁵⁴⁸ Les directions départementales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DDJSCS) sont devenues au 1^{er} janvier 2021 les services départementaux à la jeunesse, à l'engagement et au sport (SDJES). Les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) sont devenues au même moment les délégations régionales à la jeunesse, à l'engagement et au sport (DRAJES).

- sur le fonds, les attributions d'aides mettent en évidence des effets d'aubaine, certaines associations présentant des situations financières confortables, et des risques de cumuls ;
- à la date de l'enquête de la Cour, aucun contrôle *a posteriori* n'avait été mené, même si les bénéficiaires devaient adresser aux services un compte rendu financier de l'opération subventionnée.

Le calendrier particulièrement tendu conjugué à des moyens restreints a donc conduit à une instruction peu approfondie et à des contrôles *a posteriori* limités à la seule transmission du compte rendu financier.

3 - Septembre 2020-avril 2021 : de nouvelles annonces multipliant mesures d'urgence et de relance

À mesure de la prise de conscience des conséquences de la crise, l'État a multiplié les annonces de soutien financier au monde sportif. Entre septembre 2020 et avril 2021, il s'est ainsi engagé à lui attribuer des aides sectorielles pour un montant total de 506 M€.

En septembre 2020, dans le cadre du plan « France relance » doté de 100 Md€, six mesures d'un montant global de 122 M€ ont ainsi été annoncées pour le sport, essentiellement tournées vers la transition écologique et la transformation numérique (59 M€), le soutien à l'emploi (52 M€) et le soutien aux clubs et aux associations (11 M€).

La mesure de soutien à la transition énergétique des équipements sportifs

Le plan de relance gouvernemental prévoit une enveloppe de 50 M€, pilotée par l'ANS, dont 25 M€ sont gérés au niveau national lorsque la demande de subvention est supérieure ou égale à 0,5 M€, l'autre part étant gérée au niveau des services déconcentrés. L'objectif est de permettre une économie d'énergie de 30 % après travaux d'équipements sportifs détenus par les collectivités territoriales, qui sont les bénéficiaires de ce dispositif.

Pour cette enveloppe, 54 projets ont été adressés à l'ANS dont 33 seulement ont été déclarés éligibles et complets⁵⁴⁹, pour un montant sollicité de 32,1 M€, en regard des 25 M€ disponibles. La Cour a contrôlé un échantillon de 12 dossiers ayant fait l'objet d'un rejet pour inéligibilité ou d'une attribution. Elle a pu dresser les constats suivants :

- le cadre d'instruction a été clairement fixé par une note de service et l'ANS a formé les correspondants départementaux ;

⁵⁴⁹ Trois dossiers avaient par ailleurs été retirés en amont.

- l'instruction des projets à deux niveaux (d'abord territorial, puis national) a permis d'écarter 21 projets qui n'étaient pas éligibles⁵⁵⁰ ; cette situation soulève la question de la qualité des instructions menées dans les services territoriaux, qui semblent avoir laissé au niveau national la responsabilité d'écarter certains dossiers déclarés éligibles à leur niveau ;
- pour certains dossiers retenus, la présentation de la performance énergétique après travaux pouvait reposer sur des éléments déclaratifs ;
- le calendrier très tendu entre la publication de la note de service, le 25 février 2021, et la date butoir pour déposer les dossiers, le 16 avril 2021, fragilise l'effet incitatif du dispositif, qui aura moins suscité de nouveaux projets que facilité le financement de projets existants, produisant mécaniquement des effets d'aubaine ;
- il apparaît, dès aujourd'hui, que certaines conditions de financement ne sont plus tenables : les porteurs de projet devront impérativement notifier les marchés de travaux aux entreprises avant le 31 décembre 2021, ce qu'un nombre croissant d'entre eux juge intenable ; une prorogation des délais s'avérera donc indispensable pour éviter qu'ils ne perdent le bénéfice des subventions⁵⁵¹.

En novembre 2020, l'État a annoncé la mise en place d'une enveloppe supplémentaire de 254 M€, portée en avril 2021 à 384 M€, pour financer des aides d'urgence et de relance pour le sport amateur et professionnel. La plus grande partie de ces fonds (237 M€) a été affectée à un dispositif de compensation partielle des pertes de billetterie des associations, fédérations et sociétés organisatrices⁵⁵². Un « Pass' sport », doté de 100 M€, a également été instauré pour favoriser la pratique sportive chez les plus défavorisés. Par ailleurs, le fonds de solidarité mis en place par l'ANS en 2020 a été prolongé en 2021 pour un nouveau montant de 15 M€. Enfin, 32 M€ ont été annoncés pour permettre à l'agence du service civique de financer 5 000 contrats, notamment dans les comités régionaux olympiques et sportifs pour aider les clubs à demander les aides de l'État⁵⁵³.

⁵⁵⁰ Les dossiers sont déposés par les porteurs de projets auprès des services déconcentrés de l'État en charge des sports, qui vérifient leur éligibilité, leur conformité et leur complétude, puis les transmettent au service des équipements sportifs de l'ANS.

⁵⁵¹ Le principe selon lequel les travaux pouvant être subventionnés devront impérativement être terminés le 31 décembre 2022 sera également à ajuster.

⁵⁵² 107 M€ pour la période allant jusqu'au 1^{er} janvier 2021 et 130 M€ supplémentaires annoncées en avril 2021 pour la période allant jusqu'au 1^{er} juillet 2021.

⁵⁵³ À ces mesures spécifiques au sport peut être également intégrée l'aide en faveur des exploitants de remontées mécaniques (598 M€ consommés au 1^{er} septembre 2021) mise en place à partir de mars 2021, qui relève également d'un soutien au secteur touristique.

Le fonds de compensation des pertes de billetterie

Ce fonds vise à compenser partiellement les pertes d'exploitation liées aux restrictions d'accueil du public pour les manifestations et compétitions sportives qui se sont tenues avec des jauges réduites, afin de venir en aide aux structures les plus fragilisées. Annoncé le 17 novembre 2020, le dispositif a été créé par un décret du 11 décembre 2020 qui a fixé les bénéficiaires (associations, sociétés et fédérations sportives délégataires, ligues professionnelles et organisateurs de manifestations sportives), les manifestations et compétitions sportives et les recettes éligibles, ainsi que les modalités de calcul de l'aide et de son versement (un acompte de 70 % dans les meilleurs délais, puis le solde après réception par l'administration des documents comptables certifiés détaillant les excédents bruts d'exploitation (EBE), qui peut conduire à réduire l'aide attribuée).

Une première enveloppe de 107 M€ a été attribuée pour couvrir la période allant du 10 juillet au 31 décembre 2020. Un décret du 23 août 2021 a prolongé le dispositif pour la période allant du 1^{er} janvier au 30 juin 2021, avec une nouvelle enveloppe de 130 M€. La DS, gestionnaire du dispositif, a procédé à l'instruction des dossiers.

Pour la première enveloppe de 107 M€, 365 demandes ont été adressées à la DS, 298 ont reçu une réponse positive, 36 une réponse négative et 31 sont en attente. La Cour a contrôlé 37 dossiers ; ses constats portent sur :

- le formalisme réduit de la procédure, puisqu'au-delà des décrets précités, les critères d'éligibilité, les modalités d'instruction et les pièces demandées étaient précisées dans une notice sur le site internet du ministère et par une simple procédure interne à la DS ;
- le caractère déclaratif et le nombre restreint des pièces demandées : un formulaire détaillant les données nécessaires au calcul de l'aide, certifié par un tiers de confiance (commissaire aux comptes ou expert-comptable), un relevé d'identité bancaire, un état de situation au répertoire SIRENE ;
- une instruction du dossier se limitant à vérifier l'éligibilité du demandeur, l'existence de la manifestation et la complétude du dossier ; la réception des EBE pourra conduire à la récupération d'indus si la situation définitive est plus favorable que celle estimée initialement ;
- l'outil de suivi interne à la DS ne retrace pas toutes les étapes de l'instruction des dossiers (date d'arrivée, levée de réserves) et ne permet pas une consolidation rapide des données pour du *reporting*. La prolongation du dispositif doit conduire à régler ces fragilités.

Ce dernier dispositif, mobilisant les fonds les plus importants parmi les mesures spécifiques, a donc pu être rapidement déployé, au prix cependant de mesures d'instruction réduites.

III - Des mesures essentiellement tournées vers l'urgence, sans ambition structurelle ni moyens de contrôle

A - Des aides financières relevant de l'urgence et insuffisamment coordonnées entre les acteurs

Comme dans plusieurs autres secteurs économiques, la Cour a constaté une confusion entre les mesures d'urgence et les mesures de relance, ces dernières ayant en fait principalement servi à compléter les premières. En effet, en dehors des dispositifs de soutien à la formation et à la transformation énergétique et numérique ainsi qu'à la prise de licences⁵⁵⁴, les autres mesures consistent en des aides de soutien économique visant à conforter la stabilité financière des acteurs pour éviter des défaillances.

La majeure partie des aides sectorielles mises en place entre septembre 2020 et avril 2021 pour un montant total de 506 M€ (cf. *supra*), vise ainsi à compenser les pertes de recettes des acteurs sportifs, en sus des dispositifs de droit commun existants : la compensation des pertes de billetterie, qui représente près de la moitié de l'enveloppe totale (237 M€), constitue une intervention d'urgence, au bénéfice essentiellement des ligues et clubs professionnels, et non de relance.

À cette déviation de la relance vers l'urgence s'ajoute une absence de coordination et de ciblage des mesures. Durant la période, les collectivités territoriales⁵⁵⁵ et les fédérations ont apporté une réponse rapide mais peu ciblée aux associations pour les aider à passer le cap de la crise. Au vu de l'impact variable de la crise sur les différents sports et au sein de chaque fédération, le soutien de l'État aurait pu être modulé en

⁵⁵⁴ Le « Pass' sport » devrait être reconduit au-delà de la seule saison sportive 2021/2022 et s'inscrire dans la durée comme un dispositif d'aide aux publics défavorisés pour leur permettre de pratiquer une discipline sportive.

⁵⁵⁵ Une enquête de l'ANDES (Association nationale des élus du sport) auprès de ses adhérents montre que la majorité des collectivités ayant répondu ont fait le choix de sanctuariser leur budget en faveur du sport.

fonction de la situation financière des clubs⁵⁵⁶. Positive dans son principe, cette dynamique de financement public n'a pas fait l'objet d'une concertation ni d'une coordination, ce qui a conduit à la multiplication des dispositifs en faveur de structures, souvent petites, qui ont peiné à identifier ceux auxquels elles étaient éligibles.

Il est ainsi regrettable qu'il n'y ait pas eu un meilleur ciblage des structures bénéficiaires. Dans les cinq fédérations plus particulièrement étudiées par la Cour dans le cadre de son enquête, la majorité des mesures mises en place repose sur une logique de guichet et d'aide indifférenciée, sans analyse fine de la situation des bénéficiaires⁵⁵⁷. Ce constat illustre les critiques régulièrement émises par la Cour sur les insuffisances du suivi financier, par les fédérations, de leurs instances territoriales et des clubs. Les fédérations peinent dans les faits à cibler leurs aides sur les structures les plus fragiles. Au final, les mesures fédérales et le soutien des collectivités territoriales ont pu recouper les objectifs des mesures nationales, entraînant un effet de cumul. Les clubs éligibles ont pu bénéficier de plusieurs dispositifs ayant la même finalité.

Par ailleurs, les aides ont été versées sans condition, ce qui n'a pas favorisé des adaptations structurelles pourtant nécessaires. Le niveau important des aides consenties par l'État⁵⁵⁸ lui offrait pourtant une base solide pour demander en retour des engagements sur des réformes structurelles, consistant notamment à renouveler le modèle économique du mouvement sportif (recherche de nouveaux publics, diversification de l'offre, poursuite de la professionnalisation, soutien à la numérisation) et à repenser la politique de licences des fédérations, pour les adapter à des pratiques moins continues, plus souples et flexibles.

⁵⁵⁶ Pour mémoire, l'enquête de l'association Recherches et Solidarités publiée en mai 2021 sur la situation du monde associatif dans son ensemble indique que deux tiers des répondants considèrent leur résultat 2020 acceptable (déficit acceptable, proche de l'équilibre ou en excédent). 14 % anticipent un déficit pouvant dépasser 10 % des produits et 4 % n'excluent pas un dépôt de bilan à court ou moyen terme.

⁵⁵⁷ Par exemple, l'aide aux clubs de la FFF à hauteur de 10 € par licencié est automatique, dès lors qu'elle est demandée.

⁵⁵⁸ Il s'agit d'un niveau élevé, représentant (aides de droit commun comprises mais hors prêts garantis) sept fois les enveloppes budgétaires annuelles de 650 M€ (programme 219 – Sport et programme 350 – Jeux olympiques et paralympiques 2024).

B - Un indispensable travail d'agrégation des aides versées par bénéficiaire pour éviter toute surcompensation

La crise a révélé la faiblesse des capacités d'observation et d'analyse de la DS. Ce constat confirme celui formulé par le Conseil d'État dans son étude susmentionnée, qui avait mis en évidence l'insuffisance des moyens consacrés à la production de statistiques publiques relatives au sport et, plus largement, un problème de fiabilité des données relatives à ce secteur, avec pour conséquence un déficit en termes de connaissances.

Si des améliorations sont intervenues ces dernières années sur ce point⁵⁵⁹, la situation reste encore insatisfaisante. Concernant la mise en œuvre des différents soutiens, la DS n'a pas une connaissance précise des aides versées aux différents acteurs. Ainsi, elle ne dispose pas d'informations complètes sur le nombre de structures classées par catégorie selon leur forme juridique, ni d'une ventilation exacte des montants d'aides distribuées permettant au moins d'en connaître les principaux bénéficiaires. Aussi se trouve-t-elle aujourd'hui dans l'incapacité d'avoir une vision d'ensemble des aides générales et sectorielles versées à chacun d'entre eux et ne peut donc identifier d'éventuels effets d'aubaine, sur lesquels la Cour attirait l'attention dans son rapport public annuel 2021⁵⁶⁰. *A fortiori* la DS n'a pu réguler son niveau d'aides sectorielles selon l'intensité des aides de droit commun déjà perçues⁵⁶¹.

Il apparaît désormais indispensable d'ajuster le versement des soldes des aides en cas de niveaux manifestement excessifs de soutien, en raison d'effets de cumuls des dispositifs et/ou de la situation réelle de trésorerie des structures concernées⁵⁶².

⁵⁵⁹ Une annexe budgétaire relative au sport a été créée à l'occasion du PLF 2021. Cette première version est toutefois perfectible dans sa présentation et dans son contenu, trop parcellaire et qui ne donne pas de vision transversale des moyens alloués par l'État à la politique du sport. Des travaux importants menés par l'INJEP sont par ailleurs achevés ou en cours d'achèvement (édition 2020 du baromètre national des pratiques sportives, enquête décennale relative aux pratiques physiques et sportives, édition 2020 des chiffres clés du sport).

⁵⁶⁰ Cf. Cour des comptes, *Le fonds de solidarité à destination des entreprises*, rapport public annuel, mars 2021. Ce chapitre a mis en évidence des effets de cumul avec d'autres aides et des risques de fraude.

⁵⁶¹ La DS doit pouvoir associer les différents acteurs à ce chantier. À titre d'exemple, elle n'a aucune visibilité sur le recours des collectivités territoriales au dispositif de déplafonnement des subventions versées et des prestations de services commandées aux clubs professionnels.

⁵⁶² Un mécanisme de correction *a posteriori* des aides versées a certes été institué, mais il ne concerne que le fonds de compensation des pertes de billetterie, et son impact ne pourra être apprécié qu'à la fin du versement des soldes d'aides.

