

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2021

Tome 1

Sommaire

Sommaire du tome 1

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

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

Sommaire du tome 2

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

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

Missions, principes et méthodes

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

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

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

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

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

*
**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Délibéré

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

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

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

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

Ont été entendus :

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

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

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

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

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

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

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

Fait à la Cour, le 2 mars 2021.

Formations et rapporteurs

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Introduction générale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1 - Les obligations de publication ont été respectées

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

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

2 - Les rapports thématiques ont été nombreux

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

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

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

Source : Cour des comptes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵ Rapport sur le budget de l'État.

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

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

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

b) Les préoccupations quotidiennes des Français

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

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

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

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

c) La qualité des services rendus

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

d) La prise en compte des spécificités territoriales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A - Les premiers enseignements sur la gestion de la crise

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

1 - Les critères de choix des thèmes à traiter

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : Cour des comptes

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

2 - Les premiers enseignements

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

a) Une faible anticipation de la crise

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3 - Des chapitres de synthèse

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

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

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

4 - Le suivi des recommandations

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

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

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

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

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

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

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

*

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

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

Première partie

La crise liée à l'épidémie

de covid 19 :

premiers enseignements

Faire face aux conséquences de la crise

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

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

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

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

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

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

PRÉSENTATION

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

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

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

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

I - Une appréciation évolutive des besoins

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

A - Un cadre juridique peu contraignant

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

1 - Une absence d'obligation en droit international

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

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

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

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

3 - En droit interne, une base jurisprudentielle

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

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

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

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

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

1 - L'alerte chinoise

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

⁹ CE, 29 janvier 1993, Mme Boulliez.

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

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

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

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

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

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

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

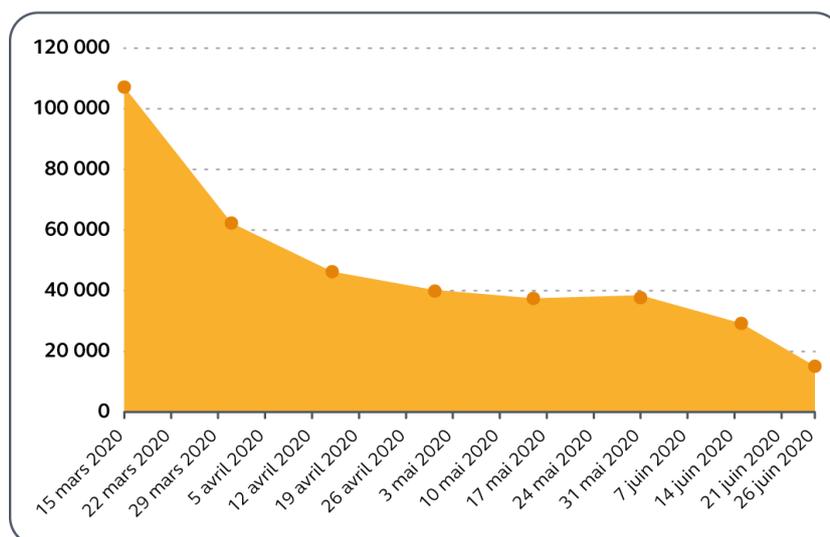
3 - La révélation d'attentes imprévues

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

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

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

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



Source : MEAE

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

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

II - Un plan efficace déployé globalement

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

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

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

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

B - Un contexte particulièrement difficile pour l'aviation civile

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

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

C - Un partenariat privilégié avec Air France

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

E - Un bilan final positif

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

1 - Deux tiers des retours accomplis dans le premier mois

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

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

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

2 - Une aide directe apportée à 243 000 compatriotes

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

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

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

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

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

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

Source : Estimations du MEAE

3 - Une action différenciée selon les pays

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

Le cas du Cambodge

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

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

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

Le cas du Pérou

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

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

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

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

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

A - Un engagement fort des services de l'État

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

a) Une adaptation temporaire de l'organisation

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

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

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

b) Des moyens humains renforcés

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

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

2 - Une coordination interministérielle permanente

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

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

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

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

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

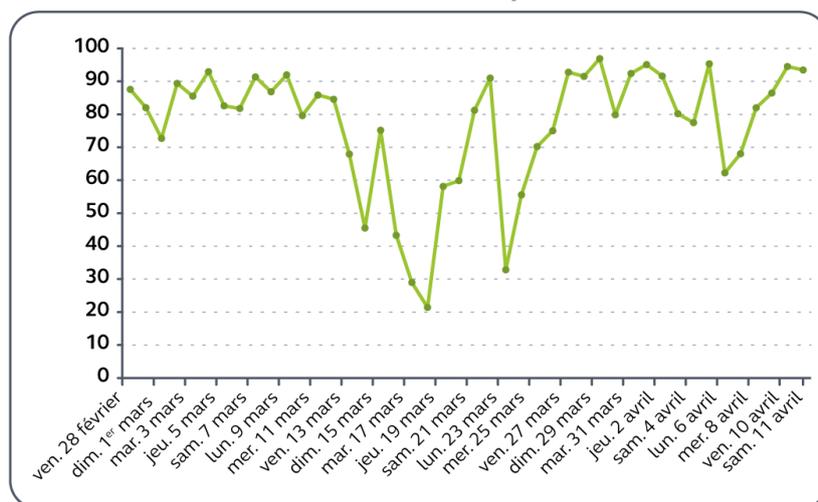
Le MEAE, tant à Paris que dans les postes, a reçu des dizaines de milliers d'appels téléphoniques et de courriels sollicitant des informations, des conseils ou des interventions de sa part.

1 - La réponse aux appels téléphoniques

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

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

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



Source : MEAE

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

2 - La réponse aux courriels

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

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

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

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

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

1 - Un budget du CDCS qui a dû être abondé

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3 - Des procédures d'achat adaptées aux circonstances

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

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

4 - Un circuit de la dépense réactif

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

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

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

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

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

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

La Cour formule les recommandations suivantes :

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

Réponses

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

Destinataire n'ayant pas d'observation

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

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

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

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

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

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

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

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

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

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

RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE D'AIR FRANCE

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

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

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

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

PRÉSENTATION

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

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

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

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

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

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

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

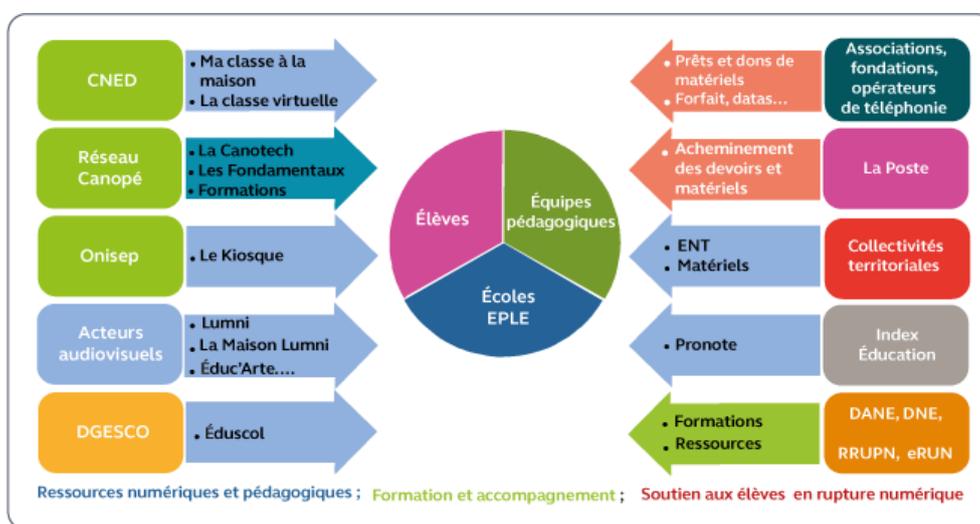
I - Malgré une mobilisation rapide, des inégalités d'accès au service public

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

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

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

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



Source : Cour des comptes

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

1 - L'efficacité des services proposés par le CNED

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B - Une continuité scolaire inégalement assurée

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La mobilisation des opérateurs dans les DOM

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3 - Des élèves maîtrisant mal les compétences numériques de base

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1 - Une phase de préparation opérationnelle très réduite

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

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

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

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

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

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

L'organisation de l'école en Europe

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

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

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

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

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

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

Les états généraux du numérique pour l'éducation

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 - L'indispensable formation des enseignants

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

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

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

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

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

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

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

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

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

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

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

Réponses

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

Destinataires n'ayant pas d'observation

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

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DU GROUPE LA POSTE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le dispositif « Devoirs à la maison »

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE-DIRECTRICE GÉNÉRALE DE FRANCE TÉLÉVISIONS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Une ambition de renforcement des contenus à visée éducative pour 2021

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RÉPONSE DU PRÉSIDENT D'INDEX ÉDUCATION

Je souhaite apporter à votre connaissance les éléments suivants.