Tableau n° 7 : recensement des aides financières annoncées (en M€)

Aides financières pour le sport	Porteur	Budget (en M€)	Nature de l'aide
Dispositif de droit commun	État	4 233	Urgence
Prêts garantis par l'État (PGE)	État	3 061	Urgence
Aide en faveur des exploitants de remontées mécaniques	État	598	Urgence
Surdotation à l'INSEP (1,05 M€) et aux CREPS, écoles et musée national du sport (1,26 M€)	Ministère des sports	2,31	Urgence
Fonds territorial de solidarité 2020	ANS	15	Urgence
Dispositif d'aides exceptionnelles aux centres équestres	Ministère de l'agriculture	20,7	Urgence
Fonds d'urgence aux fédérations co-financés par l'ANS (0,57 M€) et par le CNOSF (0,33 M€)	ANS/CNOSF	0,9	Urgence
Emplois pour les jeunes dans le sport	ANS	40	Relance
Soutien aux clubs et associations	ANS	11	Urgence
Transition énergétique des équipements sportifs	ANS	50	Relance
Transformation numérique des fédérations	ANS	8	Relance
Transformation numérique des données et nouveaux services du sport	DS	1	Relance
SESAME ⁵⁶³	DS	12	Relance
Fonds de compensation des pertes de billetterie (1)	DS	101	Urgence
Fonds de compensation des pertes de billetterie (2)	DS	130	Urgence
Pass' sport	DS	100	Relance
Fonds territorial de solidarité 2021	ANS	15	Urgence
5 000 postes de service civique	ASC	32	Relance

Nota : Les montants de ce tableau ne peuvent être additionnés pour le moment car ils prennent en considération des subventions, d'une part, et des prêts garantis, d'autre part. Par ailleurs, certaines lignes indiquent des montants déjà décaissés alors que d'autres lignes correspondent à des financements prévus mais non encore versés.

Source : Cour des comptes d'après les données DS et direction du budget

⁵⁶³ Le dispositif SESAME (Sésame vers l'Emploi pour le Sport et l'Animation dans les Métiers de l'Encadrement) permet d'accompagner les jeunes les plus défavorisés vers une qualification en vue d'un emploi dans les métiers de l'encadrement du sport ou de l'animation.

C - La nécessité d'un renforcement du contrôle de l'État sur les fédérations délégataires de service public

Les différentes aides financières ont fait l'objet de notes d'orientation pour définir leurs modalités d'instruction, de versement et de contrôle. Les vérifications sur pièces de la Cour sur le fonds territorial de solidarité, le dispositif de soutien à la transition énergétique des équipements sportifs et le fonds de compensation des pertes de billetterie ont montré que les calendriers contraints de mise en œuvre de ces dispositifs et les faibles effectifs disponibles pour assurer l'instruction des demandes de subvention avaient nui à la qualité du processus, d'autant que les critères d'attribution des aides étaient dans certains cas trop généraux (cf. les encadrés *supra*).

Cette situation a été aggravée par l'absence de moyens suffisants pouvant être dégagés pour mettre en œuvre les contrôles *a posteriori* des aides versées.

Ces constats renforcent la nécessité de développer des fonctions de contrôle, tant dans les fédérations qu'au niveau national, à l'ANS comme à la DS. Cette dernière ne dispose aujourd'hui que d'un dispositif externalisé d'audit ciblé, confié à des prestataires, dont l'intérêt est limité, puisque sa finalité n'est pas de vérifier la solidité de la situation financière générale des fédérations mais seulement la rigueur des procédures utilisées et la fiabilité des méthodes d'évaluation des coûts.

Dans la perspective du rôle plus stratégique qu'elle a vocation à assumer depuis la création de l'ANS et afin de superviser le déploiement des politiques du sport, la DS doit se doter de moyens de contrôle en propre et développer une véritable fonction de contrôle de gestion et d'audit. Elle pourra ainsi nourrir son dialogue stratégique avec les fédérations et assurer un suivi des effets de la crise et des différentes mesures déployées pour soutenir les acteurs.

Pour remédier à ces faiblesses, l'État doit s'appuyer sur son pouvoir de délégation, comme la Cour l'a recommandé dans son chapitre du rapport public annuel 2018 sur l'État et le mouvement sportif⁵⁶⁴. Elle relevait que la délégation accordée aux fédérations était un levier qui restait à activer. La délégation est en effet l'acte juridique majeur par lequel l'État, indépendamment de toute subvention, délègue un service public à des bénéficiaires, qui disposent de ce fait de pouvoirs « disciplinaires »

⁵⁶⁴ Cour des comptes, *L'État et le mouvement sportif : mieux garantir l'intérêt général*, rapport public annuel, février 2018.

importants, du monopole de la délivrance des titres nationaux, de l'organisation des compétitions nationales et de la responsabilité de sélectionner et d'entraîner les équipes de France⁵⁶⁵. Plus largement, si l'obtention de la délégation est d'une grande valeur économique pour les fédérations délégataires, qui en tirent souvent leur principale source de revenus, elle constitue parallèlement pour la DS un moyen sans pareil d'influence sur les fédérations, dont elle doit se saisir résolument pour s'assurer que les orientations fédérales prennent bien en compte ses priorités politiques relevant de l'intérêt général (respect de l'éthique et des valeurs sportives, principes de bonne gouvernance, lutte contre le dopage, les discriminations et les atteintes sexistes et sexuelles, formation et intégration des jeunes joueurs, etc.).

Avec le contrat de délégation créé par la loi du 24 août 2021 confortant le respect des valeurs de la République, l'État doit réaffirmer les droits et obligations conférés aux fédérations sportives délégataires de prérogatives de puissance publique et mettre en place, en lien avec l'ANS, un dialogue stratégique annuel pour, notamment, contrôler le respect des engagements pris par chacune des parties. Les sept décrets d'application dont la publication doit intervenir prochainement devront veiller à ce que le pouvoir de l'État soit effectivement conforté.

⁵⁶⁵ Articles [L. 131-14](#) et [L. 131-15](#) du code du sport.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Face à une crise d'une ampleur exceptionnelle, les pouvoirs publics et les différents acteurs du monde sportif se sont mobilisés pour en limiter les effets. La direction des sports et l'agence nationale du sport ont joué un rôle central pour associer les partenaires, assurer la diffusion de l'information, identifier les besoins et, dans un deuxième temps, proposer une réponse spécifique au secteur. Bien que cette dynamique doive être saluée, elle a souffert de limites qui ont trait aux difficultés structurelles du monde du sport, identifiées depuis plusieurs années.

Si un réel effort d'association et de concertation a été mené, la réponse opérationnelle, notamment territoriale, s'est dispersée et n'a pas été coordonnée. Ce constat souligne combien il est important que la nouvelle gouvernance territoriale du sport se mette en place rapidement pour répondre à cet enjeu.

À court terme, le choix d'une action rapide et peu discriminante peut se comprendre dans un contexte de crise soudaine. La connaissance de la situation financière des acteurs territoriaux, très variable et insuffisante pour orienter les soutiens, n'a pas permis de cibler finement les structures bénéficiaires, avec le risque de potentiels effets de cumuls et d'aubaine. Il est nécessaire de dresser rapidement un bilan détaillé des mesures générales et sectorielles déployées, d'adapter les attributions futures à la situation réelle des bénéficiaires et d'inscrire dans la durée un suivi financier effectif des structures concernées.

L'enquête a également montré qu'une confusion s'était installée entre réponse à l'urgence et soutien à la relance. Aussi, cette période charnière n'a pas constitué un levier pour répondre aux enjeux du secteur en termes d'organisation et de modèle économique. Les montants importants consacrés aux acteurs du sport auraient pourtant dû conduire à formaliser des engagements en faveur d'une diversification de l'offre sportive et d'une professionnalisation du secteur, et à promouvoir une mutualisation entre les acteurs, voire un système préventif d'auto-assurance permettant de sortir d'une dépendance étroite à des ressources soumises aux aléas conjoncturels.

Alors que la situation sanitaire s'améliore progressivement, un complet retour à la normale n'est pas acquis, comme en témoigne la baisse du nombre de licenciés. De nouvelles habitudes prises pendant cette période exceptionnelle ont modifié les attentes et pratiques sportives. Cette évolution doit inciter les pouvoirs publics et le mouvement sportif à mener rapidement une réflexion collective sur les modèles économiques des mondes amateur et professionnel, qui ont chacun montré leur fragilité à l'occasion de la crise sanitaire.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. établir dans les meilleurs délais une répartition consolidée des mesures d'urgence et du plan de relance déployés par l'État, en évaluer les impacts et identifier les éventuels effets d'aubaine et de cumul (DS, ANS, DB) ;*
 - 2. renforcer les moyens de suivi et de contrôle de l'attribution et du versement des aides (DS, ANS) ;*
 - 3. mettre en œuvre un suivi financier des structures territoriales des fédérations pour consolider leurs aides nationales, territoriales et fédérales et apprécier leur situation financière (DS, ANS, fédérations).*
-

Réponses

Réponse du Premier ministre	655
Réponse du président et du directeur général de l'Agence nationale du sport (ANS).....	658

Destinataire n'ayant pas répondu

Madame la présidente du Comité national olympique et sportif français (CNOSF)
--

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Dans le contexte de la crise sanitaire qui a imposé des mesures de restriction limitant la pratique sportive, l'organisation des compétitions et l'accès aux lieux de leur déroulement, l'État a déployé des mesures de soutien très conséquentes en faveur du sport amateur et professionnel comme des loisirs sportifs marchands. Le chapitre que la Cour des comptes entend consacrer aux aides en faveur du sport, dans son rapport annuel 2022, appelle les observations suivantes de ma part.

Face à l'ampleur de la crise et à sa soudaineté, la Direction des sports (DS) s'est très rapidement mobilisée, en lien avec l'Agence nationale du sport (ANS), pour accompagner les acteurs du monde sportif, piloter la préparation et l'application des protocoles sanitaires, et porter les premières mesures réglementaires visant à soutenir directement ou indirectement la trésorerie des clubs professionnels et amateurs et des salles de sport, avec le dispositif des avoirs et le relèvement des plafonds des subventions des collectivités. Ainsi que la Cour le reconnaît, cette dynamique doit être saluée, comme la méthode et la logique de concertation qui ont permis d'élaborer, très rapidement et en y associant l'ensemble des acteurs, les réponses opérationnelles aux difficultés de l'un des secteurs les plus fragilisés par la crise sanitaire.

Si les aides déployées dessinent a posteriori un paysage complexe de « mesures sectorielles s'additionnant aux aides de droit commun », cette situation s'explique par la nécessité d'apporter une réponse immédiate permettant d'agir dans l'urgence, et par la volonté de préserver les emplois du secteur dans un contexte de crise sans précédent. Les leviers s'inscrivaient dans une durée qu'il était difficile d'anticiper, d'où la nécessaire adaptation des différents dispositifs à mesure que la crise perdurait. En outre, une seule réponse transversale ne pouvait pas prendre en compte les enjeux et la diversité des besoins sectoriels.

Dans le champ du droit commun, le maintien ou le renforcement des restrictions administratives durant de longs mois et les confinements successifs ont imposé d'adapter les aides et de réviser leurs montants, dans le cadre de l'encadrement temporaire européen lui-même modifié à six reprises par la Commission européenne. En dehors des dispositifs de droit commun et des prêts garantis par l'État (plus de 7 Md€) et du dispositif d'aide en faveur des exploitants de remontées mécaniques (0,6 Md€), le Gouvernement a mis en place des dispositifs de soutien spécifiques dont :

- le dispositif de compensation partielle des pertes de billetterie des clubs professionnels, associations, fédérations et sociétés organisatrices (207 M€) ;*

- le fonds de solidarité de l'ANS doté dès l'été 2020 de 15 M€ pour soutenir les petites associations et reconduit au même niveau en 2021, les associations non employeuses n'étant pas éligibles au fonds de solidarité ;
- le soutien au sport amateur a également impliqué un redéploiement au sein du budget de l'ANS afin de mobiliser un fonds d'urgence en faveur des fédérations, à hauteur de 10 M€ en 2021, en priorité pour celles qui se trouvaient les plus fragilisées par la diminution du nombre de leurs licenciés.

En première analyse, il apparaît que le soutien de l'État au secteur sportif a permis de couvrir un tiers de la perte de chiffre d'affaires cumulé des entreprises et associations œuvrant dans ce domaine d'activité, et a empêché la disparition d'environ 15 % de ces acteurs économiques ainsi que l'ensemble des emplois afférents.

Le constat de la Cour faisant valoir que les acteurs publics ont privilégié la gestion de l'urgence plutôt que la relance du secteur paraît devoir être nuancé. Alors que les aides financières d'urgence visent à conforter la stabilité des acteurs et à éviter des défaillances, les dispositifs de soutien à l'emploi, à la formation, à la transformation numérique et énergétique qui relèvent du plan de relance ont bien une portée structurelle. Ainsi, 22 M€ ont été consacrés au sport dans le cadre du plan de relance. C'est le cas également du Pass'sport doté de 100 M€ dès 2021 et maintenu en 2022, dont la vocation est d'augmenter durablement le nombre de pratiquants, ainsi que du plan des 5 000 équipements de proximité auxquels 200 M€ doivent être consacrés en trois ans, dans la perspective des Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris en 2024. Il apparaît ainsi que les pouvoirs publics ont travaillé concomitamment à la gestion de l'urgence et à la relance du secteur, sans privilégier fondamentalement la première sur la seconde.

La complexité de la situation n'a pas empêché le Gouvernement de travailler à l'articulation des aides et d'accompagner le secteur pour que les bénéficiaires puissent se saisir des outils mis à leur disposition. Les phénomènes de surcompensation et les effets d'aubaine doivent impérativement être évités ou corrigés. Je souscris pleinement à l'analyse de la Cour à cet égard, comme à sa recommandation d'établir une répartition consolidée des mesures d'urgence et du plan de relance déployés par l'État en faveur du sport.

C'est pourquoi le mécanisme de compensation des pertes de recettes de billetterie pour le sport professionnel, encadré par les décrets n° 2020-1571 du 11 décembre 2020 et n° 2021-1108 du 23 août 2021, utilise l'excédent brut d'exploitation comme outil de régulation pour les deux périodes couvertes entre le 10 juillet 2020 et le 29 juin 2021, ce qui implique le cas échéant des remboursements si le

préjudice est in fine inférieur aux hypothèses initiales, et plafonne à 14 M€ le montant total perçu par les bénéficiaires à la fois de ce dispositif et de celui sur les coûts fixes. L'État a donc veillé à l'articulation des différentes aides entre elles, comme en témoigne aussi, par exemple, le décret n°2021-1295 du 5 octobre 2021 instituant une aide exceptionnelle en faveur des personnes physiques et morales de droit privé encadrant des activités sportives et particulièrement affectées par la fermeture des remontées mécaniques, qui impose de connaître la situation des bénéficiaires au regard du fonds de solidarité.

Concernant les moyens de suivi et de contrôle des aides, que la Cour invite à renforcer, il convient de distinguer ce qui relève, d'une part, à court terme, du déploiement des dispositifs d'urgence et de relance, d'autre part des mesures structurelles à envisager à plus long terme.

Dans un premier temps, l'analyse et la consolidation des mesures allouées en urgence ou en vue de la relance ont été anticipées et trouveront leur point d'orgue à l'occasion du 4^{ème} colloque de l'Observatoire de l'économie du sport début mars 2022. Les travaux conduits dans ce cadre permettront d'estimer au plus juste, comme la Cour le souhaite, l'impact récessif de la crise sanitaire dans le champ sportif, tout en évaluant le plus finement possible les impacts des niveaux d'aide allouée aux acteurs sportifs, au titre des différents dispositifs d'urgence et de relance.

À plus long terme, je partage la préoccupation de la Cour en considérant que l'on ne pourra pas faire l'économie d'un examen rigoureux des modèles respectifs du sport professionnel et du sport amateur, de leurs fragilités et des leviers à mobiliser, notamment pour diversifier leurs ressources. Des actions sont d'ores et déjà engagées pour soutenir la professionnalisation des associations amateurs avec notamment les aides à l'emploi de l'ANS. Cette dynamique doit s'amplifier et s'étendre à tous les acteurs. S'agissant de ces constats, la crise sanitaire a été cependant plutôt un révélateur et ces observations pouvaient être faites préalablement à elle.

Tel que l'indique la Cour, la crise sanitaire et l'intervention forte de l'État en soutien au monde du sport doivent donner lieu à une réflexion collective sur les modèles économiques des mondes amateur et professionnel, qui ont révélé leur fragilité dans le cadre de la crise sanitaire. Ainsi, cette dernière et la défaillance de Mediapro ont mis par exemple en lumière, la trop forte dépendance du football professionnel aux droits.

S'agissant enfin du suivi financier des fédérations et de leurs structures territoriales, je souhaite que l'État se dote, comme le propose la Cour, d'une véritable fonction de contrôle de gestion et d'audit. À cet égard, conformément aux préconisations de la Cour, ont été lancés les travaux permettant d'aboutir à une cartographie des missions respectives de l'ANS et de la DS, et de proposer des évolutions de périmètre afin de clarifier la répartition des missions et de renforcer la qualité de l'intervention publique de l'État en matière sportive. En effet, la clarification des compétences entre l'ANS et la DS doit être plus aboutie, dans un cadre clairement défini où la direction des sports doit être en charge de la stratégie nationale, d'une activité de contrôle, et des sujets réglementaires, et l'ANS de la mise en œuvre de ces orientations. Ce renforcement du rôle de la DS dans la définition de la stratégie nationale et la démarche évaluative doit permettre de réduire la dispersion des moyens en ciblant mieux sur des priorités clairement affirmées et d'entrer dans une véritable logique de performance. L'ANS pourrait ainsi renforcer sa fonction de contrôle de gestion des fédérations dans le cadre fixé par le ministère des sports et adapter son soutien en fonction de l'analyse de leurs comptes, le ministère se concentrant sur le contrôle des obligations des fédérations en matière d'éthique et d'intégrité et sur le pilotage de son opérateur principal.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT ET DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE NATIONALE DU SPORT (ANS)

L'action de l'Agence nationale du Sport (ANS), tout comme celle de la direction des sports, s'est inscrite en 2020 comme en 2021 dans un contexte doublement bouleversé :

- *la crise sanitaire de la covid 19 a impacté de manière majeure tant le fonctionnement de l'Agence (mis en place du télétravail, modalités revues et accélérées de décision) que celui de ses partenaires, qu'il s'agisse des services déconcentrés de l'État, des collectivités territoriales, des fédérations, de leurs organes déconcentrés, des clubs qui leur sont affiliés, ou d'autres associations proposant des activités physiques et sportives ;*
- *la poursuite de la réorganisation des services de l'État au niveau territorial, avec la mise en place des Délégations régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (DRAJES) et des services départementaux à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (SDJES).*

Comme le relève la Cour, le déploiement des dispositifs de soutien d'urgence, adaptés en permanence face aux évolutions de la pandémie, a permis d'apporter une première réponse aux difficultés rencontrées par l'ensemble du monde sportif. Ce déploiement poursuivait avant tout l'objectif d'un soutien effectif avec un impact réel sur ses bénéficiaires. Le caractère inédit, tant par son ampleur que par son intensité, de la crise sanitaire n'a pas permis, dans un premier temps, de différencier la nature du soutien financier en fonction de la situation économique des fédérations, d'une part, parce que l'impact de la crise sur leurs activités n'était pas encore évaluable, d'autre part, parce que les règles encadrant les pratiques ont évolué très régulièrement (selon le sport, la nature et même le lieu de la pratique, etc.).

La Cour regrette l'effet d'aubaine que ce dispositif a pu créer. Si le fonds territorial de solidarité (FTS) avait, certes, pour objectif de financer les associations les plus en difficulté, ce dernier ne constituait pas l'unique objectif. Les concours alloués au titre du FTS pouvaient également prendre la forme d'aides de natures diversifiées : aides au renforcement de la continuité éducative (vacances apprenantes, quartiers d'été...), à la relance ou à la reprise de l'activité sportive, aides ponctuelles à l'emploi.

Compte tenu de la crise sanitaire et s'agissant du contrôle postérieur à l'attribution, l'ANS tient à rappeler que les associations disposent d'un délai supplémentaire pour transmettre le bilan de leurs actions financées (soit au 30 septembre 2021 pour des projets subventionnés en 2020 – au lieu du 30 juin en temps normal), ce qui, de fait, a pu retarder le contrôle assuré par des services.

Ainsi, dans ce contexte instable, l'Agence a, néanmoins, réussi à maintenir un pilotage effectif de ses différents dispositifs, sans omettre de les inscrire dans ce qui constitue son « ADN », c'est-à-dire la construction partagée au sein de la gouvernance de l'Agence (Commissions spécialisées, instances délibératives, Bureau et Conseil d'Administration, notamment). Les dispositifs ainsi finalisés l'ont été en toute transparence, en impliquant également l'échelon territorial. Les réponses apportées ont permis d'initier des dialogues, directs et constructifs, mettant bien en évidence l'intérêt d'évolutions, parfois profondes, à apporter dans l'organisation et des modalités de fonctionnement de bénéficiaires des concours de l'Agence.

La Cour soulève toutefois plusieurs interrogations légitimes qui rejoignent les préoccupations et les axes de travail de l'Agence et seront traitées, en fonction de leur nature, au cours des prochains mois ou années à venir :

- *La nécessité d'un cadre partagé avec les autres acteurs de la « gouvernance du sport ». Ce besoin, bien identifié, constitue l'un des objectifs prioritaires de l'Agence. L'espace de réflexion et d'action qu'elle offre y contribue d'ores et déjà et le permettra davantage*

encore à l'avenir. Sa création, encore récente (Loi du 1^{er} août 2019) et sa déclinaison territoriale, structurée autour du décret du 20 octobre 2020, se situent dans une temporalité très voisine de celle de la crise sanitaire, ce qui a inéluctablement été de nature à impacter et contraindre très directement les ambitions en la matière.

- *Le besoin d'une meilleure structuration de l'évaluation des dispositifs et des modalités de suivi de l'activité de l'Agence de manière plus générale. Les réflexions conduites actuellement au sein de l'Agence, en particulier dans le cadre de la définition de sa « stratégie de développement », engagée depuis plusieurs mois et appelée à être finalisée en fin de premier semestre 2022, ont bien pour objectif de répondre à ces interrogations. Les préconisations qui seront avancées en regard des interrogations relatives au modèle socioéconomique des fédérations sportives et des clubs devraient, ainsi, à titre d'illustration, constituer de judicieux apports.*
- *La question de l'évaluation. Elle est également bien appréhendée par l'Agence comme constitutive d'un des enjeux majeurs. L'évaluation des effets des politiques publiques dans le sport, sujet central pour l'Agence en tant que qu'acteur clef de la nouvelle gouvernance, qui connaît une montée en puissance, traduite, en particulier, en termes de déploiement de dispositifs, est un réel défi. Dès que ses modalités opérationnelles auront été adoptées, il conviendra d'en tirer les conséquences sur le plan des ressources humaines et d'intégrer, de manière précise et explicite, ces objectifs dans les dispositions correspondantes de la convention d'objectifs et de moyens (COM) signée entre l'État et l'Agence. Cette dernière doit effectivement être renforcée sur la thématique de l'évaluation.*

La Cour relève, enfin, que la Direction des sports du ministère chargé des sports ne paraît plus disposer aujourd'hui de moyens d'observation, d'analyse et a fortiori de prospective à la hauteur des enjeux.

Or, les dispositifs correspondants, qui doivent être performants, sont indispensables à la définition et à la déclinaison opérationnelle d'une politique et d'actions d'intérêt général. Le fait que la Cour ait dû faire référence aux études de la BPCE ou du CNOSF, dont la qualité est indéniable, et non à des études réalisées et diffusées par l'État, illustre la nécessité que la puissance publique puisse disposer de données produites par des services statistiques relevant de son périmètre, actualisées, fiables et mobilisables rapidement et à moindre coût. Il paraît, à cet endroit, très souhaitable, à l'analyse et à l'expérience de l'ANS, que la Direction des Sports puisse être en capacité effective de travailler sur ces questions de manière beaucoup plus étroite avec l'INJEP et l'Insee et de les inscrire en particulier dans les programmes de travail de ces Instituts. L'Agence

pourrait aussi être opportunément dotée en son sein de ressources humaines lui permettant d'assurer des démarches d'observation, d'analyse et de prospective au service de la mise en œuvre de ses objectifs et actions. Quel que soit le choix d'organisation retenu, une réponse adaptée est indispensable en la matière, la situation actuelle ne devant pas perdurer, car elle nuit à la fiabilité et l'efficacité de réponses.

L'attention de la Cour est, en outre, attirée sur quelques données :

- *la Cour aurait pu opportunément mentionner le fait que la plupart des collectivités territoriales ont également maintenu aux mêmes niveaux leurs subventions pendant la crise, et que nombre d'entre elles ont également mis en place des dispositifs dédiés de soutien ;*
- *s'agissant du contrôle relatif à la mesure de soutien à la transition énergétique des équipements sportifs et de la remarque de la Cour des comptes sur les éventuelles prorogations de délais, l'Agence indique qu'elle a, à ce jour, été destinataire de 32 demandes de prorogation (sur 166 dossiers retenus, soit 19,3 %) : 8 au niveau national (sur 33 dossiers retenus, soit 24,2 %) et 24 au niveau régional (sur 133 dossiers retenus, soit 18 %).*

6

Les réserves des caisses de retraite

PRÉSENTATION

La Cour a examiné la façon dont les réserves des caisses de retraite ont été utilisées pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire sur les régimes obligatoires. Le code de la sécurité sociale définit les réserves de manière assez succincte comme « l'actif des organismes qui n'est pas directement nécessaire à la gestion administrative des régimes ». Comptablement, elles correspondent à des actifs (actions, obligations, immobilier, etc.) détenus par les caisses gérant un ou plusieurs régimes de retraite obligatoires. Historiquement, elles ont été constituées par des caisses de taille réduite avant de s'imposer comme un instrument de pilotage financier dans les grands régimes interprofessionnels.

La crise sanitaire a eu pour conséquence un large recours à l'activité partielle et l'octroi de délais pour le versement des cotisations. Ces mesures ont eu des répercussions sur les ressources des régimes, tandis que les marchés financiers ont été soumis en 2020 à de fortes variations. Ces deux effets ont entraîné une mobilisation contrastée des réserves, tout en illustrant leur utilité. Avant même la survenance de cette crise, les niveaux de réserves des régimes étaient très hétérogènes, selon l'équilibre démographique entre cotisants et pensionnés notamment, et les objectifs divers que ces régimes s'étaient fixés. Les caisses n'avaient pas toutes défini de stratégie d'emploi de leurs réserves.

La Cour a examiné la situation de 23 organismes⁵⁶⁶ dont le total des réserves représentait fin 2020 un montant de 164,3 Md€ en valeur nette comptable⁵⁶⁷. Après un rappel de la diversité des objectifs et des niveaux des réserves en fonction des régimes (I), l'enquête a montré que si les effets de la crise sanitaire sur le montant global des réserves sont restés limités en 2020, ils ont été plus ou moins importants selon les régimes. Elle a également mis en évidence la nécessité de faire évoluer la réglementation pour améliorer le cadre de gestion des réserves. Par ailleurs, les réserves du Fonds de réserve pour les retraites ayant été consommées ou gagées de manière anticipée pour des fins autres que celles initialement prévues, ses missions doivent être redéfinies (II).

⁵⁶⁶ Fonds de réserve pour les retraites (FRR), Agirc-Arrco, Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (Ircantec), Banque de France, Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires (CRPCEN), Caisse de retraite du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile (CRPNPAC), Régime additionnel de retraite des enseignants du privé, Régime additionnel de la fonction publique (Rafp), Régime complémentaire des indépendants (RCI), Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL), Caisse d'assurance vieillesse des officiers ministériels (Cavom), Caisse autonome de retraite des médecins de France (CARMF), Caisse autonome de retraite des chirurgiens-dentistes et des sages-femmes (CARCDSF), Caisse d'assurance vieillesse des pharmaciens (CAVP), Caisse des infirmiers, kinésithérapeutes et autres paramédicaux (Carpimko), Caisse autonome de retraite et de prévoyance des vétérinaires (CARPV), Caisse des agents généraux d'assurance (Cavamac), Caisse d'assurance vieillesse des experts comptables (Cavec), Caisse des architectes et autres professions libérales (Cipav), Caisse de retraite des notaires (CRN), Caisse nationale des barreaux français (CNBF), Caisse des artistes auteurs d'œuvres originales (Irece), Régime d'allocation viagère des gérants de débits de tabac (RAVGDT).

La Cour n'a pas procédé au contrôle des comptes et de la gestion de chacun de ces organismes et ses constats ne portent que sur l'évolution globale des réserves.

⁵⁶⁷ La valeur nette comptable présente la valeur des actifs à leur date d'acquisition, déduction faite des amortissements, et ne comprend pas les plus-values latentes. Le montant indiqué ne comprend pas les actifs confiés en gestion au FRR (23,1 Md€).

I - Des réserves aux objectifs variés et d'inégale importance selon les régimes à la veille de la crise sanitaire

A - Des objectifs justifiant la constitution de réserves

1 - Dans les régimes en capitalisation, la contrepartie des engagements individuels vis-à-vis des affiliés

Un grand nombre de pays développés ont mis en place, en complément du système public de base obligatoire par répartition, un système d'assurance vieillesse obligatoire par capitalisation au niveau des entreprises (États-Unis, Royaume-Uni, etc.) ou des branches professionnelles (Pays-Bas, etc.). Dans ces systèmes par capitalisation, les dépenses futures sont provisionnées et le montant des cotisations est investi dans des actifs – financiers ou immobiliers – gérés par des organismes d'assurance ou des organismes dédiés appelés « fonds de pension ».

Ces actifs représentent en moyenne 64 % du produit intérieur brut (PIB) des pays de l'OCDE⁵⁶⁸, avec de grandes disparités selon les pays : ils représentent un montant proche ou supérieur à celui du PIB aux États-Unis, au Royaume-Uni, au Canada et aux Pays-Bas. À l'inverse, dans les pays européens continentaux (France, Allemagne, Italie, Espagne, Suède), les actifs investis des régimes par capitalisation représentent moins de 10 % du PIB, en raison de la prépondérance des régimes publics en répartition.

En France, la place des régimes par capitalisation est limitée dans le système de retraite. En relèvent notamment les plans d'épargne retraite collective mis en place par certaines entreprises suite à leur création par la loi du 21 août 2003⁵⁶⁹ et deux régimes publics obligatoires, le régime additionnel de la fonction publique (Rafp) et le régime complémentaire par capitalisation des pharmaciens. Les actifs de ces deux régimes s'élevaient à 36,3 Md€ fin 2020, dont 80 % gérés par le Rafp.

Ces actifs, constitués au moyen des cotisations, sont la contrepartie des engagements individualisés de ces régimes envers leurs affiliés, et sont destinés exclusivement au service de leurs rentes viagères. Ils ne peuvent donc être assimilés aux réserves des régimes de retraites obligatoires fonctionnant en répartition.

⁵⁶⁸ OCDE, *Pension funds in figures*, 2021.

⁵⁶⁹ Ces instruments, qui ont été transformés par la loi PACTE du 22 mai 2019 en plans d'épargne retraite entreprise (Percol), se situent en dehors du champ de l'enquête dont est issu le présent chapitre. Le montant de leurs actifs avoisinait 20 Md€ en 2020.