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

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

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



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

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

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



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

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

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

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

PRÉSENTATION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1 - La mobilisation massive d'hôtels

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

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

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

2 - Les mesures en faveur des campements illicites

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

C - La mise en place de mesures sanitaires spécifiques

1 - La création de centres spécialisés pour les personnes malades

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

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

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

2 - La distribution de masques

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

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

D - L'organisation d'une aide alimentaire exceptionnelle

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

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

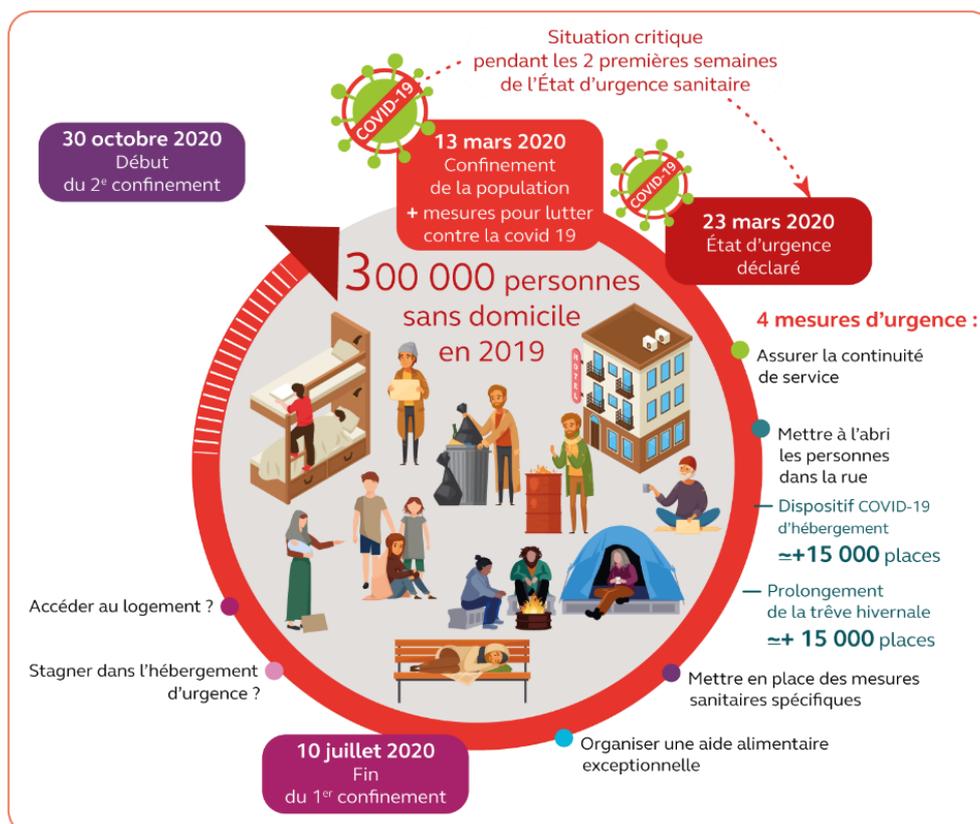
Des initiatives ont été engagées localement pour parer aux premières urgences. Ainsi, en Île-de-France, la Drihl a piloté plusieurs actions exceptionnelles afin de couvrir les besoins dès la fin du mois de mars 2020, en distribuant notamment des tickets services en stock ou commandés à la Croix rouge.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

2 - La distribution exceptionnelle de chèques d'accompagnement

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

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

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



Source : Cour des comptes

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

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

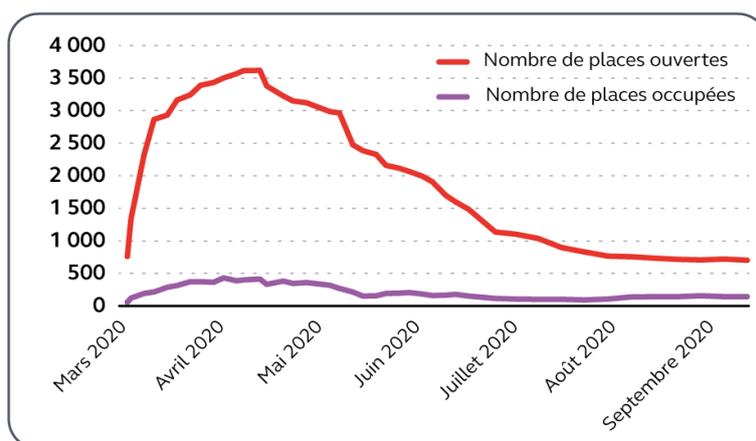
A - Les premiers enseignements sanitaires et sociaux

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

1 - La très faible utilisation des capacités des CHS

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

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



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

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

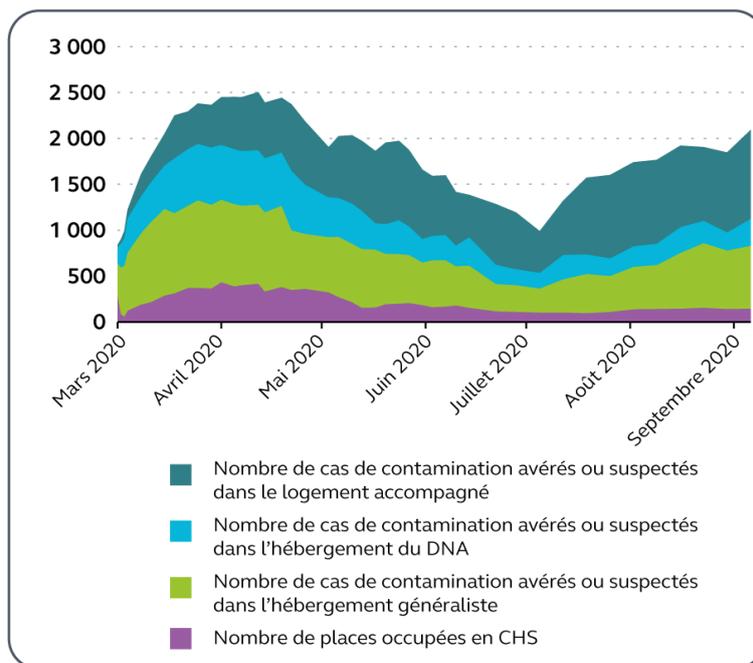
Au plan financier, la gestion de la crise a ainsi pu conduire l'État à payer trois fois pour une même personne hébergée : une place dans le centre initial, une place dans le dispositif dit « de desserrement », et une place dans le CHS. La doctrine d'utilisation de ces centres doit ainsi être réétudiée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

2 - La maîtrise du nombre de contaminations et de décès

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

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

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



Source : DGCS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B - Le coût pour l'État des mesures exceptionnelles

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : DGCS et estimations par la Cour des comptes

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

C - La préparation de l'avenir

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

1 - La pérennisation de nombreuses places d'hébergement

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

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

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

2 - L'accélération de l'accès au logement

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

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

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

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

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

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

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

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

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

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

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

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

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

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

La Cour formule donc les cinq recommandations suivantes :

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

Réponses

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

Destinataires n'ayant pas répondu

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

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PRÉSENTATION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

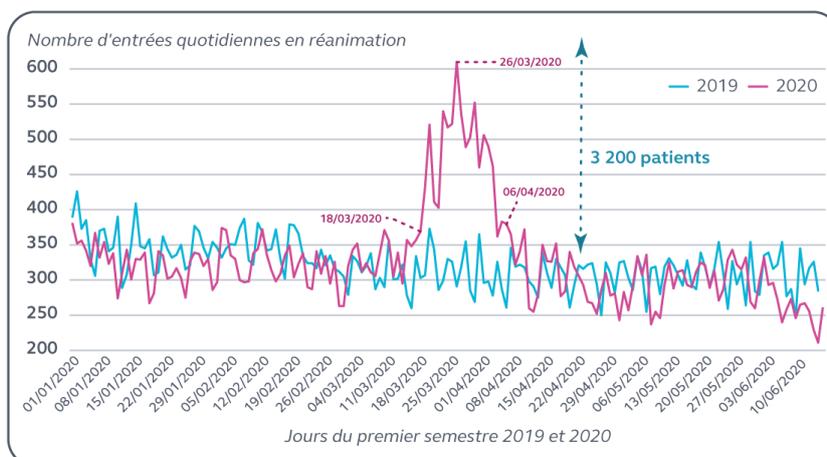
I - Les soins critiques face à la pandémie de covid 19 : une mobilisation inédite