2 - Dans les régimes en répartition, différents objectifs selon l'horizon considéré

En théorie, un régime fonctionnant en répartition ne nécessite pas d'accumuler des réserves : les cotisations financent les prestations et le réglage des paramètres du régime doit permettre d'équilibrer les cotisations et les prestations, année après année. En pratique, divers motifs à court, moyen ou long terme peuvent toutefois justifier la constitution et la gestion de réserves⁵⁷⁰.

La trésorerie, nécessaire pour faire face au décalage entre les encaissements et les décaissements des régimes à très court terme, est constituée de liquidités et placements de court terme et correspond à quelques semaines de prestations. Ces disponibilités ne constituent pas *stricto sensu* des réserves et ne sont pas prises en compte ici.

Des réserves de précaution ont pour objectif de couvrir des besoins de financement en cas d'événements non anticipés comme un ralentissement conjoncturel, lequel a été particulièrement fort dans le contexte de la crise sanitaire, ou une modification soudaine des décisions de départ à la retraite. Ces réserves sont en général pérennes et représentent quelques mois de prestations. Ainsi, en Allemagne, le fonds *Nachhaltigkeitsrücklage*⁵⁷¹ détient des actifs représentant 1,1 % du PIB, soit l'équivalent de six semaines de prestations. Son montant doit être compris entre 20 % (limite minimale) et 150 % (limite maximale) des prestations mensuelles du régime de retraite de base allemand par répartition.

Dans certains cas, les réserves résultant de l'accumulation d'excédents annuels peuvent être conservées et placées, en vue de produire des ressources qui compléteront les cotisations perçues chaque année pour financer les retraites. Pour que les produits financiers issus de la gestion de ces réserves financent une part significative des prestations, il est alors nécessaire que ces réserves, que l'on peut qualifier de « réserves de rendement », représentent plusieurs années de prestations.

⁵⁷⁰ Conseil d'orientation des retraites (COR), *Panorama des systèmes de retraite en France et à l'étranger*, décembre 2020.

⁵⁷¹ Le nom de ce fonds créé en 1972 peut être traduit par « réserve de durabilité ».

Un objectif de rendement dans certains pays : les cas du Canada, du Japon et de la Suède

L'office d'investissement du régime de pension du Canada (OIRPC), créé en 1999, gère les excédents générés par le doublement du taux de cotisation au système public par répartition (RPC) décidé cette année-là dans le but de constituer un fonds de réserves destiné à en garantir la soutenabilité. Ses actifs s'élevaient à 334 Md€ fin 2020, soit près de 30 % du PIB canadien. Sa mission est d'obtenir un rendement élevé de la gestion de ces actifs en vue de contribuer au service des pensions sur une très longue durée. En 2021, la garantie actuarielle des pensions servies par le système de retraite de base canadien est évaluée à plus de 75 ans.

Créé en 2006, le *Government Pension Investment Fund* (GPIF) japonais a constitué des réserves atteignant 1 500 Md€ fin 2020 en valeur de marché⁵⁷², soit l'équivalent d'un tiers du PIB japonais. Sa mission est de contribuer au financement du déficit du système national de retraite par répartition, structurellement déficitaire à hauteur de 0,3 point de PIB, dans ce pays où plus de 25 % de la population a plus de 65 ans.

Créés en 2001, les quatre fonds *Första AP-fonden* gèrent le placement des réserves du système suédois de retraite par répartition, alimentées par ses excédents. Chacun de ces fonds reçoit un quart des excédents du système et doit en financer un quart des décaissements. La conséquence de ce mécanisme est que la revalorisation des pensions dépend des performances de gestion financière de ces fonds. Fin 2020, la valeur des actifs gérés par les *Första AP-fonden* s'élevait à 157 Md€, soit 33 % du PIB suédois. Elle représente 15 % du total des engagements actuariels du système de retraite par répartition suédois.

Enfin, des réserves peuvent être constituées lorsque la situation démographique des régimes est favorable (c'est-à-dire lorsqu'il y a nettement plus de cotisants que de pensionnés), afin d'atténuer l'impact des augmentations de cotisations des générations futures, au moment où la situation démographique sera dégradée. Par nature, ces réserves de « lissage démographique » ont vocation à être consommées.

⁵⁷² Valeur liquidative des actifs à une date donnée, appréciée au 31 décembre de l'exercice dans la présente enquête.

À sa conception, en 1999, le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) était un fonds de lissage. L'objectif était d'atteindre un montant de réserves de 1 000 milliards de francs (environ 150 Md€) en 2020, puis de les utiliser pour concourir au service des pensions entre 2020 et 2040, dans le but de lisser l'effet sur les cotisations de l'augmentation du nombre de retraités prévue sur cette période. Entre 1999 et 2010, le FRR a ainsi reçu 31,4 Md€ de dotations et a effectué ses placements sur la base d'une hypothèse de 21 décaissements annuels entre 2020 et 2040. Cet objectif a été modifié en 2010, lorsque les produits de la gestion des actifs du fonds ont été affectés au financement de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades).

La modification des objectifs assignés au FRR

La réforme des retraites de 2010 a repoussé de deux ans l'âge minimum légal de départ à la retraite (à 62 ans), et fixé un objectif d'équilibre du régime général en 2018. Dans ce cadre, l'intervention du FRR a semblé devenir moins nécessaire pour couvrir les déficits à venir. Ses recettes ont été réaffectées à la Cades en 2011, et il a été décidé que le Fonds verserait chaque année 2,1 Md€ à cette caisse afin de participer à l'amortissement des déficits antérieurs de la Cnav et du FSV. Selon la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, les versements à la Cades devaient s'achever en 2024. Les réserves du FRR adossées au remboursement du passif de la Cades ne sont plus libres d'emploi et ne sont donc pas des réserves du système de retraite.

B - Un contexte de constitution et d'accumulation différent d'un régime à l'autre

En France, les régimes en répartition qui accumulent des réserves le font le plus souvent sans en définir les objectifs, et parfois sans les intégrer dans le pilotage général du régime. Plusieurs profils se distinguent, selon que les réserves résultent de l'accumulation d'excédents sans avoir de fonction définie ou qu'elles constituent un instrument de pilotage des régimes.

1 - Une accumulation d'excédents techniques permis par la démographie favorable de certains régimes

Certaines caisses ont constitué des réserves du fait d'une démographie favorable, sans que ces réserves participent explicitement du pilotage du régime, ni que leur gestion suive une véritable stratégie.

Le nombre de cotisants à la CNAVPL, qui gère le régime de base des indépendants exerçant sous forme libérale (hors avocats), a quasiment doublé entre 2005 et 2020. Cette rente démographique, complétée par des augmentations de taux de cotisation décidées par l'État par parallélisme avec le régime général, a conduit la caisse à enregistrer des excédents techniques⁵⁷³ répétés (plus de 2,3 Md€ au total entre 2010 et 2020).

Cette situation explique en partie celle de la Cipav, un régime complémentaire qui affine près de la moitié des professionnels libéraux cotisants à la CNAVPL, et qui a connu un afflux important de cotisants (+ 112 % de 2005 à 2020) grâce à l'affiliation de nouvelles professions (notamment les autoentrepreneurs). De ce fait, les réserves de la Cipav (6,4 Md€ fin 2020) ont crû rapidement ; elles représentent 25 % des réserves des régimes de professions libérales.

De même, fin 2020, les réserves du régime complémentaire de la caisse des auxiliaires médicaux (Carpimko), dont le nombre de cotisants a augmenté de 57 % entre 2010 et 2020, s'élevaient à 3,1 Md€.

La Caisse nationale des barreaux français (CNBF), dont le nombre de cotisants a augmenté de 36 % entre 2010 et 2020, se trouve dans une situation comparable et dispose également de réserves importantes (2,1 Md€ fin 2020 pour son régime de base et son régime complémentaire).

Ces réserves peuvent être considérées comme des réserves de lissage, puisqu'elles résultent de l'excédent temporaire des cotisations des affiliés découlant d'une démographie favorable ; l'objectif de lissage est toutefois implicite, ces régimes n'ayant pas défini de stratégie d'utilisation de leurs réserves.

2 - Des dépenses futures partiellement provisionnées

Le régime complémentaire du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile a été parmi les premiers à constituer des réserves et à en organiser la gestion financière, avec la création d'une commission des placements dès 1953. Bien que ce régime soit en déficit technique depuis 1993, son résultat net demeure positif grâce aux produits financiers générés par la gestion de ses réserves, qui étaient proches de 4 Md€ fin 2020. Le conseil d'administration examine chaque année le taux de couverture des prestations par les cotisations futures sur 30 ans et doit augmenter le taux d'appel⁵⁷⁴ si les réserves représentent moins de cinq années de prestations à cet horizon.

⁵⁷³ Correspondant à la différence entre les cotisations et les prestations.

⁵⁷⁴ Lorsqu'il est supérieur à 100 %, le taux d'appel permet de recouvrer les cotisations à un niveau plus élevé que le taux nominal fixé pour le régime, le surcroît de cotisations n'ouvrant aucun droit supplémentaire aux cotisants.

Plusieurs régimes complémentaires gérés par des caisses de professions libérales ont également mis en place un pilotage fondé sur une approche dite de « répartition provisionnée »⁵⁷⁵. Ainsi, pour la CAVP, les réserves (dont le montant atteignait 1,2 Md€ fin 2020) résultent d'un effort de cotisations supplémentaires demandé aux pharmaciens dès les années 1960. La caisse des agents d'assurance (Cavamac), en déficit technique depuis 2018 et dont le ratio démographique est très dégradé, a anticipé cette situation depuis près de 30 ans : un taux d'appel porté à 127,5 % en 1997 a permis au régime d'accumuler des réserves (870 M€ fin 2020).

Le régime spécial de la Banque de France a, quant à lui, été provisionné à 100 %⁵⁷⁶. Cette couverture des engagements de retraite a été assurée par les cotisations sociales (36 %), le rendement des placements (25 %) et un apport additionnel (39 %) supporté par les finances publiques en contrepartie d'un engagement de gestion rigoureuse que la Banque indique avoir tenu. Le montant total de ces provisions s'élevait à 12,4 Md€ en valeur comptable au 31 décembre 2020⁵⁷⁷.

Le provisionnement du régime spécial de la Banque de France

En 2006, l'État, unique actionnaire de la Banque de France, l'a autorisée à conserver chaque année 25 % de son résultat distribuable (30 % à compter de 2014) afin de le placer dans un fonds de réserves des pensions du régime spécial.

En 2019, lorsque le provisionnement a atteint 100 %, conformément aux textes régissant sa caisse de retraite, la Banque de France a cessé le paiement direct des pensions. L'allègement de charges correspondant s'élève à environ 500 M€ par an et vient accroître la base du résultat distribuable. Un reversement à l'État des éventuels excédents de couverture est prévu (690 M€ reversés en 2020).

L'ampleur de cette opération – consistant à provisionner intégralement les engagements d'un régime fonctionnant par répartition – aurait justifié un débat parlementaire pour en examiner l'opportunité et les implications en termes d'équité.

⁵⁷⁵ Tout en demeurant dans un système dans lequel les cotisations de l'année ont pour fonction de payer les prestations de l'année (principe de répartition), cette technique vise à constituer des réserves (principe de provisionnement) en vue de limiter les évolutions à la hausse ou à la baisse des cotisations ou des prestations sur le long terme.

⁵⁷⁶ L'intégralité des prestations versées dans l'avenir par le régime pourrait être financée uniquement par les réserves augmentées de leurs produits financiers.

⁵⁷⁷ Soit près de 15 Md€ en valeur de marché.

Selon les cas, ces réserves constituent des réserves de précaution et/ou des réserves de rendement. Elles participent au pilotage du régime, mais leur utilisation demeure le plus souvent à clarifier, de nombreux régimes n'ayant pas explicité leur stratégie en la matière.

3 - Des règles prudentielles récemment introduites dans les régimes interprofessionnels

La constitution de réserves est plus récente dans les régimes interprofessionnels. Leur taille (nombre de cotisants et de pensionnés) étant par définition plus importante que celle des régimes professionnels, ils sont moins exposés à des variations importantes de leur effectif cotisant, susceptibles d'affecter leur pérennité. Cette caractéristique limite l'intérêt de constituer un niveau de réserves élevé. En outre, ces régimes ont adopté des règles prudentielles qui conduisent à constituer des réserves de précaution plutôt que des réserves de rendement. Leurs montants sont donc moins élevés.

Le régime géré par l'Ircantec, dont l'équilibre financier à long terme était compromis, a été réformé en 2008⁵⁷⁸. Ses règles de gestion prudentielles consistent, d'une part, à disposer à tout moment d'une réserve de précaution représentant au moins un an et demi de prestations et, d'autre part, à veiller à ce que le versement des pensions soit assuré pour une durée de 30 ans par les cotisations futures anticipées. Ces réserves font l'objet de placements, selon une allocation d'actifs définie par période de quatre années, en lien avec les paramètres techniques de la même période. Selon des projections réalisées fin 2020, le régime entrerait en déficit technique en 2034 et ses réserves seraient épuisées en 2053.

Le pilotage du RCI, qui s'est substitué en 2013 aux deux régimes complémentaires des artisans et des commerçants, s'appuie également sur deux règles de gestion. D'une part, le délai prévisionnel d'épuisement des réserves doit être au moins égal à l'espérance de vie résiduelle de la génération atteignant l'âge légal de la retraite (soit 2049 pour la génération née en 1958 et ayant 62 ans en 2020). D'autre part, le taux de couverture des engagements liés aux cotisations annuelles par ces mêmes cotisations doit permettre de s'assurer que le régime ne crée pas de droits qu'il ne pourrait honorer plus tard. En 2019, le régime a encaissé 2,4 Md€ de cotisations et versé 2 Md€ de prestations. Fin 2019, ses réserves s'élevaient à 15,3 Md€ et représentaient un peu plus de neuf années de prestations. Le taux de couverture s'élevait à 100 % dans l'hypothèse de rendements financiers de 2,25 % hors inflation. Selon des travaux réalisés fin 2020, un solde technique négatif est attendu dès 2025, les réserves étant épuisées à partir de 2063 dans l'hypothèse la plus prudente.

⁵⁷⁸ Arrêté du 23 septembre 2008 modifiant l'arrêté du 30 décembre 1970 relatif aux modalités de fonctionnement du régime de retraites complémentaire des assurances sociales.

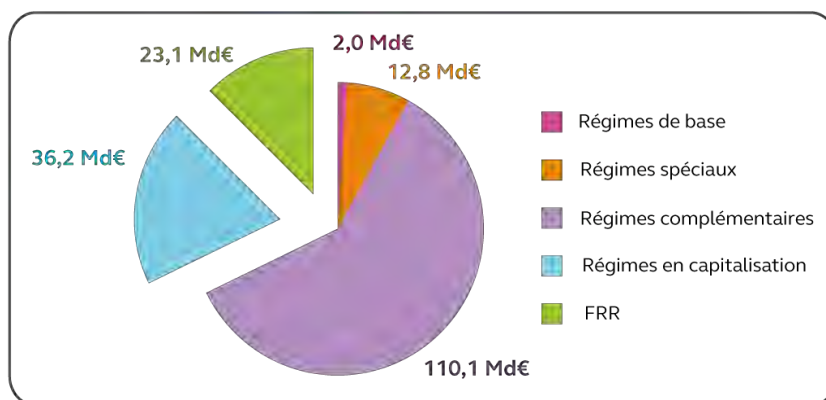
Pour l'Agirc-Arrco, un accord quadriennal adopté le 10 mai 2019 en application de l'accord national interprofessionnel de 2015 oblige à respecter un seuil minimal de réserves représentant six mois de prestations à l'horizon de 15 ans. Avant la crise sanitaire, les projections prévoyaient un solde technique proche de l'équilibre pour les dix années suivantes⁵⁷⁹.

C - Des montants de réserves très disparates

Les réserves des régimes de retraite de base ne représentent que 1,6 % de l'ensemble des réserves des régimes en répartition. En effet, ils bénéficient d'un mécanisme de compensation qui les prémunit en partie contre l'impact des évolutions démographiques : les régimes qui bénéficient temporairement d'une démographie favorable reversent annuellement un montant aux régimes dont la démographie est moins favorable.

En conséquence, les réserves du système de retraite obligatoire sont essentiellement constituées au sein des régimes complémentaires, qui ne bénéficient pas de ce mécanisme de compensation.

Graphique n° 1 : répartition des réserves entre les différents types de régimes obligatoires⁵⁸⁰ fin 2020 (en valeur nette comptable)



Source : Cour des comptes d'après les données transmises par les régimes

⁵⁷⁹ + 0,6 Md€ en 2020, - 0,6 Md€ en 2025 et - 1,3 Md€ en 2030.

⁵⁸⁰ La catégorie des régimes spéciaux (autrement appelés « régimes intégrés » car ils ne distinguent pas retraite de base et retraite complémentaire) disposant de réserves est limitée aux régimes spéciaux des employés de la Banque de France et des clercs de notaires (CRPCEN).

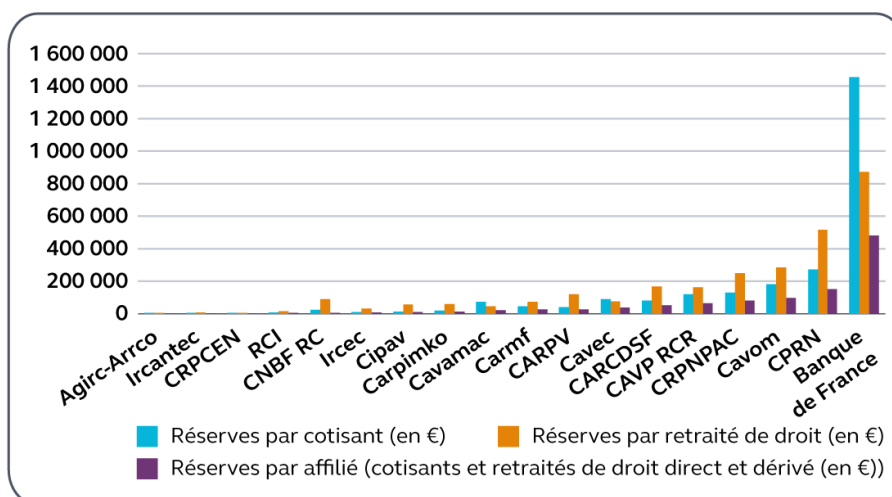
Ces réserves s'élèvent à 124,9 Md€ en valeur nette comptable, en excluant les actifs des régimes en capitalisation et du FRR qui, comme indiqué plus haut, sont la contrepartie de passifs.

Les réserves de l'Agirc-Arrco (52,9 Md€ fin 2020) représentent près de 50 % des réserves des régimes complémentaires. Les autres réserves sont réparties dans une quinzaine de régimes, interprofessionnels pour plus de 80 % du montant total : l'Ircantec pour les agents contractuels (10,4 Md€, soit 9,5 %), le RCI pour les indépendants (13,4 Md€, soit 12,2 %) et la Cipav pour les professionnels libéraux (6,5 Md€, soit 5,9 %).

L'importance relative des réserves dépend de leur finalité. Les réserves de précaution de l'Agirc-Arrco représentaient 7,7 mois de service des prestations du régime fin 2020. À l'inverse, les deux régimes complémentaires des notaires (CPRN), dont les dépenses futures sont fortement provisionnées, disposent de 144 mois de réserves, soit près de 12 ans de prestations.

Le ratio de réserves par affilié varie fortement pour les mêmes raisons. Les réserves de précaution de l'Agirc-Arrco représentent 1 658 € par affilié, celles de l'Ircantec 2 047 €, du RCI 4 016 € et de la Cipav 10 228 €. Des caisses de taille réduite, dont les réserves sont déjà mobilisées pour le financement des prestations ou ont vocation à l'être dans le futur, disposent d'un montant de réserves par affilié bien plus élevé : elles atteignent 152 000 € à la CPRN (18 000 affiliés), 97 000 € à la Cavom (8 200 affiliés), 80 000 € à la CRPNPAC (55 000 affiliés) et 63 500 € au régime complémentaire en répartition de la CAVP (42 500 affiliés).

Graphique n° 2 : montant des réserves des régimes complémentaires par cotisant, par retraité de droit direct et par affilié en décembre 2019, en euros



Source : Cour des comptes d'après les données transmises par les régimes

Le montant de réserves par affilié le plus élevé revient au régime spécial de la Banque de France (481 375 €)⁵⁸¹. Ce niveau, que l'on peut qualifier d'atypique, est le résultat du choix susmentionné de provisionner l'intégralité des engagements de ce régime.

Des éléments de cadrage commun à mettre en place

La Cour a relevé d'importantes différences de méthode de comptabilisation des actifs entre caisses et, pour certaines caisses, une variabilité de ces méthodes dans le temps. Ces divergences et changements compliquent le suivi de la situation financière des caisses par leur conseil d'administration et rendent délicates les comparaisons entre caisses. Selon les cas, les titres détenus sont par exemple enregistrés en actifs financiers ou en valeurs mobilières de placement. La part des réserves détenues en liquidités n'est pas non plus retracée de manière homogène. Il paraît donc nécessaire que la réglementation donne une définition comptable uniforme et stable dans le temps des actifs admis en représentation des réserves (AARR), à l'instar du code des assurances.

Par ailleurs, la performance financière est tantôt calculée par le conseil financier de la caisse, tantôt renseignée par les gestionnaires en charge de ses actifs. Sa définition n'est pas non plus homogène, ce qui entretient un flou sur l'exactitude et la lisibilité des éléments communiqués aux conseils d'administration. Lorsque la gestion des actifs financiers est déléguée, ni la liste des actifs détenus, ni le montant exact des frais de gestion ne sont documentés de manière détaillée et fiable. Lorsque la gestion d'actifs est internalisée, son coût n'est pas toujours lisible. Une définition harmonisée du mode de calcul de la performance et des coûts de la gestion financière des actifs permettrait en outre de comparer les choix de gestion et les rendements financiers obtenus, à la fois dans le temps et entre les régimes.

II - Les effets contrastés de la crise sanitaire

La crise a eu des effets limités sur le montant total des réserves des caisses. Toutefois, plusieurs régimes ont été contraints d'en mobiliser une fraction significative du fait de son impact sur la masse salariale (qui constitue l'assiette des cotisations sociales), de mesures d'aides à leurs affiliés ou encore de pertes exceptionnelles sur les marchés financiers.

⁵⁸¹ Les réserves de ce régime s'élèvent à 1 455 436 € par cotisant, le nombre de cotisants (environ 8 700) étant moitié moindre que celui des retraités.

A - Un effet global limité en 2020

La crise sanitaire a eu pour conséquence une diminution limitée du montant des réserves des régimes de retraites en répartition, qui est passé de 130,4 Md€ fin 2019 à 124,9 Md€ fin 2020 en valeur comptable⁵⁸² (- 5,5 Md€). Leur montant en valeur de marché a diminué dans des proportions similaires : il est passé de 156,6 Md€ fin 2019 à 151,7 Md€ fin 2020, soit - 4,9 Md€.

Dans la plupart des caisses professionnelles, les effets de la crise ont été très circonscrits. Certaines caisses ont limité les reports de cotisations au printemps 2020 et les ont recouverts avant la fin de l'exercice. D'autres ont mobilisé les réserves de leur fonds d'action sociale ou de leur régime d'invalidité-décès sans recourir aux réserves de leur régime de retraite. Tous les effets n'étaient pas non plus visibles à la fin de 2020 : par exemple, les cotisations définitives au titre d'une année des travailleurs non-salariés étant régularisées l'année suivante, les effets sur le RCI ne seront bien établis qu'en 2022, au vu de l'arrêté des comptes 2021 du CPSTI⁵⁸³.

Tableau n° 1 : évolution des réserves les plus importantes entre fin 2019 et fin 2020 par caisse en valeur de marché (hors FRR)

<i>En Md€</i>	Fin 2019	Fin 2020	Variation
<i>Agirc-Arrco</i>	66,7	62,6	- 6,1 %
<i>RCI</i>	18,8	17,1	- 8,8 %
<i>Banque de France</i>	14,7	14,9	+ 1,2 %
<i>Ircantec</i>	12,6	12,9	+ 2,2 %
<i>Cipav</i>	6,7	7,2	+ 7,2 %
<i>Carmf</i>	6,5	6,4	- 1,5 %
<i>CRPNPAC</i>	5,5	5,2	- 5,8 %

Source : Cour des comptes, d'après les données des caisses

⁵⁸² La valeur nette comptable correspond à la valeur d'achat des actifs diminuée de leur amortissement ; elle est retracée dans les comptes annuels. La valeur de marché est la valeur liquidative des actifs à une date donnée ; elle est généralement estimée par les gestionnaires d'actifs.

⁵⁸³ Le Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI) a été créé en 2018, à la suite de l'intégration du RSI dans le régime général. Il est notamment chargé de piloter le RCI et la gestion des capitaux destinés à la mise en œuvre de ces régimes.

Enfin, les caisses ont bénéficié de manière inégale du rebond des marchés financiers en fonction de leur stratégie de placement. Le rendement comptable⁵⁸⁴ de leurs réserves a été positif en 2020 (+ 1,93 %), bien qu'en repli par rapport à 2019 (+ 5,89 %) et à la moyenne décennale (+ 3,09 % par an). Certaines stratégies ont néanmoins été sources de difficulté.

Un résultat financier de 2020 de l'Ircantec dégradé par le recours à un instrument financier de gestion du risque

Dans le cadre d'un mandat confié à une société d'investissement, l'Ircantec a mis en place, en 2018, un fonds dit de « gestion dynamique du risque », comportant des instruments financiers dérivés qui avaient vocation à protéger la valeur de son portefeuille de réserves en cas de baisse des marchés. Un mécanisme d'ajustement de ces instruments de couverture en fonction de la baisse du cours des actions était prévu.

Cependant, ce mécanisme sophistiqué, dont les paramètres étaient mal ajustés, n'a pas produit les résultats escomptés. Après avoir affecté la performance du portefeuille de l'Ircantec en 2019, il s'est avéré très pénalisant en 2020 dans la mesure où il a conduit à réduire automatiquement l'exposition du portefeuille au marché actions, dans la phase de baisse, ce qui n'a pas permis au portefeuille de bénéficier de l'important rebond des marchés au second semestre. De ce fait, le régime a réalisé une contre-performance sur l'année 2020 (- 3,49 % de rendement comptable). Une provision pour dépréciation a réduit son résultat financier 2020 à hauteur de 427 M€.

Cette perte enregistrée par l'Ircantec illustre les difficultés que peuvent rencontrer les caisses à faire coïncider une stratégie de détention d'actifs à long terme cohérente avec l'horizon de mobilisation de leurs réserves, et le souhait de se prémunir contre une baisse immédiate de la valeur de leur portefeuille de titres, à des fins notamment de communication externe.

⁵⁸⁴ Les rendements comptables sont calculés de la manière suivante : résultat financier de l'année n divisé par les AARR de l'année n-1 en valeur nette comptable.

B - Le rôle clef des réserves de précaution dans la crise sanitaire : le cas de l'Agirc-Arrco

Dès le début de la crise sanitaire, le déploiement massif de l'activité partielle dans les entreprises⁵⁸⁵ et les délais accordés pour le paiement de leurs cotisations ont eu comme conséquence une diminution importante du volume des cotisations encaissées par le régime Agirc-Arrco : seulement 87 % du montant des cotisations attendues sur 2020 ont été versées. Le total des cotisations s'est élevé à 75,8 Md€ en 2020, en diminution de 4,7 % par rapport à 2019 (79,6 Md€). Cette baisse historique s'explique par une diminution de 5,3 % de la masse salariale des salariés du secteur privé⁵⁸⁶.

Le montant des allocations versées est passé de 81,2 Md€ en 2019 à 82,8 Md€ en 2020 (+ 1,93 %). La valeur de service du point de retraite a été maintenue inchangée au 1^{er} novembre 2020.

Le contexte de marché était jugé inadapté pour procéder à des ventes immédiates d'actifs financiers, qui auraient occasionné d'importantes moins-values. La fédération Agirc-Arrco a donc rapidement mis en place des solutions pour pallier les difficultés de financement des échéances de prestations. Elle a mobilisé des actifs de court terme de sa réserve, transféré des liquidités des institutions de retraite complémentaire (IRC) vers la fédération pour un montant total de 3,7 Md€, et procédé à des opérations de cession de parts de fonds pour un montant total de 1,9 Md€.

Au total, le régime a terminé l'exercice 2020 avec un déficit technique de 5,3 Md€ (contre un excédent de 237 M€ en 2019). Les produits financiers issus de la gestion des réserves, d'un montant de 1,2 Md€, ont toutefois permis de contenir le déficit total à 4,1 Md€. En conséquence, les réserves du régime ont diminué d'un montant équivalent (elles sont passées de 74,1 Md€ en 2019 à 70 Md€ en 2020 en valeur comptable).

Ces résultats ont eu un effet sur le pilotage du régime, dont l'accord de 2019 prévoit que les réserves doivent demeurer supérieures à six mois de prestations à un horizon de 15 ans⁵⁸⁷. Comme cet objectif était remis en

⁵⁸⁵ L'activité partielle a eu pour conséquence de réduire la masse salariale sur laquelle sont assises les cotisations sociales des régimes de retraite.

⁵⁸⁶ Dont - 0,9 % sur les effectifs en emploi et, compte tenu de l'activité partielle, - 4,4 % sur le salaire moyen par tête.

⁵⁸⁷ La Cour a analysé les évolutions récentes du régime dans son rapport public annuel pour 2020 : *La retraite complémentaire Agirc-Arrco : des efforts de redressement et de rationalisation à poursuivre*.

cause⁵⁸⁸, le conseil d'administration a, conformément aux statuts du régime, exercé son devoir d'alerte auprès des partenaires sociaux. Ceux-ci se sont réunis à l'été 2021 afin de rechercher des mesures permettant de replacer le régime sur une trajectoire d'équilibre et de garantir sa pérennité. L'accord trouvé a confirmé la règle selon laquelle les réserves doivent représenter au moins six mois de prestations et, pour la respecter, autorisé le conseil d'administration à minorer la revalorisation des pensions jusqu'à 0,5 point de moins que l'inflation en novembre 2021 et 2022.

La fédération Agirc-Arrco ne gère directement qu'une partie de l'encours de réserves, la gestion financière du solde étant confiée aux différents groupes de protection sociale (GPS) qui la composent. À cet égard, la Cour a recommandé dans son rapport public annuel pour 2020 de renforcer le rôle d'arbitrage de la fédération pour l'ensemble du portefeuille des réserves, entre niveau de risque accepté, rendement financier et frais de gestion.

C - Des mesures de soutien à l'activité pour atténuer l'impact de la crise sanitaire

1 - La CRPNPAC : des mesures d'avance de trésorerie

La forte réduction de l'activité du transport aérien en 2020 a justifié la mise en place d'un dispositif de report de cotisations patronales afin de soulager la trésorerie des compagnies aériennes. Le versement de ces cotisations a été reporté jusqu'en 2024, pour un montant de 126 M€ enregistré en créances dans les comptes de la caisse au 31 décembre 2020, auquel s'ajouteront 667 M€ de reports estimés de 2021 à 2023.

Sous l'effet de plans de départs en fin d'année, les prestations versées par la Caisse de retraite du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile en 2020 ont augmenté de 33,3 M€, pour atteindre 674,7 M€, tandis que les cotisations ont chuté de 182,4 M€ et représentaient 371,3 M€. En conséquence, le déficit technique de la caisse avoisinait 50 % des dépenses pour l'exercice 2020. La réalisation de produits financiers et exceptionnels à hauteur d'environ 250 M€ en 2020 a permis de limiter le déficit total à 66 M€. Les réserves de la caisse ont diminué d'environ 300 M€ en valeur nette comptable (passant de 4,34 Md€ fin 2019 à 4,08 Md€ fin 2020).