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

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

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

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



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

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

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

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

2 - Un afflux de patients variable sur le territoire

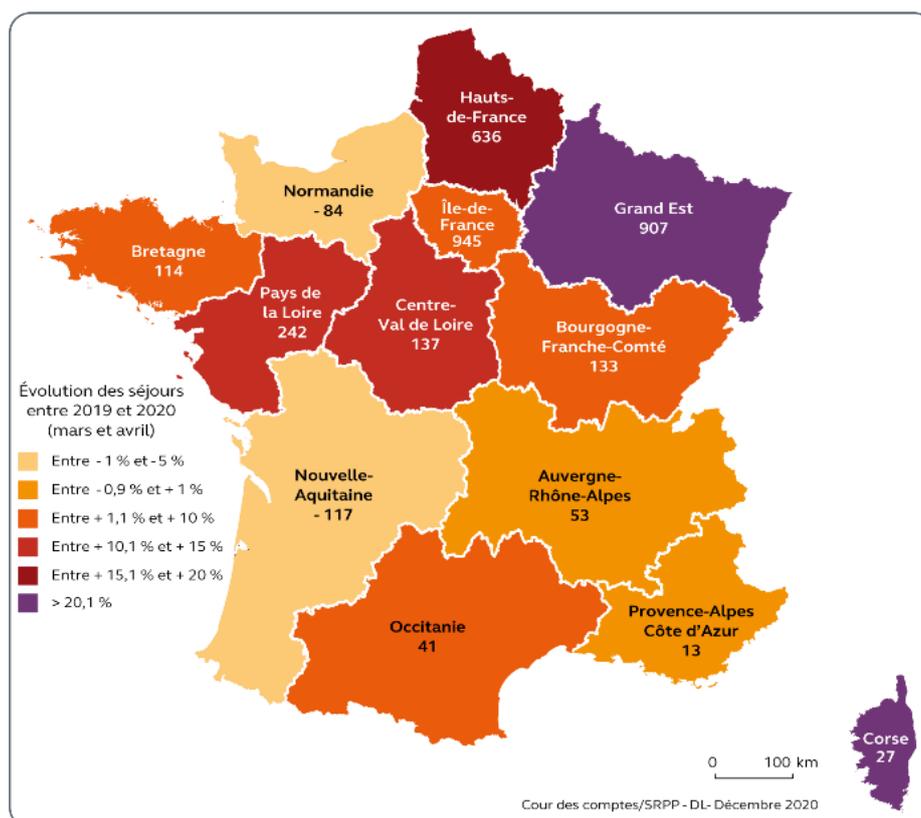
Indépendamment des durées de séjour anormalement longues, l'augmentation des entrées en réanimation a frappé les régions françaises dans des proportions très variables. Les services des régions Grand Est et la Corse ont été les plus concernés par l'augmentation des séjours en réanimation, respectivement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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

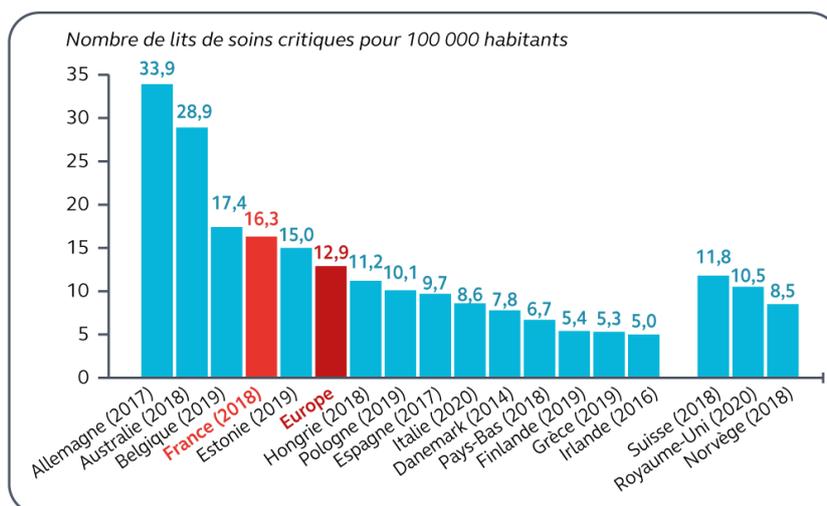
⁷⁵ Cette double spécialisation existe aussi en Italie ou en Allemagne.

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

2 - Des comparaisons internationales devant être effectuées à périmètre comparable

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

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



Source : OCDE, juin 2020

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

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

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

D'autre part, les données retenues par l'OCDE pour l'Allemagne, à la différence des données françaises, incluent l'ensemble des lits de soins critiques, y compris ceux destinés aux enfants. Ce biais nécessite donc de rétablir dans la comparaison les lits de soins critiques pédiatriques français.

Dès lors et pour 2017, les écarts observés entre les deux pays paraissent nettement atténués, et plus encore si ces ratios sont calculés au regard de la population âgée de plus de 60 ans, qui représente près des deux tiers des patients hospitalisés en soins critiques.

Tableau n° 1 : nombre de lits de soins critiques, à périmètre comparable, pour 100 000 habitants entre la France et l'Allemagne en 2017

Pour 2017	Population de l'année retenue	Population de plus de 60 ans	Nombre de lits de soins critiques	Ratio (population générale)	Ratio (population de plus de 60 ans)
Allemagne	82 520 000	22 502 234	27 974	33,9	124,3
France	66 770 000	16 609 000	19 251	28,8	115,9

Source : Cour des comptes

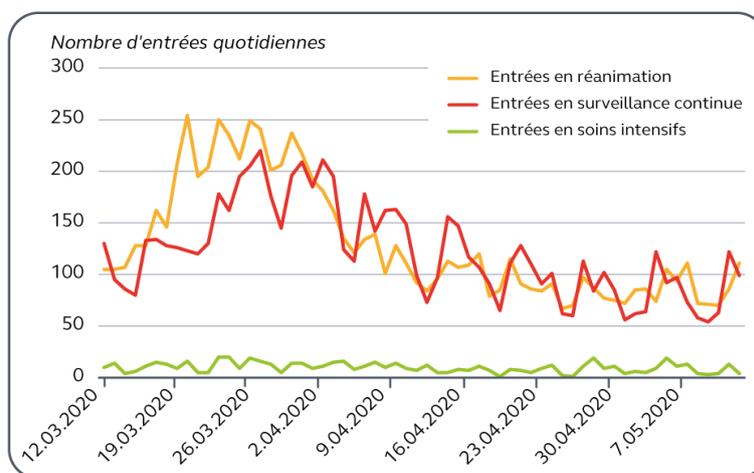
Note de lecture : les données allemandes sont issues du recueil réalisé par l'OCDE. Les données françaises ont été corrigées au regard des chiffres de l'OCDE, afin de rétablir un périmètre de comparaison équivalent avec l'Allemagne en incluant les lits de soins critiques pédiatriques et les lits de surveillance continue pour adultes.

⁷⁸ Monitor, *International comparisons of selected service lines in seven health systems*, annexe 3, « Review of service lines: critical care, evidence report », NHS, 2014.

Une différence majeure demeure : dans le modèle français, une partie des lits de soins critiques (en l'occurrence près de 6 000 lits de soins intensifs) n'est pas placée sous la responsabilité de médecins réanimateurs, mais majoritairement de cardiologues ou de neurologues. Si ce choix de spécialiser les soins intensifs s'avère intéressant en temps normal⁷⁹, il s'est révélé pénalisant pendant la première vague épidémique. En effet, ces lits n'ont pu être mobilisés pour la prise en charge des patients covid, comme le montre le suivi des entrées quotidiennes dans les deux régions les plus touchées, le Grand Est et l'Île-de-France. De fait, le nombre de lits par habitant effectivement disponibles pour la réanimation de patients atteints de la covid 19 en France (soit 20 pour 100 000 habitants) s'est ainsi révélé très significativement inférieur à celui de l'Allemagne (33,9). Pour autant, les unités de soins intensifs françaises n'ont pas été inutilisées durant la crise : elles ont pu accueillir des patients non atteints de la covid qui, en temps ordinaire, auraient pu occuper des lits de réanimation.

Au total, les différences des deux modèles rendent les comparaisons difficiles.

Graphique n° 3 : évolution des entrées quotidiennes dans les services de soins critiques du Grand Est et d'Île-de-France



Source : Cour des comptes d'après les données de l'ATIH (période du 12 mars au 12 mai 2020)

⁷⁹ La mortalité cardiovasculaire observée en France fait partie des plus faibles d'Europe et connaît une réduction continue, sous l'effet notamment des progrès intervenus dans les prises en charge des épisodes aigus (Cour des comptes, « La lutte contre les maladies cardio-neurovasculaires : une priorité à donner à la prévention et à la qualité des soins », in *Rapport annuel sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale*, La Documentation française, septembre 2018, chapitre VI).

C - Une gestion de crise fondée sur des déprogrammations massives aux conséquences inconnues en termes de santé publique

1 - Une déprogrammation généralisée des activités hospitalières sans effet de rattrapage

Face à la situation alarmante en Italie du Nord puis en Grand Est, le ministère de la santé a procédé à la déprogrammation générale des activités de soins non urgentes à compter du 12 mars 2020⁸⁰, avec pour objectifs de diminuer le recours programmé aux soins critiques et libérer ainsi du temps soignant, afin d'orienter ces professionnels vers des unités de réanimation éphémères.