⁵⁸⁸ Les projections établies à l'automne 2020 faisaient apparaître un résultat technique négatif sur toute la période de 2020 à 2033, et un niveau de réserves inférieur à six mois de prestations dès 2026, qui ne représenterait plus que trois mois de prestations en 2033.

Les réserves, en partie réorientées vers des placements monétaires qui seront mobilisés pour faire face aux dépenses jusqu'en 2024, sont ainsi utilisées pour contribuer au financement des prestations. En complément, une hausse du taux d'appel des cotisations, porté à 111 % en 2024, permettra d'augmenter les ressources. La crise sanitaire et ses conséquences à moyen, voire long terme sur le secteur du transport aérien ont sérieusement affecté les équilibres actuariels du régime, qui reposaient sur l'hypothèse d'une croissance élevée des effectifs et du salaire moyen des personnels navigants. La Cour estime que des mesures ambitieuses de rétablissement de ces équilibres devront être rapidement discutées et mises en œuvre.

2 - Le RCI : un prélèvement pour financer des aides ponctuelles

À l'occasion de la crise sanitaire, le régime complémentaire des indépendants a mis en place plusieurs mesures exceptionnelles au profit de ses affiliés : réduction de cotisations, plans d'apurement et remises de dettes⁵⁸⁹. Du fait des aides exceptionnelles, de la réduction des cotisations et de l'augmentation nette des provisions pour dépréciations d'actifs, le montant des réserves en valeur comptable a été ramené de 15,3 Md€ fin 2019 à 13,6 Md€ fin 2020.

Le Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants a enfin décidé une aide exceptionnelle aux indépendants dont l'activité avait été affectée au printemps 2020. Cette aide, financée par un prélèvement sur les réserves, a représenté une dépense totale de 974 M€. L'emploi de réserves à d'autres fins que le financement des prestations de retraite a été circonscrit à ce seul régime.

Pour mesurer complètement l'impact de la crise sanitaire sur le RCI, il conviendra de tenir compte des mesures ayant conduit à réduire en pratique de moitié l'assiette des cotisations provisionnelles payées en 2020, non mesurables au moment de la présente enquête.

D - L'inadaptation persistante du cadre réglementaire

Les caisses ont traversé la crise sanitaire avec un cadre règlementaire daté en ce qui concerne le placement de leurs actifs.

⁵⁸⁹ Mesures prises en application des articles 65 et 67 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

Le décret du 25 octobre 2002⁵⁹⁰ prévoit que les caisses doivent se doter d'un règlement financier, comprenant un document décrivant les objectifs et modalités de placement des réserves, les conditions de recours à un gestionnaire et les obligations d'information à la charge de ce dernier. Il prévoit également que le conseil d'administration des caisses approuve chaque année les orientations générales de la politique de placement ainsi que la liste des actifs pouvant être détenus⁵⁹¹.

Cependant, il a été considéré que l'actualisation des règles de gestion des réserves, prévue par le décret du 9 mai 2017⁵⁹², avait été invalidée par le Conseil d'État⁵⁹³. Celui-ci a en effet jugé qu'en imposant aux caisses des placements dégageant des « *liquidités sûres et garanties pour chacune des dix premières années suivant l'entrée en vigueur du décret* » et en interdisant toute détention de positions ne contribuant pas à cet objectif, le pouvoir réglementaire faisait peser sur les caisses des contraintes manifestement excessives. Nonobstant des avancées en matière de déontologie, de transparence des portefeuilles, de formation des administrateurs et de formalisation du pilotage, le décret de 2017 n'a donc pas pu entrer en vigueur dans sa totalité.

Des dispositions trop contraignantes : l'exemple de la Carmf

En 2017, la Caisse autonome de retraite des médecins de France détenait environ 6 Md€ de réserves constituées à partir de 1996 dans le but de couvrir les déficits prévisionnels du régime à partir de 2016. Une obligation d'adossement sur dix ans aurait obligé la caisse à réorienter la majorité de ses investissements vers des actifs obligataires au moment même où les taux d'intérêt étaient à leur plus bas niveau historique, voire négatifs. D'après les calculs de la caisse, le différentiel de rendement sur 10 ans aurait atteint 1,8 Md€. Les réserves auraient été épuisées dès 2033, alors que la caisse prévoyait qu'elles restent positives jusqu'en 2038.

⁵⁹⁰ Décret n° 2002-1314 du 25 octobre 2002 relatif à l'organisation financière des régimes d'assurance vieillesse des travailleurs non-salariés des professions non agricoles et de certains régimes spéciaux et modifiant le code de la sécurité sociale et le code de l'aviation civile.

⁵⁹¹ Seuils ou plafonds par classe d'actifs, dont 34 % d'obligations au moins, 5 % d'actions de sociétés à capital variable non cotées et parts de FCP à risque au plus, 10 % de prêts et dépôts au plus, 20 % d'immobilier au plus.

⁵⁹² Décret n° 2017-887 du 9 mai 2017 relatif à l'organisation financière de certains régimes de sécurité sociale.

⁵⁹³ Conseil d'État, arrêt n° 412177 et autres du 26 novembre 2018.

Ainsi, dix ans après la crise financière de 2008-2010, les caisses ne disposaient pas d'un dispositif rénové pour faire face à cette nouvelle crise venant perturber le financement de la sécurité sociale⁵⁹⁴.

La nécessaire rénovation du cadre réglementaire des régimes en répartition devrait amener leur gouvernance à expliciter la stratégie à moyen et long terme et à définir une doctrine d'emploi des réserves dans son document relatif à la politique de pilotage du régime. L'enquête de la Cour a montré que les caisses ayant défini une stratégie claire d'emploi des réserves veillaient à une gestion financière cohérente avec celle-ci.

La réglementation devrait insister sur la mise en cohérence du montant des réserves et de l'allocation des actifs correspondants avec les prévisions de solde technique des régimes, de sorte que la recherche de rendements puisse être optimisée. Les caisses dont les réserves ont pour objet de financer des déficits techniques prévisionnels à échéance longue doivent pouvoir y consacrer des actifs gérés sur une durée comparable avec une prise de risques mesurée.

La fixation de proportions uniformes d'actifs par classe (actions, obligations, immobilier, etc.) pour la gestion financière des réserves s'avère peu pertinente. Plutôt que de réglementer dans le détail les supports d'investissement des caisses, il serait préférable de leur ouvrir la possibilité de recourir à l'ensemble des placements autorisés par les articles R. 332-2 et suivants du code des assurances.

D'une manière générale, il apparaît nécessaire de construire une capacité d'expertise extérieure aux caisses de retraite afin d'apprécier la solvabilité à long terme des régimes, la performance de leur gestion financière et les risques associés. Cette expertise pourrait se déployer au sein des administrations de tutelle ou être confiée à un organisme indépendant.

La période récente illustre en outre l'inadaptation de l'instrument réglementaire à la rapidité des évolutions de marché. Il a en effet fallu un décret spécifique pour autoriser la CRPNPAC à déroger au décret du 25 octobre 2002 pour la répartition de ses actifs. Il pourrait être pertinent de confier la mission d'accorder ces dérogations à un organisme externe.

⁵⁹⁴ La reprise des dispositions du décret du 9 mai 2017 dans le décret n° 2019-718 du 5 juillet 2019 procédant au regroupement et à la mise en cohérence des dispositions du code de la sécurité sociale applicables aux travailleurs indépendants, aux articles R. 139-1 et suivants de ce code, introduit en outre une incertitude sur les effets juridiques des dispositions par ailleurs invalidées par le Conseil d'État.

Enfin, cette réglementation n'est actuellement applicable ni à l'Ircantec, ni au Régime d'allocation viagère des gérants de débits de tabac (qui n'a d'ailleurs pas de conseil d'administration), ni à l'Agirc-Arrco (bien que ce régime détienne la moitié des réserves des régimes complémentaires). L'autonomie de gestion des partenaires sociaux a justifié dans le passé cette restriction de son champ d'application. Cependant le fait que les régimes complémentaires des salariés du secteur privé soient financés par des prélèvements obligatoires pourrait justifier une solution différente, si un nouveau texte adaptait les règles d'allocation d'actifs en donnant une plus grande latitude aux conseils d'administration.

E - Une mobilisation de la quasi-totalité des réserves du FRR à l'issue de la crise sanitaire

1 - Un reversement à la Cnav dans un calendrier défavorable

La loi prévoyait un reversement à la Cnav à partir de 2020 de la fraction de la soulte IEG⁵⁹⁵ gérée depuis 2005 par le FRR. Le montant de cette soulte, augmentée de ses produits financiers (au total 5 Md€), a été versé le 29 juillet 2020. L'opération a nécessité la vente par le FRR de 1,65 Md€ d'actions et de 2,78 Md€ d'obligations, le solde provenant de liquidités du fonds.

La liquidation de ces actifs en vue d'un versement unique s'est effectuée de manière sous-optimale. En effet, de fortes tensions sur la trésorerie de l'Acoss découlant de la crise sanitaire et les difficultés de l'établissement à prévoir ses besoins au jour le jour ont conduit à précipiter les cessions, qui sont intervenues à une valeur de marché inférieure à celle de l'exercice précédent (5,43 Md€ fin 2019). Cet épisode témoigne des risques financiers liés à la mobilisation hâtive de réserves lorsque les instruments dans lesquels elles sont investies ne les destinent pas à un usage de court terme.

⁵⁹⁵ L'adossement du régime spécial des industries électriques et gazières (IEG) au régime général en 2005 nécessitait une soulte pour couvrir la différence entre les cotisations recouvrées et versées dans l'avenir par le régime général. Une part représentant 40 % de la soulte a été confiée en 2005 au FRR, chargé d'en assurer la gestion pour le compte de la Cnav.

2 - Une affectation des réserves résiduelles du FRR au financement des dettes sociales

Fin 2020, les réserves du FRR s'élevaient à 23,1 Md€ en valeur nette comptable (26,1 Md€ en valeur de marché). Parallèlement, 136 Md€ de dettes liées aux déficits de la sécurité sociale ont été transférées à la Cades en 2020. Au-delà des affectations prévues jusqu'en 2024, pour un montant total de 10,5 Md€ sur la période 2020-2024, les réserves résiduelles du FRR sont désormais orientées vers le remboursement de cette nouvelle dette, « *dans la limite des réserves du fonds* »⁵⁹⁶, sous la forme de contributions supplémentaires annuelles⁵⁹⁷ à partir de 2025 pour un montant global estimé à ce stade à 13,05 Md€. De ce fait, la quasi-totalité⁵⁹⁸ de l'actif du FRR est désormais engagée en faveur de la Cades.

Le maintien de la dénomination historique du fonds entretient donc la confusion : à l'heure actuelle, le FRR ne détient plus de réserves destinées à financer des pensions de retraite dans le futur ; il est utilisé pour financer les déficits des différentes branches de la sécurité sociale.

Au regard des besoins de financement du régime général, il est peu probable que des recettes fiscales et sociales puissent contribuer à reconstituer ce fonds de réserves. En tout cas, l'objectif consistant à constituer des réserves d'environ 150 Md€ en 2020, jugé nécessaire lors de la création du Fonds pour lisser la hausse des cotisations au régime général, n'a pas été atteint et ne semble plus susceptible de l'être.

Plusieurs évolutions sont envisageables. La suppression du FRR et le transfert d'un éventuel surplus⁵⁹⁹ à la Cades pourraient être envisagés, au regard de l'inadaptation de ses moyens actuels à ses objectifs initiaux. Une alternative consisterait à confier au FRR la gestion de réserves de précaution de la Cnav, sous réserve que soit restauré l'équilibre structurel du régime général. Le fonds aurait dans ce cas pour objectif d'absorber les impacts financiers liés à la conjoncture économique, selon une règle prudentielle comparable à celles de l'Agirc-Arrco ou du *Nachhaltigkeitsrücklage*. L'élargissement de cette mission de lissage des impacts conjoncturels à l'ensemble des branches de la sécurité sociale pourrait aussi être envisagé.

⁵⁹⁶ Loi n° 2020-992 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie.

⁵⁹⁷ Selon la loi, la contribution supplémentaire sera de 1,45 Md€ par an.

⁵⁹⁸ L'écart entre la valeur de marché de l'actif et la valeur actuelle du passif s'élevait entre 6,1 Md€ et 6,6 Md€ au second semestre de 2021.

⁵⁹⁹ Cf. note de bas de page n° 598.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'existence de réserves est un atout pour les régimes de retraite par répartition. Elle permet de lisser dans le temps l'évolution des paramètres, voire de préserver leur équilibre en dépit d'un solde technique négatif. La mobilisation des réserves à des fins de trésorerie ou d'aides financières, comme cela a été le cas en 2020 en raison de la crise sanitaire, témoigne de leur utilité dans un cadre plus ponctuel.

Les réserves ont le plus souvent été constituées sans en définir les objectifs et parfois sans les prendre en compte dans le pilotage du régime, ce qui invite à engager une réflexion stratégique sur leur rôle à l'avenir. La crise a en effet montré que la mobilisation de réserves de moyen-long terme dans l'urgence, dans un contexte de marché dégradé, n'était pas optimale.

Des éléments de cadrage harmonisé devraient être recherchés en ce qui concerne les normes comptables applicables aux réserves, notamment afin d'améliorer la mesure de la performance et la transparence des frais de gestion. Le cadre réglementaire doit être assoupli pour amener les régimes à élaborer des stratégies de constitution et d'emploi des réserves cohérentes avec leurs horizons de pilotage. Face à la volatilité des marchés financiers, qui a atteint un niveau inédit en 2020, l'instrument réglementaire ne paraît plus adapté pour autoriser les caisses à déroger aux normes de répartition des actifs. Plus généralement, la capacité d'expertise extérieure aux caisses de retraite – au sein des tutelles ou d'un organisme indépendant – et destinée à apprécier la solvabilité à long terme des régimes et la cohérence de leur gestion financière, doit être renforcée. Enfin, il est indispensable de redéfinir la nature et les missions du Fonds de réserves pour les retraites.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. harmoniser la définition comptable des actifs admis en représentation des réserves, des produits financiers et des frais de gestion sous l'égide de l'Autorité des normes comptables, afin de permettre le suivi et la comparabilité des données financières (DSS, DB, DG Trésor) ;*
- 2. actualiser le cadre réglementaire de la gestion des réserves des caisses de retraite, en recherchant la mise en cohérence de leur gestion financière avec leurs projections de moyen et long terme (DSS, DB, DG Trésor) ;*

-
3. *construire une capacité d'expertise – au sein des administrations de tutelle ou d'un organisme indépendant – destinée à apprécier la solvabilité à long terme des régimes, la cohérence de leur gestion financière et les risques associés, et à établir un parangonnage des résultats de ces gestions (DSS, DB, DG Trésor) ;*
 4. *transférer l'actif résiduel du Fonds de réserve pour les retraites à la Caisse d'amortissement de la dette sociale, ou redéfinir sa nature et ses missions (DSS, DB, DG Trésor).*
-

Réponses

Réponse du Premier Ministre	689
Réponse du Gouverneur de la Banque de France	692
Réponse du président directoire du Fonds de réserve pour les retraites .	693
Reponse du directeur général du GIE Agirc-Arrco	696
Réponse du directeur de la Caisse autonome de retraite des médecins de France (CARMF)	697
Réponse du directeur de la Caisse d'assurance vieillesse des experts-comptables et commissaires aux comptes (Cavec).....	698

Destinataires n'ayant pas d'observation

Monsieur le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations
Monsieur le directeur du Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI)
Monsieur le directeur de la Caisse autonome de retraite des chirurgiens-dentistes et des sages-femmes (CARCDSF)
Madame la directrice de la Caisse autonome de retraite et de prévoyance des infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes, pédicures-podologues, orthophonistes et orthoptistes (Carpimko)
Monsieur le directeur de la Caisse d'assurance vieillesse complémentaire et d'invalidité-décès des agents généraux et des mandataires non salariés de l'assurance et de la capitalisation (Cavamac)
Monsieur le directeur de la Caisse d'assurance vieillesse des pharmaciens (CAVP)
Monsieur le directeur de la Caisse d'assurance vieillesse des officiers ministériels, des officiers publics et des compagnies judiciaires (Cavom)
Monsieur le directeur de Caisse nationale des Barreaux français (CNBF)

Monsieur le directeur général de la Caisse de prévoyance et de retraite des notaires (CPRN)
Monsieur le directeur général de la Caisse de retraite du personnel navigant professionnel de l'aviation civile (CRPNPAC)
Monsieur le directeur de l'Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP)
Monsieur le président de l'Institution de retraite complémentaire de l'enseignement et de la création (IRCEC)

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Par courrier en date du 15 novembre 2021, vous m'avez transmis un chapitre relatif aux réserves des caisses de retraite dont j'ai pris connaissance avec grand intérêt.

La typologie établie par la Cour à partir des pratiques et de la situation des différents régimes rappelle les objectifs multiples de constitution des réserves et analyse la manière dont elles ont été affectées ou utilisées pendant la période de crise que nous connaissons actuellement. La Cour esquisse des propositions ou perspectives d'évolution qui appellent plusieurs remarques.

À titre liminaire, le rôle des réserves des régimes de retraite se pose dans un contexte singulier compte tenu de la dégradation de la situation financière. Cette analyse ne peut rester que partielle tant que la situation sanitaire, avec ses impacts économiques, n'est pas pleinement normalisée. Cette question ne peut par ailleurs pas être dissociée des évolutions plus structurelles qui pourraient intervenir à l'occasion d'une réforme des retraites, et soulever des interrogations plus générales quant aux orientations relatives tant à l'organisation et la gouvernance du système de retraite qu'à sa trajectoire financière.

En premier lieu, la Cour met en exergue l'hétérogénéité des usages et du pilotage des réserves des différentes caisses de retraite, gérant à la fois des régimes de retraite par répartition et par capitalisation. La constitution de réserves ne s'impose pas a priori dans la situation des régimes par répartition et ne procède pas en France, à la différence d'autres pays, d'une logique d'ensemble poursuivant un objectif unique et clairement défini (rendement, équilibrage à court ou moyen terme du cycle économique, lissage d'effets démographiques de long terme). Au contraire, les régimes ont constitué des réserves selon des objectifs qui leur sont propres. Cette fragmentation a incité les régimes à constituer des réserves pour assurer leur sécurité financière et leur pérennité, et a aussi rendu possible l'accumulation d'excédents par ceux favorisés par leur démographie et leur base contributive.

L'existence de ces réserves, dont le niveau total demeure relativement limité en comparaison des dépenses de retraite, joue un rôle marginal sur le pilotage financier du système, notamment au sein des régimes de base. Comme la Cour le montre, ces réserves n'ont ainsi pas eu, à l'occasion de la crise sanitaire, un effet décisif sur la soutenabilité des régimes ni leur capacité à mobiliser des fonds dans un contexte de réduction imprévue de leurs ressources. Les réserves constituées se sont avérées faiblement

mobilisables pour faire face à des besoins de trésorerie à court terme, notamment dans un contexte de marché où les ventes d'actifs se traduiraient par d'importantes moins-values. Si les réserves d'une des caisses particulièrement affectée par la crise (la CRPNPAC) ont permis de faire face à ses besoins de trésorerie, d'autres régimes ont employé une partie de leurs fonds sans rapport direct avec la gestion des retraites – comme le versement d'aides aux cotisants par les caisses de travailleurs indépendants.

Concernant l'objectif de « rendement » poursuivi par certaines caisses, il convient néanmoins de reconnaître que les réserves constituées dans le cadre d'un régime par répartition peuvent, pour certains régimes dont l'assise démographique et financière est limitée, compenser des chocs de court terme (lissage de trésorerie), de moyen terme (lissage macroéconomique) ou de long terme (lissage démographique) – Ces réserves ne sauraient donc être constituées à des seules fins de rendement, dont le produit viendrait se substituer de manière pérenne à un ajustement des cotisations ou des prestations.

Par ailleurs, la recherche de performance financière induit des stratégies de placement plus risquées pouvant surexposer certaines caisses au regard des horizons d'investissement pertinents et des exigences de passif les concernant. Si le rendement des réserves reflète en partie le degré de qualité de gestion de ces fonds et la pertinence des choix de placement, il correspond également au choix d'allocation effectué par les caisses selon leurs besoins de financements à plus ou moins long terme. Ce choix n'est pas toujours explicité par les caisses : à cet égard, il conviendrait, comme la Cour le propose, de formaliser ce choix dans un cadre stratégique défini par les instances dirigeantes des caisses, sous le contrôle des tutelles. De la même manière, il conviendrait de formaliser les analyses et les informations produites sur les réserves en harmonisant notamment les définitions comptables.

S'il apparaît nécessaire de rénover le cadre réglementaire de la gestion des réserves dans les régimes par répartition, les règles concernant la politique de placements des réserves ne peuvent toutefois reprendre à l'identique celles en vigueur dans le secteur assurantiel, en particulier parce que l'affiliation à ces régimes est obligatoire et induit donc un modèle économique et financier différent de celui des produits d'assurance dont la souscription est facultative. Par ailleurs, les différents régimes ont des modalités de fonctionnement qui reflètent les évolutions démographiques propres à la population qu'ils couvrent : les caisses doivent en tenir compte dans leur politique de placement.

L'encadrement réglementaire actuel des réserves des caisses reste perfectible, notamment depuis l'annulation par le Conseil d'État du décret n° 2017-887 du 9 mai 2017 relatif à l'organisation financière de certains régimes de sécurité sociale. Ce décret comportait d'ailleurs des avancées en matière de déontologie, de transparence des portefeuilles, de formation des administrateurs et de formalisation du pilotage des réserves par les caisses. Les remarques de la Cour pour la fixation d'un cadre commun sont pertinentes tout comme l'analyse selon laquelle la « réglementation devrait insister sur la mise en cohérence du montant des réserves et de l'allocation des actifs correspondants avec les prévisions de solde technique des régimes ». Le cadre réglementaire devrait davantage organiser le dialogue entre les organismes et les tutelles sur les conditions d'élaboration et de validation de la stratégie d'investissement, sa mise en œuvre et son évolution en fonction des circonstances, dans l'objectif d'une exposition appropriée au risque. Les services ministériels disposent d'une capacité d'évaluation de la soutenabilité des régimes et de la pertinence stratégique de leurs placements. Celle-ci pourrait être utilement renforcée car cette fonction est au cœur de la mission confiée aux tutelles de protection des intérêts des régimes et de leurs affiliés.

Enfin, les constats et recommandations de la Cour sur l'avenir du fonds de réserve pour les retraites (FRR) touchent aux modalités plus globales du pilotage financier de la sécurité sociale.

La vocation initiale du FRR, qui était d'accompagner le financement du système des retraites et de lisser la transition démographique, a en effet été élargie, comme le rappelle la Cour, puisque ses ressources ont été utilisées par le législateur dès 2011 afin d'amortir une dette sociale qui n'avait pas pour seule cause le champ de la retraite, dans un contexte où le financement des retraites a avant tout reposé sur les mesures d'ajustements prises dans le cadre des différentes réformes.

En raison d'importants déficits de la branche retraite et du FSV, la loi du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie a par ailleurs prévu de prolonger les versements annuels à la CADES jusqu'à 2033. Le niveau des réserves du fonds s'en trouve de nouveau réduit : 9,7 Md€ d'ici 2033 dans le scénario médian. Ce « surplus », qui représente la différence entre la valeur de marché de l'actif et la valeur actuelle du passif, permet de concilier le paiement du passif exigible et l'investissement avec des perspectives de rendement positives dans la durée, grâce à la recherche d'un équilibre rendement risque optimal. Toute réflexion sur le rôle futur du FRR doit tenir compte de la nécessité d'une bonne gestion à long terme des actifs qu'il gère. En tout état de cause, ce surplus s'avère sans commune mesure avec les enjeux d'équilibre des retraites d'une part et apparaît relativement insuffisant pour viser un objectif de rendement significatif d'autre part.

Aussi, confier au FRR un rôle de gestion des réserves de précaution de la CNAV afin d'assurer une mission de lissage des impacts conjoncturels sur la gestion de trésorerie du régime, n'apparaît pas nécessaire dès lors que les besoins de trésorerie sont actuellement gérés par l'ACOSS.

RÉPONSE DU GOUVERNEUR DE LA BANQUE DE FRANCE

Vous m'avez adressé le 15 novembre dernier un chapitre « Les réserves des caisses de retraite à l'épreuve de la crise sanitaire », destiné à figurer dans le rapport public 2022 de la Cour des comptes, auquel vous m'invitez à répondre.

Ce courrier fait suite à l'envoi le 10 septembre dernier du relevé d'observations provisoires établi à l'issue d'une enquête de la Cour des comptes sur les réserves des caisses de retraite auquel j'ai répondu par un courrier daté du 11 octobre adressé à Monsieur Denis Morin, Président de la sixième chambre.

Je constate avec satisfaction que nombre des commentaires que j'ai formulés ont été pris en compte et j'en remercie la Cour des comptes.

Toutefois, je déplore le maintien d'un encart spécifique à la Banque de France ; certes, sa rédaction a été amendée si bien que la présentation de son régime de retraite me paraît davantage équilibrée : je note en particulier l'ajout d'un point absolument essentiel à savoir que l'engagement de l'État a été consenti en contrepartie d'un engagement de gestion rigoureuse de la Banque de France qui a été tenu.

Je rappelle que l'effectif de la Banque de France a été ramené de 13 972 ETP à 9 535 ETP entre fin 2005 et fin 2020 dont, sur le seul plan stratégique 2016-2020, une baisse des effectifs de 22 % et une réduction des dépenses nettes des activités de 13 % en euros constants, soit une économie annuelle récurrente de 137 M€ venant conforter le résultat distribuable.

Ces évolutions, fruit d'un effort collectif des femmes et des hommes de la Banque de France, montrent que la réforme publique est possible mais elle doit être mieux valorisée publiquement.

Par ailleurs, je suis surpris de lire que « L'ampleur de cette opération – consistant à provisionner intégralement les engagements d'un régime fonctionnant par répartition – aurait justifié un débat parlementaire pour en examiner l'opportunité et les implications en termes d'équité ». D'une part, le régime ne peut être comparé à un régime par répartition pur et simple puisque par sa conception, les engagements futurs

ne sont pas couverts année après année, mais provisionnés pour leur entièreté. D'autre part, il n'y a pas lieu à un débat parlementaire s'il devait se substituer à la gouvernance comptable et financière de la Banque de France : les engagements futurs sont audités et certifiés par les Commissaires aux comptes de l'institution et les provisionnements nécessaires validés par son Conseil général avec en son sein plusieurs membres désignés par les présidents des deux Assemblées, et un représentant de l'État actionnaire. Aussi, je suggère la suppression de ce commentaire.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DIRECTOIRE DU FONDS DE RÉSERVE POUR LES RETRAITES

Le chapitre au rapport public annuel 2022 de la Cour des comptes, intitulé « Les réserves des caisses de retraite à l'épreuve de la crise sanitaire appelle de ma part les observations suivantes.

Prenant appui sur le fait que les missions actuelles du FRR (apport de recettes à la CADES afin d'amortir la dette sociale) diffèrent de ses missions initiales (contribuer au financement des retraites à compter de 2020), la Cour évoque dans son rapport, parmi les évolutions envisageables, l'hypothèse d'une suppression du FRR.

Cette perspective ne saurait recueillir mon assentiment, notamment parce qu'elle occulte l'apport du FRR au financement de notre système de protection sociale et de notre économie.

En conclusion de ses recommandations, la Cour suggère de transférer « l'actif résiduel » du FRR, également appelé « surplus à la CADES ou de redéfinir sa nature et ses missions.

5. La performance du FRR, investisseur responsable de long terme, est supérieure au coût de la dette publique et créatrice de valeur nette pour les finances sociales

Dans la perspective de recherche d'un équilibre rendement-risque raisonnable, le surplus constaté à un instant donné (un peu plus de 6 Md€ aujourd'hui), n'est pas un « actif résiduel » mais un indicateur (différence entre la valeur de marché de l'actif et la valeur actuelle du passif) qui traduit la gestion prudente des actifs. Il permet, grâce à la sécurité qu'il apporte, de payer le passif exigible et de continuer à investir avec des perspectives de rendement positives dans la durée.

Une autre manière de traduire le degré de sécurité du paiement du passif est le ratio de financement (rapport entre la valeur de marché de l'actif et la valeur actuelle du passif) qui est aujourd'hui d'un peu plus de 130 0/0.

Ces deux indicateurs de risque expriment une seule et même réalité et renvoient à une logique de pilotage des actifs à moyen et long terme.

En supposant qu'il existerait un « actif résiduel l'apport à la CADES envisagé par la Cour ne prend pas suffisamment en compte la nécessité, quelles que soient les missions futures du FRR, de lui laisser un horizon de gestion assez long pour optimiser son rendement financier dans l'intérêt des finances publiques.

En outre, dans un contexte marqué par des taux d'intérêt bas, voire négatifs, un investisseur de long terme ne peut atteindre cet objectif qu'en investissant, de façon maîtrisée, dans des actifs plus volatils et beaucoup plus diversifiés que les obligations considérées comme les plus sûres mais qui entraînent un risque élevé du fait des taux d'intérêt qu'elles portent (obligations gouvernementales ou d'entreprises très bien notées).

Ainsi, grâce à une grande diversification de ses actifs, le FRR a enregistré, depuis 2011, une performance nette de frais de +4, 7 0/0 par an, soit un rendement notablement supérieur au coût de la dette de la CADES pendant la même période. Cela a permis de créer une valeur financière nette pour les finances publiques évaluée aujourd'hui à 14 Md€.

6. Le FRR contribue au financement de l'économie et, ainsi, au financement du système de retraite

Au-delà de cette création de valeur financière nette, le FRR est porteur d'externalités positives également précieuses pour la collectivité.

Il contribue naturellement, par ses investissements dans les entreprises françaises, au financement de l'économie, de la relance, de l'innovation et de la transition énergétique. Ce faisant, il soutient la croissance durable de l'économie et de l'emploi, variables essentielles pour assurer le financement de notre système de retraite.

C'est pourquoi la réflexion sur le futur rôle du FRR doit privilégier à la fois une bonne gestion à long terme des actifs actuellement gérés par le FRR et l'ajout, le moment venu, de nouvelles missions permettant de faire bénéficier la collectivité de l'expertise reconnue et acquise au fil des ans par cet établissement public et ses équipes.

7. À chaque étape de l'évolution de ses missions, le législateur a toujours entendu inscrire la politique financière du FRR dans une perspective de long terme

La loi du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie s'est bien inscrite dans cet esprit en fixant au FRR un passif à l'horizon 2033.

En outre, le projet de loi instituant un système universel de retraite, adopté en première lecture à l'Assemblée nationale le 3 mars 2020, a également pris en compte cette expertise acquise et reconnue en ouvrant au Fonds de réserve universel la faculté d' « assurer la gestion financière des actifs qui lui sont confiés par tout organisme public ou privé en vertu d'une disposition législative ou réglementaire ou d'une convention ».