Cette stratégie a permis d'atteindre les objectifs fixés. Les besoins programmés en réanimation, notamment ceux liés à une intervention chirurgicale lourde, ont largement diminué. La moindre fréquence de ces chirurgies majeures est apparue significative en avril (-50,3 %) et mai 2020 (-35,3 %), en comparaison des mêmes mois de 2019⁸¹. De même, les séjours chirurgicaux⁸², qui étaient en légère progression (+1,5 %) au cours des mois de janvier et février 2020 au regard de 2019, ont connu une baisse de 36,5 % en mars, 73,2 % en avril et 47,1 % en mai, sans qu'aucun effet de rattrapage ne puisse être documenté au cours des mois suivants. Le chapitre suivant du présent rapport public annuel⁸³ donne un exemple territorial de cette évolution.

Cette chute de l'activité programmée s'est aussi accompagnée d'une baisse de près de 50 % des passages aux urgences au cours des mois de mars à avril 2020, qui s'explique, selon la direction générale de la santé, tant par la peur de la contamination de certains patients que par la baisse de la traumatologie. L'impact à long terme en matière de

⁸⁰ L'activation du dispositif ORSAN (organisation de la réponse du système de santé en situations sanitaires exceptionnelles) a entraîné le passage des hôpitaux au niveau 1 de réponse aux situations sanitaires exceptionnelles. Le 6 mars, le niveau 2 de mobilisation a été activé afin de permettre aux établissements de déprogrammer les activités non essentielles. Le 12 mars, son application a été généralisée avec activation du « plan blanc » dans l'ensemble des établissements de santé du territoire.

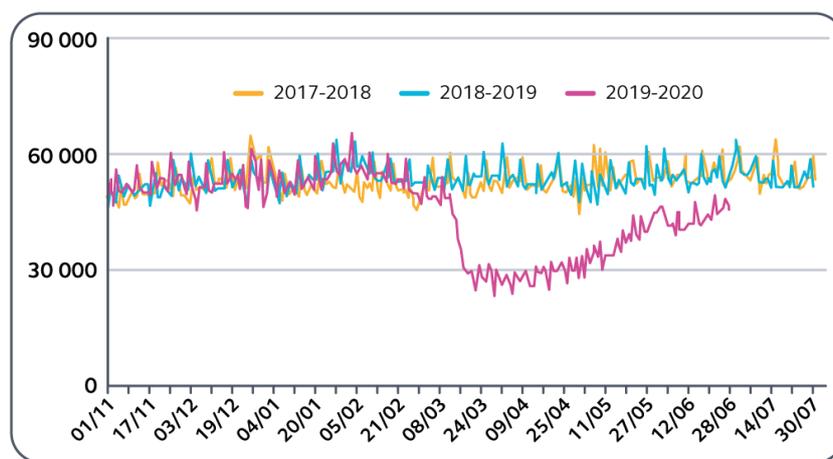
⁸¹ Données établies à partir des dix racines de groupes homogènes de malades (GHM) chirurgicales les plus fréquemment associées à un séjour en réanimation adultes en 2019 (01C044, 05C032, 05C033, 05C034, 05C052, 05C053, 05C062, 06C043, 06C044, 26C024).

⁸² D'après les données Diamant 2019-2020 établies à partir de l'ensemble des racines de GHM avec acte classant opératoire (GHM en C).

⁸³ « Les établissements de santé face à la première vague de covid 19 : exemples néo-aquitains et franc-comtois ».

santé publique des déprogrammations intervenues durant l'épidémie de covid 19 reste aujourd'hui inconnu et potentiellement considérable : son étude est indispensable et devra être engagée.

Graphique n° 4 : nombre quotidien de passages aux urgences du réseau OSCOUR (tous âges)



Source : direction générale de la santé, réseau OSCOUR (novembre 2019 à juillet 2020)

2 - Les capacités supplémentaires du secteur privé lucratif ont été peu mobilisées

Si l'activité de réanimation est pour l'essentiel une activité publique⁸⁴, les établissements privés ont cependant été associés à la gestion de la crise sanitaire, notamment par la délivrance d'autorisations sanitaires exceptionnelles⁸⁵. À l'issue de la première vague, 213 autorisations exceptionnelles d'ouverture d'activités avaient été accordées à des établissements publics ou privés, dont 123 de réanimation qui sont venues s'ajouter aux 263 autorisations pérennes existantes⁸⁶. En leur sein, 131 autorisations exceptionnelles ont été accordées à 119 établissements de santé privés lucratifs et 25 à 23 établissements de santé privés non lucratifs.

⁸⁴ 84 % des lits de réanimation adultes se trouvent dans le secteur public, contre 11 % dans le secteur privé à but non lucratif et 5 % dans le secteur privé à but lucratif.

⁸⁵ Dispositif prévu aux articles L. 6122-9-1 et R. 6122-31-1 du code de la santé publique depuis 2018. Il s'agit d'anticiper la survenue d'une crise sanitaire imposant la prise en charge d'activités de soins par des établissements jusqu'alors non autorisés pour faire face au flux de patients sur les territoires.

⁸⁶ Source : Arghos Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) 2019.

L'analyse des données SI-VIC⁸⁷ montre, pour les hospitalisations hors soins critiques, une évolution des proportions de patients covid pris en charge entre secteurs au cours de la crise : si 80 % des patients covid étaient hospitalisés dans un établissement public au début du mois d'avril, cette proportion avait été ramenée à 67 % à la fin du mois. En parallèle, le secteur privé non lucratif a vu sa part passer de 10 % à 19 % et le secteur privé lucratif de 9 % à 14 %. Cependant, pour la seule prise en charge en soins critiques, les proportions sont demeurées stables au cours de la crise malgré la création d'unités de réanimation éphémères dans le secteur privé lucratif, signifiant que l'association de ce secteur s'est faite, en pratique, au prorata de ses capacités antérieures à la crise : 80 % des patients covid en soins critiques étaient hospitalisés dans un établissement du secteur public, 10 % à 12 % dans un établissement du secteur privé non lucratif, 7 % à 9 % dans un établissement du secteur privé lucratif.

Dans leurs réponses à la Cour, les fédérations représentatives de l'hospitalisation privée (FHP⁸⁸ et Fehap⁸⁹) regrettent que l'association du secteur privé ait été parfois tardive et souvent en dernier recours, lorsque les structures publiques de réanimation ne pouvaient plus assumer la totalité des besoins. La FHP estime ainsi que des patients ont parfois été accueillis en mode dégradé dans des hôpitaux publics surchargés, ou transférés, alors que des places étaient disponibles en cliniques et hôpitaux privés.

3 - Des transferts de patients en nombre significatif

De nombreuses évacuations de patients bénéficiant de soins de réanimation ont eu lieu depuis les régions très fortement impactées par l'épidémie de covid 19 (Grand Est, Corse, Île-de-France) vers des régions moins touchées. Au total, à la fin juillet 2020, ces transferts ont concerné 661 patients sur un total de 13 945 patients ayant été hospitalisés en réanimation pour covid (soit 4,7 %). Parmi les 661 patients évacués, 166 l'ont été vers d'autres pays européens⁹⁰, dont 119 en Allemagne, 33 en Suisse, 11 au Luxembourg et trois en Autriche. Une étude est actuellement en cours afin d'évaluer l'impact médical de ces transferts en termes de morbi-mortalité.

⁸⁷ Le système d'information pour le suivi des victimes d'attentats et de situations sanitaires exceptionnelles (SI-VIC) est accessible aux établissements de santé pour renseigner l'identité des patients et leur prise en charge. Le SI-VIC a été mobilisé au cours de la crise afin de suivre, chaque jour, le nombre de patients hospitalisés pour covid.

⁸⁸ Fédération des cliniques et hôpitaux privés de France.

⁸⁹ Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne privés solidaires.

⁹⁰ Dans le cadre des dispositions existantes d'assurance maladie européenne.

4 - Une délégation dérogatoire donnée aux groupements hospitaliers de territoire par les agences régionales de santé pendant la crise sanitaire

Comme dans la plupart des pays⁹¹, il n'existe pas en France un modèle d'organisation territoriale des soins critiques (structuration, modalités de recours, coopération entre unités). Le constat établi par les professionnels des soins critiques réunis par l'Agence nationale d'appui à la performance (Anap) en juin 2020 en témoigne : « *Il prévaut [en France] une fragmentation de l'offre, avec ou sans coopération entre offreurs de soins. La régulation est faite de gré à gré, le plus souvent par des acteurs qui se mobilisent autour des patients et cherchent, au cas par cas, le meilleur parcours à leur offrir* ». Cette absence d'organisation territoriale est en grande partie à relier aux insuffisances du décret précité du 5 avril 2002⁹², qui n'a imposé aucun modèle d'organisation précis, aucune méthodologie partagée, ni même aucun territoire sur lequel une telle organisation puisse être réfléchie.

Pour pallier cette carence, les groupements hospitaliers de territoire (GHT) ont souvent été mobilisés durant la crise par les agences régionales de santé (ARS) à un niveau qui dépasse les missions dévolues à ces groupements par la loi⁹³. Les établissements support des GHT ont en effet reçu des ARS, à titre dérogatoire, la compétence de conduire les cellules de crise médicale de chaque territoire et de coordonner les renforts en soins critiques pour les secteurs public et privé. Ces cellules de crise ARS-GHT ont ainsi piloté l'augmentation du nombre de lits de réanimation à l'échelle de chaque territoire pour les secteurs public et privé, assuré la gestion des transferts de patients, orchestré la logistique des réanimations (recensement des respirateurs, aide au redéploiement entre établissements publics et privés, distribution des équipements individuels de protection) et participé à la structuration des filières d'aval des services de réanimation.

⁹¹ Exceptions : le modèle d'organisation régionalisé « *Hub and spoke* » (« en étoile ») des soins critiques en Irlande, ou la mise en réseau des soins critiques au Canada (Anap, *Premiers éléments d'organisation des filières de soins critiques en France*, juin 2020).

⁹² Décret n° 2002-466 du 5 avril 2002 relatif aux conditions techniques de fonctionnement auxquelles doivent satisfaire les établissements de santé pour pratiquer les activités de réanimation, de soins intensifs et de surveillance continue.

⁹³ L'ARS Île-de-France a retenu une autre stratégie, fondée sur ses délégations territoriales et sur une cellule d'appui aux transferts en soins critiques placée auprès du Samu de la zone de défense.

Si le service rendu paraît à la hauteur des enjeux, ce pilotage territorial, monté dans l'urgence, ne saurait constituer une organisation pérenne des soins critiques, sauf à modifier en profondeur la nature et l'objet mêmes des GHT⁹⁴.

II - Un secteur mal préparé à affronter la crise, qui doit désormais être mieux armé

La mobilisation des soins critiques durant la pandémie de covid 19 s'est faite au prix d'un renoncement aux soins sans précédent, aux conséquences encore inconnues pour la santé publique. Si l'anticipation d'une crise de cette nature était difficile, des choix structurels – et bien souvent implicites – faits dans le domaine des soins critiques au cours des dernières années ont empêché d'en atténuer les effets. Des évolutions de l'organisation des soins critiques s'imposent, qu'il s'agisse de la planification de l'offre, des ressources humaines ou du financement affecté aux soins critiques.

A - Mieux tenir compte des besoins lors de la planification sanitaire

1 - Faire face au besoin croissant de soins critiques

Entre 2013 et 2019, le nombre de lits d'hospitalisation complète s'est réduit de 21 020 unités (- 5,6 %), pour revenir à 392 262 lits⁹⁵. Dans le même temps, le nombre de lits de soins critiques s'est accru de 7 %⁹⁶. Au 31 décembre 2019, la France comptait 19 580 lits de soins critiques adultes et enfants, dont 5 433 dédiés à la réanimation, 8 192 à la surveillance continue et 5 955 aux soins intensifs⁹⁷. La prise en charge de seuls adultes mobilise 93,8 % de ces lits, dont 28 % pour la réanimation

⁹⁴ Cour des comptes, *Les groupements hospitaliers de territoire*, communication à la commission des affaires sociales du Sénat, octobre 2020.

⁹⁵ En parallèle, les places en hospitalisation partielle ont progressé de 6 947 et représentent 78 790 places à fin 2019.

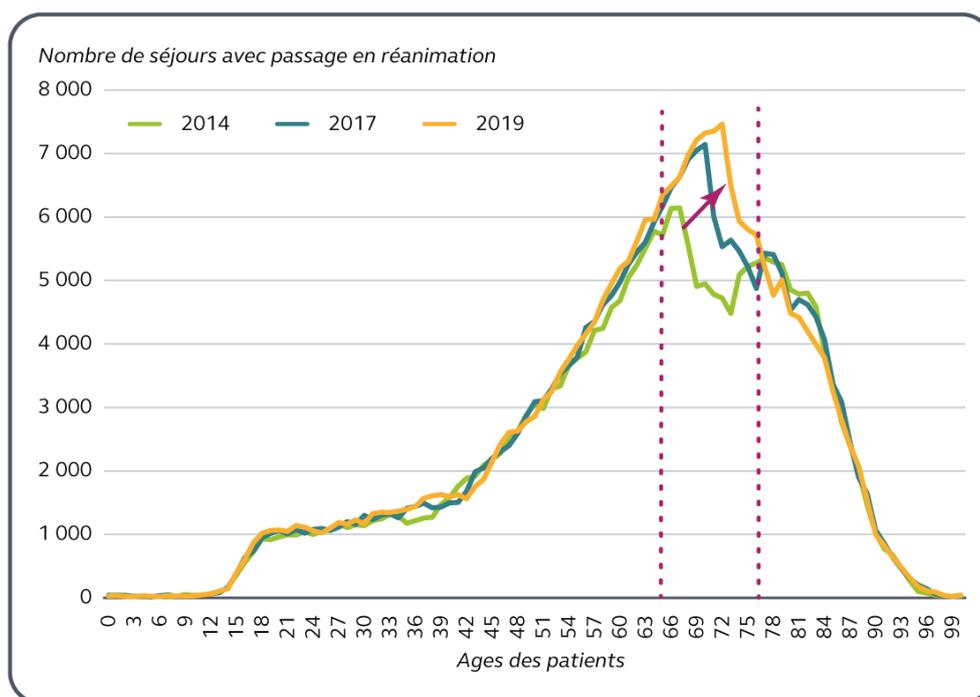
⁹⁶ Selon la Drees, il est difficile d'évaluer l'évolution capacitaire en soins critiques sur une période plus étendue du fait de la modification des modes de recueil de la statistique annuelle des établissements de santé.

⁹⁷ Champ : France métropolitaine et départements et régions d'outre-mer (incluant Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Mayotte), y compris le service de santé des armées (source : Drees, SAE 2013-2018 (bases statistiques), traitements Drees et SAE 2019 (bases administratives), traitements Drees).

(soit 5 080 lits), 40 % pour la surveillance continue (7 327 lits) et 32,4 % pour les soins intensifs (5 955 lits)⁹⁸. La croissance des capacités d'hospitalisation en soins critiques s'explique en grande partie par la progression du nombre de lits de surveillance continue adultes (+ 429 lits) et pédiatriques (+ 220), le nombre de lits de réanimation adultes ayant quant à lui légèrement progressé, de + 56 lits en 6 ans.

Pour la réanimation, cette progression de 0,17 % par an s'avère dix fois plus faible que celle des effectifs de personnes âgées (+ 1,7 % par an), qui constituent pourtant près des deux tiers des malades hospitalisés dans ce secteur⁹⁹. Le vieillissement de la population a d'ores et déjà un impact sur le profil des patients : ainsi, entre 2013 et 2019, la part des patients admis en réanimation dans la tranche d'âge 65-75 ans est passée de 25 % à 30 %.

Graphique n° 5 : évolution de l'activité hospitalière en soins critiques en fonction de l'âge des patients



Source : Cour des comptes, d'après les données Diamant-PMSI (2014 à 2019) exprimées en nombre de séjours avec passage dans une unité médicale de réanimation

⁹⁸ Source : SAE Drees 2019, disponible par l'infocentre Diamant.

⁹⁹ 65 % des patients hospitalisés dans un secteur de réanimation adultes ont plus de 60 ans (données PMSI, Diamant 2019).

De fait, le taux d'équipement en lits de réanimation n'était plus que de 37 pour 100 000 habitants de plus de 65 ans à la veille de la crise sanitaire, alors qu'il était de 44 pour 100 000 habitants en 2013. Si la France avait conservé son ratio nombre de lits/population de plus de 65 ans de 2013, elle aurait disposé, au début de la crise covid, de 5 949 lits de réanimation adultes, contre 5 080 constatés au 1^{er} janvier 2020.

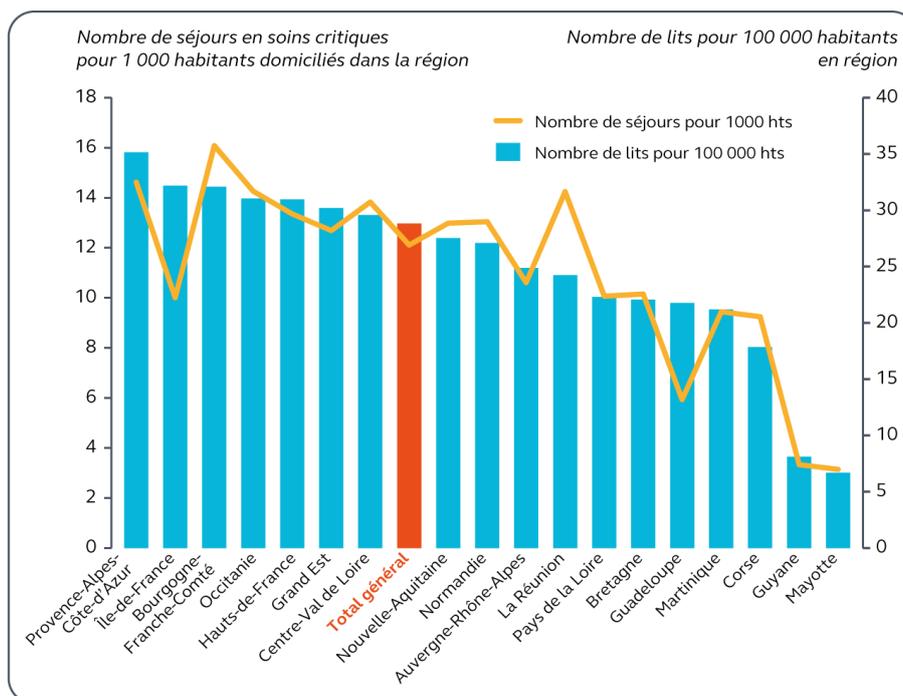
Dans les 20 années à venir, le nombre de personnes âgées de plus de 60 ans va progresser de près de 5,2 millions. Même si de bonnes politiques de prévention et les progrès médicaux peuvent atténuer le besoin de recours aux soins critiques, cette évolution démographique constitue un défi majeur qu'il convient de préparer, en tenant compte du fait que les temps de montée en charge des organisations en soins critiques sont longs, en raison des prérequis à satisfaire en termes de formation des personnels, d'équipements et d'investissements.