8. Le Conseil de surveillance du FRR est très attaché à la notion d'investissement de long terme et à la promotion d'une finance responsable

Plus récemment, les échanges que j'ai eus avec le Conseil de surveillance et sa Présidente se sont conclus par un vœu exprimé par cette instance dans sa réunion du 2 décembre dernier. Dans ce vœu, le Conseil constate tout d'abord que le FRR est créateur de valeur pour la sphère sociale et pour l'économie. Il estime que les compétences du FRR, en matière de conception d'allocations d'actifs et de sélection de prestataires de services financiers, à travers des procédures d'appels d'offres ou d'analyse de fonds d'investissement destinés à une clientèle professionnelle, font de lui un outil susceptible d'offrir des services à d'autres organismes.

A ces deux compétences de base s'ajoute une expertise avérée en matière d'investissement responsable (intégration de critères ESG dans la gestion des actifs). Elle constitue, dans un contexte de transformation de notre modèle énergétique et de croissance, un atout supplémentaire pour gérer les risques financiers et un cadre pour appréhender le caractère global des mutations en cours et les opportunités d'investissement qui en résultent.

Pour toutes ces raisons, le Conseil de surveillance considère que les perspectives de suppression du FRR ou du transfert de son surplus à la CADES seraient inappropriées et déséquilibreraient profondément un modèle de gestion d'actifs efficace qui, pour le demeurer, doit s'inscrire dans la durée.

Au bout du compte, quelles que soient les caractéristiques de la prochaine réforme des retraites, la capacité technique du FRR d'élargir le champ de ses missions, autre hypothèse envisagée par la Cour, demeure pleine et entière.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DU GIE AGIRC-ARRCO

Par courrier du 15 novembre 2021, vous nous invitez à formuler nos remarques sur un chapitre appelé à figurer dans le rapport public annuel 2022 de la Cour.

Nous avons pris connaissance, avec la plus grande attention, de ce chapitre intitulé « Les réserves des caisses de retraite à l'épreuve de la crise sanitaire ».

Vous relevez que le pilotage pluriannuel de l'Agirc-Arrco intègre l'enjeu de préservation de réserves et soulignez combien ces réserves ont effectivement joué un rôle clé dans le contexte de crise, permettant de faire face à une baisse historique des cotisations en 2020.

Les réserves de l'Agirc-Arrco ont effectivement permis « de lisser dans le temps l'évolution des paramètres du régime et de préserver l'équilibre en dépit d'un solde technique négatif. La mobilisation des réserves à des fins de trésorerie ou d'aides financières, comme cela a été le cas en 2020 en raison de la crise sanitaire, témoigne de leur utilité dans un cadre plus ponctuel ».

Face à une situation inédite et compliquée liée à la crise sanitaire, l'Agirc-Arrco est ainsi restée au rendez-vous de ses objectifs tout en continuant à préparer l'avenir. Le pilotage technique, solide, prudent, prospectif et robuste mis en œuvre par les partenaires sociaux, associé à une gestion solide des réserves pendant la crise, ont permis à l'Agirc-Arrco d'assurer la continuité des activités fondamentales du régime tout en contribuant de façon significative au financement de l'économie, par le soutien aux entreprises, aux actifs et retraités fragilisés.

En 2015 et 2017, le choix des partenaires sociaux, de mettre en place un pilotage stratégique basé sur un ratio de sécurité exigeant le maintien d'un niveau de réserves représentant l'équivalent d'au moins six mois d'allocations annuelles, et ce, sur un horizon de quinze ans, est donc, au-delà d'un simple enjeu de « réserve de précaution », une garantie de pérennité et en même temps un gage de confiance dans la retraite complémentaire.

En effet, le pilotage du régime implique la détention, au-delà d'une réserve de fonds de roulement, d'un niveau de réserve technique qui doit être en adéquation avec les rôles de celle-ci, en termes de sécurité, d'élément de gestion pluriannuelle et de régulation, sans oublier le rôle important joué par le montant élevé des réserves du régime Agirc-Arrco sur le financement de l'économie française.

C'est également une modalité d'exercice de la responsabilité des partenaires sociaux qui doivent disposer de l'ensemble des leviers nécessaires. C'est cette complète responsabilité de gestion des partenaires sociaux, sans aucun recours à la dette, qui justifie leur autonomie tant sur le pilotage que sur la gestion de ces réserves. Les partenaires sociaux ont ainsi toujours su prendre les mesures nécessaires pour garantir la pérennité et la stabilité du régime. La Cour des comptes avait dressé, dans son rapport de 2014 sur le pilotage des régimes Agirc et Arrco, un bilan favorable de la gouvernance paritaire tant dans sa méthode que dans ses résultats.

La qualité de ce pilotage et de cette gestion suppose la maîtrise de l'ensemble des leviers et une parfaite maîtrise qui pourrait être perturbée par la mise en place d'un cadre d'harmonisation ou de contrôle uniforme à tous les régimes.

L'Agirc-Arrco demeure cependant attachée à rendre compte de son action et de ses résultats de manière totalement transparente.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR DE LA CAISSE AUTONOME
DE RETRAITE DES MÉDECINS DE FRANCE (CARMF)**

Le chapitre au rapport public annuel 2022 de la Cour des comptes, intitulé « Les réserves des caisses de retraite à l'épreuve de la crise sanitaire appelle de ma part l'observation suivante :

Dans le chapitre, il pourrait être signalé que la CARMF a entamé une approche de répartition provisionnée dès 1996. Cette dernière a d'ailleurs conduit à une très forte augmentation des réserves du régime complémentaire passant, après affectation du résultat de l'exercice, de 496 M€ à fin 1995 à 5 682 M€ à fin 2020. Ces réserves sont destinées à financer les déficits techniques jusqu'en 2038.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR DE LA CAISSE D'ASSURANCE
VIEILLESSE DES EXPERTS-COMPTABLES ET COMMISSAIRES
AUX COMPTES (CAVEC)**

À titre liminaire votre demande du 15 novembre s'adresse au directeur de la CAVEC, or l'article R 121-2 du code de la sécurité sociale dispose : « les organismes sont représentés de plein droit et dans tous les actes de la vie civile par leur Président qui peut déléguer ses pouvoirs au directeur par mandat spécial ou général ». En conséquence, cette réponse a été rédigée conjointement par le Président et le Directeur.

A la lecture du chapitre devant figurer dans le rapport public annuel 2022 de la Cour, la CAVEC comprend que ce rapport se limiterait à la synthèse et à l'éclairage particulier lié à la crise sanitaire et ne reprendrait pas l'ensemble des éléments du relevé d'observations provisoires relatifs aux « réserves des caisses de retraite » adressé le 10 septembre dernier.

Cette synthèse est naturellement mais malheureusement à la fois réductrice et lacunaire. Nous tenons à rappeler que nous faisons état dans notre précédente réponse du 11 octobre 2021 de la qualité de l'analyse adossée à de très nombreuses informations fournies par les caisses de retraite de ce rapport provisoire. En raison de la confidentialité de ce document, nous limiterons nos observations au chapitre : « les réserves des caisses de retraite à l'épreuve de la crise sanitaire ».

Nous notons avec satisfaction que vous relevez que « l'existence de réserves est un atout pour les régimes de retraite par répartition. Elle permet de lisser dans le temps l'évolution des paramètres, voire de préserver leur équilibre en dépit d'un solde technique négatif ». La CAVEC a décidé très tôt la mise en œuvre de ce modèle de financement dit de répartition provisionnée de son régime complémentaire au prix d'une « sur cotisation » des affiliés au cours des périodes économiques fastes, effort de cotisations permettant aujourd'hui aux régimes de présenter des perspectives de viabilité à long terme (10 ans de prestation).

Ces réserves constituent un élément fondamental de solidarité intergénérationnelle.

Toutefois, dans le présent rapport, vous relevez dans votre conclusion que « Les réserves ont le plus souvent été constituées sans en définir les objectifs et parfois sans les prendre en compte dans le pilotage du régime, ce qui invite à engager une réflexion stratégique sur leur rôle à l'avenir ».

Nous considérons que nous ne sommes pas concernés par cette affirmation. En effet, le dispositif de répartition provisionnée mis en place par la CAVEC est accompagné d'un pilotage annuel du régime, ce pilotage qui s'inscrit dans l'équilibre à long terme permet d'ajuster les paramètres lorsque cela est nécessaire.

Une commission dite « prospective » analyse en détail, avec l'appui d'actuaire indépendants, l'ensemble des paramètres susceptibles d'impacter les réserves de la CAVEC : nombre d'entrants et de sortants, rémunération à l'entrée, rapport entre le nombre de diplômés et le nombre d'inscrits à la CAVEC, nombre d'inscriptions respectives en statut salarié et indépendant, rendement des placements mobiliers et immobiliers, etc. À partir de ces multiples données incluses dans une cartographie des risques, elle réalise des simulations, établit des scénarii qui aboutissent à la formulation de propositions pour la valeur des points d'achat et de service.

Concernant vos recommandations : Bien qu'elles s'adressent à l'État, elles appellent de notre part certaines observations.

La première

Les administrateurs de la CAVEC tous Experts-comptables et Commissaires aux comptes ne peuvent que souscrire à la première recommandation concernant « l'harmonisation de la définition comptable des actifs admis en représentation des réserves et des frais de gestion sous l'égide de l'Autorité des normes comptables, afin de permettre le suivi et la comparabilité des données financières ». Il serait d'ailleurs souhaitable que cette harmonisation du PCUOSS avec le plan comptable général soit globale et proche.

La deuxième

« Actualiser le cadre réglementaire de la gestion des réserves des caisses de retraite, en recherchant la mise en cohérence de leur gestion financière avec leurs projections de moyens et long terme ».

Ce point concerne le paragraphe intitulé « l'inadaptation persistante du cadre réglementaire ». La Cour relève l'invalidation par le Conseil d'État du décret du 9 mai 2017. Bien qu'invalidé, ce texte est publié sur Légifrance et les codes privés (Dalloz, Litec, etc.) alors que la réglementation de 2002, en vigueur a disparu. De plus nous nous permettons de faire remarquer que l'arrêté prévu le concernant n'a jamais été publié. Cet état de fait crée une « incertitude ». Nous apprécions à sa juste valeur ce qualificatif.

Par ailleurs, la CAVEC n'avait pas attendu pour mettre en œuvre certains dispositifs : déontologie, formation des administrateurs, formalisation du pilotage au moyen d'un rapport annuel dit EIRSIP élaboré par la commission prospective (voir ci-dessus) et tout récemment une démarche de transparisation des placements intégrant une démarche ISR.

Nous relevons le souhait de la Cour d'abroger le cadre actuel en donnant une plus grande latitude aux conseils d'administration de recourir à l'ensemble des placements autorisés par le code des assurances.

Cependant nous souhaitons rappeler que la directive européenne solvability 2 n'est pas applicable aux régimes de retraite et que l'État se refuse à toute sur-transposition.

En conséquence, nous comprenons mal la mise en cohérence proposée dans la recommandation car d'une part elle contredit l'affirmation précédente et d'autre part elle fait fi de l'histoire et du sens des responsabilités des gestionnaires des régimes ayant constitué des réserves dans ce rapport.

Si une réglementation devait exister, elle devrait plutôt concerner les régimes tant complémentaires que de base ou spéciaux aux réserves absentes ou insuffisantes.

La troisième

Construire une capacité d'expertise -au sein des administrations de tutelle ou d'un organisme indépendant destinée à apprécier la solvabilité à long terme des régimes, la cohérence de leur gestion financière et les risques associés, et à établir un parangonnage des résultats de ces gestions

Sur ce point également seul l'État est interpellé. Néanmoins nous tenons à faire un certain nombre d'observations.

La CAVEC comme d'autres régimes complémentaires a constitué volontairement des réserves sans pour autant y être contrainte tant par une quelconque obligation légale que réglementaire démontrant ainsi sa capacité d'initiative et l'intérêt d'une gestion autonome et responsable.

De plus, la logique d'un système de répartition excluait théoriquement la constitution de réserves.

Concernant le parangonnage, nous regrettons l'absence de publication des annexes qui comparait les informations des différents régimes sur les 10 dernières années. De plus, nos placements sont systématiquement rapprochés des informations publiques, le CAC 40 par exemple.

Il nous semble utile de rappeler les dispositifs existants :

- **Le cadre des décisions** s'exerce conformément au règlement financier prévu par la réglementation 2002. Le Conseil d'administration désigne une commission des placements qui arbitre, assisté par un consultant indépendant, et décide in fine sur les propositions de cette commission de l'allocation stratégique.
- **La nature des placements** : La CAVEC gère ses placements auprès de fonds. Ces fonds sont conformes à une notice validée par l'autorité des marchés financiers, le respect de cette notice étant certifiée par un Commissaire aux comptes.
- **Les contrôles privés internes et externes** : Outre les contrôles exercés par le directeur et le directeur comptable et financier de la CAVEC et d'un comité d'audit. Les contrôles externes constitués d'un dispositif de co-commissariat et d'un dépositaire indépendant.
- **Les contrôles publics externes** : Toutes les décisions de placement sont transmises à la Direction de la Sécurité Sociale qui dispose du pouvoir d'en suspendre l'exécution jusqu'à décision du Ministre chargé de la Sécurité Sociale. De même lui sont transmis les états financiers annuels mettant entre-autre en évidence tant les éventuelles provisions que les plus-values latentes.
- **Les contrôles occasionnels** : la Cour des comptes ou l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) Le dernier contrôle de l'IGAS ayant été réalisé il y a moins de 3 ans.

Nous considérons cette recommandation comme superflus eu égard au dispositif existant.

Un des termes de l'alternative de confier une telle mission à la tutelle ne nous semble pas être pertinent eu égard aux exemples moult fois mis en exergue par la Cour dans ses différents rapports.

L'autre terme de l'alternative consistant à créer une structure ad hoc mériterait une étude d'impact sur les coûts et avantages. La création d'une telle structure nous semble contraire aux diverses observations de la Cour sur la profusion de structures indépendantes.

Nous affirmons qu'une telle disposition est en outre contraire aux dispositions du Code de la Sécurité sociale qui a consacré l'existence des régimes autonomes de retraite professionnels. Elle est susceptible de remettre en cause la gouvernance de ses institutions et les droits reconnus par la loi aux élus de ces institutions et affiliés, à une gestion autonome de leur régime de retraite.

Concernant la crise sanitaire

Les décisions prises par le Conseil d'Administration de la CAVEC lors de cette crise sanitaire représente un exemple de bonne maîtrise de la gestion des réserves. En effet, les positions prises l'ont toujours été à la vue de critères objectifs : préserver l'équilibre financier de la caisse tout en répondant de la manière la plus efficace possible aux affiliés de la caisse dans le besoin en cette période de pandémie.

Ainsi, le Conseil d'Administration de la CAVEC a pris dès le 23/03/2020 des mesures d'aides significatives à destination des affiliés directement concernés par la crise en ciblant les situations individuelles plutôt que de procéder à une distribution généralisée :

- *Les affiliés atteints du covid 19, exclus du dispositif des IJ CNAM.*
- *Les affiliés dont l'exercice professionnel a été fortement perturbé par la période de pandémie.*

Les affiliés cotisants individuels et employeurs par des mesures d'aménagement de règlement des cotisations.

La quatrième

« Transférer l'actif résiduel du Fonds de réserve pour les retraites à la Caisse d'amortissement de la dette sociale, ou redéfinir sa nature et ses missions »

Cette recommandation est le dur constat d'échec d'un dispositif de lissage intergénérationnel géré par l'État. Sa mise en place en 1999 pour atteindre 150Md€ en 2020 pour concourir au service des pensions du papyboom de 2020 à 2040 n'a résisté ni à la dérivation de ses ressources ni aux besoins budgétaires court-termistes pour servir au financement d'autres déficits sociaux, le dernier avatar étant constitué par la liquidation hâtive et inopportune de la fraction de la soulte IEG ; liquidation qualifiée par la Cour de « sous-optimale ».

Le constat de la Cour justifie sa proposition de liquidation par transfert définitif des fonds à la CADES chargée du portage des déficits cumulés de l'ensemble des régimes sociaux.