2 - Agir plus fermement sur l'organisation de l'offre dans les régions

Le taux de recours¹⁰⁰ aux soins critiques présente des écarts régionaux substantiels. Avec, en 2019, plus de 16 séjours pour 1 000 habitants, il est le plus élevé en région Bourgogne Franche-Comté. À l'opposé, la Corse (9,2 pour 1 000 habitants) et Mayotte (3,1) affichent les taux de recours les plus faibles. Ces écarts ne s'expliquent pas par des différences de proportion des personnes de plus de 65 ans. Ils sont homogènes avec le taux d'équipement en soins critiques, qui présente des inégalités régionales importantes : sans qu'un lien de causalité puisse être affirmé, plus ce taux est élevé, plus le taux de recours aux soins critiques s'accroît.

¹⁰⁰ Le taux de recours est une mesure de la consommation de soins d'une population sur un territoire donné. En matière de soins critiques, c'est le nombre de journées d'hospitalisation réalisées rapporté au nombre d'habitants du territoire.

Graphique n° 6 : consommation de soins critiques au regard du nombre de lits par régions (2019, France entière)



Source : Cour des comptes d'après les données Insee (population), PMSI-ATIH (activité), statistique annuelle des établissements de santé (SAE)-Diamant (capacitaire) pour 2019

Précaution de lecture : la consommation de soins est rattachée à la région de domiciliation du patient et non au lieu de réalisation de l'activité. L'atypie de la région Île-de-France s'explique en grande partie par son rôle de recours inter-régional.

Le décret précité du 5 avril 2002 et la circulaire du 27 août 2003¹⁰¹ ont déterminé les conditions techniques de fonctionnement de activités de soins critiques, avec pour principal objectif le resserrement des structures de soins critiques autour d'unités d'au moins 12 lits (dont au minimum 8 de réanimation), en mesure de garantir un parcours de soins plus fluide entre réanimation et unité de surveillance continue (USC) et donc une meilleure qualité des soins.

¹⁰¹ Circulaire DHOS/SDO n° 2003-413 du 27 août 2003 relative aux établissements de santé publics et privés pratiquant la réanimation, les soins intensifs et la surveillance continue.

Si l'objectif de concentration de l'offre a été atteint¹⁰², il a manqué une analyse réelle du besoin épidémiologique en lits de soins critiques, et donc une appréciation du besoin capacitaire global. Ainsi, les constats établis par les projets régionaux de santé (PRS) 2018-2022 s'avèrent révélateurs des difficultés à venir. À titre d'illustration, en 2018 le PRS de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) indique que « l'offre de soins en réanimation, malgré son importance relative en région PACA, menace d'être saturée et d'autant plus dans les centres de recours des métropoles » et que la tendance d'augmentation soutenue de la demande de soins risque « de rapidement mettre le système sous forte tension ». Pourtant et compte tenu de la pénurie de professionnels, le PRS PACA se contente d'affirmer la politique nationale de concentration de l'offre sans faire état de l'évolution des besoins en lits projetées sur la période : le nombre de sites hospitaliers autorisés à pratiquer l'activité de réanimation en PACA est fixé à 31 pour 2023, contre 36 en 2018. Au total, la dernière génération de PRS prévoit la suppression, à l'échelle nationale, de sept implantations de réanimation, sans projeter d'évolution capacitaire. La planification hospitalière limite ainsi son ambition à la concentration, souhaitable, des unités de réanimation. Elle ne prévoit pas d'augmenter le nombre global de lits au vu des besoins pourtant croissants d'une population qui vieillit.

B - Réduire les tensions sur les ressources humaines

La crise sanitaire est intervenue dans un contexte de fragilité structurelle des ressources humaines¹⁰³, avec des tensions sur le recrutement des médecins et un important *turn-over* d'infirmiers qui traduit la difficulté à fidéliser ces personnels et conduit ponctuellement à la fermeture de lits.

1 - Conserver la pluridisciplinarité de l'exercice médical en soins critiques et augmenter les effectifs des médecins réanimateurs

Sur un total de 6 060 ETP de médecins en soins critiques, les unités de surveillance continue (USC) adultes, la réanimation adultes et les soins intensifs (hors néonatalogie) en représentent respectivement 2 184, 2 106 et 1 471.

¹⁰² En 2019, la France comptait 298 sites hospitaliers autorisés en réanimation adultes, contre 320 en 2013.

¹⁰³ Les soins critiques adultes et enfants hors néonatalogie employaient, à la fin de l'année 2018, 53 715 ETP, soit l'équivalent de 9 % des effectifs médico-soignants des secteurs médecine-chirurgie-obstétrique (MCO). 52 % étaient infirmiers, 31 % ides-soignants et 11 % médecins.

Jusqu'en 2017, l'activité de réanimation pouvait être exercée par des anesthésistes-réanimateurs (MAR), par des médecins ayant obtenu un diplôme d'études spécialisées complémentaires (DESC) qualifiant en réanimation, ou sur décision de la commission de qualification de l'ordre des médecins. La réforme du 3^{ème} cycle des études médicales de 2017 a inauguré une nouvelle spécialité accessible dès l'internat, la médecine intensive-réanimation (MIR)¹⁰⁴ et supprimé les DESC. La création de la MIR a ainsi sécurisé des recrutements dans les unités de réanimation, quand la MAR continue d'offrir une formation polyvalente et des possibilités plus importantes de changer de mode d'exercice¹⁰⁵. La réforme bouscule cependant les équilibres existants entre deux spécialités, dont l'une (MAR), est majoritaire en soins critiques et correspond à une double spécialisation et l'autre (MIR), minoritaire, constitue une spécialité exclusive.

Depuis 2017, tous les postes offerts aux épreuves classantes nationales (ECN) dans ces deux spécialités ont été pourvus. Toutefois les statistiques concernant les tours de recrutement, organisés deux fois par an par le centre national de gestion (CNG) pour pourvoir des postes de praticien hospitalier (PH), attestent de la difficulté à recruter des MAR et plus encore des MIR. Le rapport entre le nombre de lauréats des quatre derniers concours de praticien hospitalier (nouveaux entrants potentiels) et le nombre de postes à pourvoir s'est établi à 0,5 seulement pour la MIR et 0,6 pour la MAR, contre 0,72 pour l'ensemble des disciplines. Le taux de vacance statutaire¹⁰⁶ des praticiens hospitaliers en anesthésie-réanimation (42 %) est également nettement supérieur à la moyenne (36 %)¹⁰⁷. Les fédérations hospitalières soulignent que les tensions sont renforcées dans les unités isolées et les établissements périphériques. Elles vont s'accroître compte tenu d'une pyramide des âges inquiétante, en particulier pour les MAR : 40 % ont plus de 55 ans et 22 % ont entre 60 et 64 ans.

¹⁰⁴ Ce choix n'est pas propre à la France – c'est également le cas en Belgique par exemple –, mais il n'est pas majoritaire en Europe.

¹⁰⁵ En 2018, sur les près de 11 500 MAR en exercice, 40 % avaient une activité libérale exclusive ou mixte, contre seulement 8,5 % des 480 MIR.

¹⁰⁶ Les données sur les taux de vacance sont difficiles à apprécier : si le centre national de gestion connaît le taux de vacance statutaire des postes de praticien hospitalier, il ne mesure pas le taux de vacance réel, les médecins contractuels susceptibles d'occuper ces postes n'étant pas recensés.

¹⁰⁷ À l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris, on constate une pénurie de MAR, dont l'effectif a reculé de 9 % entre 2015 et 2019, non compensée par les effectifs de MIR. En région Auvergne-Rhône-Alpes, le taux de vacance des postes en anesthésie-réanimation pour les praticiens hospitaliers est de 35,8 %. En région Occitanie, 18 % des postes MAR et 16 % des postes de réanimation médicale sont vacants.

On constate donc que, face à ces évolutions et aux besoins croissants en soins critiques liés au vieillissement de la population, le nombre de postes de MIR proposés aux épreuves classantes nationales demeure trop faible (74 en 2020), malgré une progression de 15 % depuis 2017. Celui des postes de MAR, beaucoup plus élevé (473 en 2020), n'a progressé que de 1,4 % de plus que la progression générale du nombre d'internes (3,6 %). En 2020, la crise sanitaire n'a pas conduit les autorités à modifier sensiblement ces effectifs. Pour les années qui viennent, l'augmentation globale du nombre des postes MAR et MIR doit *a minima* être calibrée pour permettre l'augmentation de l'offre en soins critiques. Il convient naturellement de prévoir une montée en charge du nombre des MIR. Toutefois la polyvalence des MAR, justifiée en temps ordinaire et qui a de surcroît récemment montré toute son utilité, doit également être conservée. Sans attendre, des incitations à la double activité – anesthésie et réanimation – devraient être mises en place, ainsi que des périodes régulières d'exercice en réanimation pour les 50 % de MAR exerçant l'anesthésie à titre exclusif. Pour les internes ou les médecins, la possibilité de passerelles avec la spécialité MIR pourrait également être envisagée. Cela permettrait d'alléger les tensions actuelles et de faire face dans de meilleures conditions à des situations de crise sanitaire.

2 - Assurer la formation initiale des IDE et reconnaître les compétences d'IDE en soins critiques

Trois fois plus nombreux que les médecins, les 28 000 infirmier(e)s de soins généraux diplômés d'État (IDE) exerçant en soins critiques en constituent les « piliers » : 52 % du temps de travail total consacré par une équipe hospitalière de réanimation au lit du patient est effectué par les IDE¹⁰⁸. Ils sont à 95 % non spécialisés – seuls 5 % sont infirmier(e)s anesthésistes diplômés d'État (Iade), infirmier(e)s de bloc opératoire diplômés d'État (Ibode) ou cadres de santé. En effet, la France¹⁰⁹ n'exige pas de diplôme de spécialisation infirmier pour exercer en soins critiques. De plus, depuis la réforme des études de 2009, les futurs IDE ne reçoivent pas de manière systématique de formation initiale à la réanimation et seule une minorité d'élèves a accompli l'un des six stages obligatoires au sein d'une unité de soins critiques.

¹⁰⁸ D. Combarrous, D. Antoine, *Journée de formation régionale des IDE d'Auvergne-Rhône-Alpes, distribution des coûts en réanimation*, Hospices civils de Lyon, 2017.

¹⁰⁹ À la différence de pays comme l'Allemagne, la Belgique et la Suisse.

Pourtant, prendre en charge et surveiller des patients dans des situations graves et dans un environnement technique complexe, évolutif et à risque infectieux, requiert des compétences spécifiques¹¹⁰. Dès 2003, une circulaire¹¹¹ a ainsi rendu obligatoire une formation d'adaptation à l'emploi, sous forme d'un compagnonnage. Toutefois elle n'en a détaillé ni le contenu ni les modalités. En pratique, le format de cette formation est contraint par le contexte d'organisation des unités. Selon les sociétés savantes, cette formation de deux mois reste insuffisante et ne rend pas les IDE autonomes pour les techniques spécialisées¹¹². La Société française d'anesthésie et de réanimation observe en outre que « *ce temps d'intégration n'est jamais pris en compte dans l'établissement des effectifs, ce qui est source de tensions importantes sur les effectifs des soins critiques* ».

Les effectifs en réanimation sont réglementés : deux infirmiers pour cinq patients (de jour comme de nuit) et un aide-soignant pour quatre patients¹¹³. L'analyse des données du personnel de réanimation¹¹⁴ confirme un respect global de ces exigences. Sans le démentir, des médecins ont cependant indiqué à la Cour que des écarts sont constatés à l'occasion notamment d'arrêts maladie ou de congés¹¹⁵. En dernier ressort, il est obtenu grâce à des fermetures de lits, ponctuelles ou plus durables.

Des difficultés de recrutement d'IDE existent, en particulier en Île-de-France. Toutefois les tensions résultent surtout de la difficulté à les fidéliser, avec un *turn-over* important¹¹⁶, estimé à 24 % en 2015¹¹⁷ et qui s'accélère. Selon l'ensemble des interlocuteurs de la Cour, plusieurs facteurs y contribuent. Les effectifs réglementaires sont exprimés par référence au

¹¹⁰ Référentiel de compétences de l'infirmière de réanimation (société de réanimation de langue française, société française d'anesthésie et de réanimation, collège des réanimateurs extra-universitaires français, groupe francophone de réanimation et urgences pédiatriques, 2011).

¹¹¹ Circulaire DHOS/SDO n° 2003-414 du 27 août 2003 relative aux établissements de santé publics et privés pratiquant la réanimation.

¹¹² Oxygénation par membrane extracorporelle (ECMO), échanges plasmatiques, gestion des patients en mort cérébrale, trachéotomie.

¹¹³ Art. D. 6124-32 du code de la santé publique. Selon la direction générale de l'offre de soins, cela aboutit, compte tenu de la permanence des soins, à des ratios de 2,4 ETP annuels d'IDE et d'1,5 ETP annuel d'aide-soignant par patient. Les unités de surveillance continue ne sont pas soumises à de telles exigences réglementaires.

¹¹⁴ SAE 2018.

¹¹⁵ Une enquête flash conduite en octobre 2020 par le syndicat des médecins réanimateurs auprès des chefs d'unités de réanimation indique que 13 % des 114 répondants estiment ne pas être en mesure de respecter les effectifs réglementaires 24h/24, 7j/7 et 365 jours par an.

¹¹⁶ À l'Assistance publique-hôpitaux de Paris, le *turn-over* des personnels infirmiers en soins critiques était de 17 % en 2019, à rapprocher du *turn-over* moyen en service de soins conventionnels (13 %).

¹¹⁷ G. Jones et al., « Demographic and occupational predictors of stress and fatigue in French Intensive-care », *International Journal of Nursing Studies*, 2015.

nombre de patients pris en charge à l'instant t , non par lits installés dans chaque unité. Ceci ne permet pas d'apporter à ces dernières la souplesse d'organisation nécessaire et de préserver des marges utiles en période de suractivité. De plus, les équipes sont jeunes et l'exercice marqué par le poids psychologique de la gestion de situations difficiles¹¹⁸ : un patient sur cinq pris en charge en réanimation décède au cours du séjour¹¹⁹. Les conditions de travail sont exigeantes, avec souvent une organisation du temps de travail en 12 heures : mieux adaptée à des prises en charge lourdes, elle peut induire une pénibilité supplémentaire. L'importance du *turn-over* suscite des tensions qui favorisent à leur tour des départs plus rapides, créant ainsi une spirale préjudiciable aux services.

Dès lors, il conviendrait de mettre en place une formation qualifiante et reconnue d'infirmier en réanimation, non obligatoire pour exercer dans ces unités : cela permettrait de donner des perspectives professionnelles à des infirmiers et d'améliorer la stabilité et la qualité des équipes. Par ailleurs, la formation initiale des infirmiers devrait systématiquement inclure des enseignements et stages en soins critiques. Enfin, des modules de formation paramédicale continue aux soins critiques devraient être disponibles dans tous les établissements de santé pour les IDE qui le souhaitent : cela conduirait à des équipes mieux aguerries et permettrait, en cas de besoin, la mobilisation rapide de personnels formés.

C - Reconstruire un modèle de financement cohérent

Le mode de financement des soins critiques a participé indirectement à leur recul progressif au regard des besoins. En effet, compte tenu des règles en vigueur, l'ouverture d'un lit en réanimation médicale génère actuellement un déficit moyen estimé par la Cour à 115 000 € par an¹²⁰. Cette situation n'est pas de nature à inciter les établissements à adapter leurs capacités d'hospitalisation aux besoins constatés, principe qui fonde pourtant la tarification à l'activité (T2A).

¹¹⁸ Au sein des établissements hospitaliers, 23 % des décès ont lieu en réanimation (14,6 %), en soins intensifs (3,4 %) ou en surveillance continue (5 %), alors que ces services ne réalisent que 4,3 % des séjours.

¹¹⁹ V. Lindecker-Cournil, « Mortalité après un séjour en réanimation en France », *Revue d'Épidémiologie et de Santé Publique*, 2019.

¹²⁰ Donnée établie pour 2018. Il s'agit d'une moyenne établie par la Cour des comptes sur la base des comptes de résultat analytiques de six établissements de santé (Assistance publique-hôpitaux de Paris, deux centres hospitaliers universitaires, deux centres hospitaliers et une clinique) regroupant 704 lits de réanimation, soit 14 % de la capacité totale. C. Martin et al., dans une publication de 2013, constatent que dans une unité de soins critiques gérée de façon performante, le déficit par lit avoisine les 200 000 € (C. Martin et al., « Réanimations : travailler (beaucoup) plus pour gagner plus, mais toujours pas assez », *Annales Françaises d'Anesthésie et de Réanimation* n° 32, 2013).

1 - Mettre fin à l'effet de ciseau entre des tarifs en baisse et des charges en hausse

Un service de soins critiques est financé par plusieurs types de recettes. La tarification à l'activité (T2A) conduit à affecter à chaque séjour hospitalier une recette, en fonction de l'intensité des soins prodigués. S'ajoutent des suppléments journaliers répondant à des critères médico-techniques. L'ensemble représente entre 75 % et 85 % des recettes totales, auxquelles s'ajoutent les produits issus de l'utilisation de certains médicaments onéreux (7 % des recettes). Le financement repose également sur un ticket modérateur, calculé comme une quote-part de 20 % du tarif journalier de prestation : à la charge des assurances complémentaires ou des patients, il représente une source de financement accessoire (entre 4 % et 8 %). Enfin, certaines dotations (Mig ou Merri¹²¹) participent à ce financement, pour une faible part des recettes, variable selon les établissements (entre 5 % et 10 % des recettes¹²²).

Ce mode de financement, qui repose très largement sur le niveau d'activité des services, permet de garantir une juste répartition des ressources entre établissements. Toutefois il expose fortement les gestionnaires hospitaliers aux écarts entre les recettes issues de l'activité et les charges qui y sont rattachées.

La Cour a cherché à évaluer l'impact des choix tarifaires effectués au cours des cinq dernières années sur les services de réanimation. Pour ce faire, l'évolution des tarifs publics des 27 groupes homogènes de malades (GHM) les plus fréquemment associés à un séjour en réanimation (soit un tiers de l'activité) a été analysée. Les résultats montrent que la totalité de ces GHM ont connu une baisse tarifaire sur la période 2014-2019, de 9 % en moyenne en euros constants. S'agissant des GHM médicaux, les baisses les plus fortes concernent la prise en charge de l'œdème pulmonaire et la détresse respiratoire (12,3 % de baisse du tarif public) et les bronchopneumopathies chroniques surinfectées (10,8 %).

L'ampleur de ces baisses tarifaires conduit à s'interroger, s'agissant de services qui les subissent sans que les gestionnaires hospitaliers disposent de véritables leviers pour en atténuer l'impact. En vue de garantir la sécurité des soins pour ces prises en charge complexes, les effectifs des unités de soins critiques sont réglementés. Les taux d'occupation de ces unités sont déjà supérieurs aux recommandations

¹²¹ Dotations au titre des missions d'intérêt général (Mig) et des missions d'enseignement, de recherche, de référence et d'innovation (Merri).

¹²² La part que représentent ces recettes est plus forte dans les centres hospitaliers universitaires. Elle atteint par exemple 12,7 % à l'Assistance publique-hôpitaux de Paris en raison des activités de recherche clinique et d'une charge plus forte en matière de permanence des soins pour des réanimations spécialisées.

des sociétés savantes. Les durées de séjour sont déjà en réduction. Et, compte tenu, de leur niveau de gravité, les patients des unités de soins critiques ne sauraient naturellement être pris en charge ailleurs.

De plus, ces baisses tarifaires n'ont pas été compensées par une hausse des suppléments journaliers, qui permettent d'ajouter une valeur journalière au tarif pour financer le caractère particulièrement coûteux des soins critiques. Ces suppléments ont en effet, eux aussi, baissé, de 6,5 % en euros constants sur la période 2013-2019.

En parallèle, au cours de la période 2014-2018, les charges des services de soins critiques ont pour leur part connu une progression significative : de + 7 % en réanimation à + 9 % pour les unités de surveillance continue ou de soins intensifs (en euros constants). À titre d'illustration, un séjour en réanimation représente une charge moyenne de 1 848 € par jour d'hospitalisation en 2018, contre 1 691 € en 2014¹²³. Cette progression s'explique par les charges de logistique et de gestion générale (+15 %) et par la hausse des dépenses de personnels médicaux (+13 %). La progression des charges liées au personnel non médical, qui représentent à elles seules 55 % des charges nettes, reste relativement modeste (+ 3 %).

2 - Veiller à la neutralité de la tarification sur le financement des soins critiques

L'article 79 de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2017 a prévu le cadre générique d'une réforme du modèle de financement des unités de soins critiques en combinant une partie financée à l'activité et une partie forfaitaire. L'objectif de ce modèle mixte est de mieux prendre en compte les spécificités de la filière des soins critiques, caractérisée par des coûts fixes importants en raison des normes de fonctionnement, de la variabilité de l'activité et de la nécessité de pouvoir prendre en charge de nouveaux patients en urgence à tout moment, justifiant un taux d'occupation cible de 80 % à 85 %. Or, la logique de tarification actuelle induit une maximisation du taux d'occupation des unités, peu compatible avec la nécessité de disposer de lits disponibles pour l'accueil des patients en urgence.

¹²³ Données issues des données du retraitement comptable (ATIH, 2018). Ce coût moyen semble cohérent avec celui déterminé en 2017 par une équipe lyonnaise, de 1 890 € (D. Combarous, D. Antoine, *Journée de formation régionale des IDE d'Auvergne-Rhône-Alpes, distribution des coûts en réanimation*, Hospices civils de Lyon, 2017).

Afin de documenter les contours de ce nouveau modèle, des travaux d'identification du coût du séjour en soins critiques, plus fins que ceux aujourd'hui disponibles, ont été menés dans le cadre d'une étude de coût dédiée¹²⁴. Toutefois les résultats de cette étude n'ont pas été considérés comme concluants¹²⁵, retardant d'autant l'avancée des travaux de réforme du modèle de financement des soins critiques.

Cette réforme nécessaire reste aujourd'hui à engager. Elle devrait avoir pour objectif principal de neutraliser l'impact des modalités de financement sur la décision d'installer de nouveaux lits de réanimation. En effet, cette activité, qui a pour particularité de n'avoir aucune alternative possible dans le système de soins, doit voir ses capacités évoluer au regard des seuls besoins épidémiologiques et de la file active de patients en demande de soins.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Durant la crise sanitaire, les soins critiques ont su s'adapter rapidement face à l'urgence, au prix d'une improvisation organisationnelle et de déprogrammations massives des activités dont l'impact en termes de santé publique doit être évalué.

De manière plus pérenne, le vieillissement que connaîtra la population française dans les 20 années à venir rend indispensable une évolution capacitaire. Pourtant, les actions qui découlent de la planification sanitaire semblent poursuivre un seul autre but : la concentration, certes souhaitable, de l'offre de soins, notamment en réanimation, sans agir réellement sur le nombre de lits. Ce constat ne fait que traduire l'impossibilité pour les ARS d'agir sur le principal levier qu'est la démographie médicale.

De plus, les établissements de santé confrontés à une pénurie d'anesthésistes-réanimateurs pour leurs activités chirurgicales, à la faiblesse de l'effectif des réanimateurs médicaux, à un sous-financement de la réanimation médicale et à un turn-over infirmier en réanimation parmi les plus élevés, ne sont pas incités à ouvrir de nouveaux lits.

¹²⁴ Cette étude a été initiée en 2016 sur les données de 2015, puis reconduite pour les données 2017 et 2018.

¹²⁵ Du fait de la petite taille des échantillons et de leur variabilité sur trois ans, les résultats de cette étude mettent en évidence des coûts constatés avec de larges intervalles de confiance statistiques.

Pour contribuer utilement à cette réflexion, la Cour formule les recommandations suivantes adressées au ministère en charge de la santé :

- 1. évaluer, en termes de santé publique, les conséquences des déprogrammations chirurgicales et des transferts de patients durant l'épidémie de covid 19 ;*
- 2. déterminer au niveau national un modèle d'organisation et de coordination des soins critiques et son mode de gouvernance, qui soit en mesure d'inclure les structures publiques et privées ;*
- 3. évaluer l'impact du vieillissement de la population sur les besoins d'hospitalisation en soins critiques à long terme et augmenter l'offre en conséquence, en conservant la logique, initiée par le décret de 2002, de plateaux techniques de grande taille, en corrigeant les inégalités territoriales et en visant un renforcement des effectifs des personnels médicaux selon la double voie d'accès (médecins anesthésistes-réanimateurs et médecins intensivistes-réanimateurs) ;*
- 4. réviser le plan de formation initiale des infirmier(e)s de soins généraux en intégrant des modules spécifiques de formation théorique et pratique aux soins critiques et reconnaître les compétences acquises par une qualification reconnue d'infirmier(e)s en réanimation, non obligatoire pour exercer dans ce secteur ;*
- 5. déterminer un nouveau modèle de financement des soins critiques afin de garantir la neutralité de la tarification à l'activité.*

Réponses

Destinataire n'ayant pas répondu

Ministre des solidarités et de la santé

Les établissements de santé face à la première vague de covid 19 : exemples néo-aquitains et franc-comtois

PRÉSENTATION

En juin 2020, les juridictions financières ont décidé d'engager une enquête sur les conséquences de la pandémie de covid 19 à partir d'un échantillon d'établissements de santé. À cette date, la première vague n'était pas achevée, nombre de prévisions anticipaient un rebond et la plupart des établissements étaient encore plongés dans la gestion de crise. L'enquête s'est, en conséquence, attachée à respecter trois objectifs : fournir, en parallèle des travaux de la Cour sur les soins critiques, une vision territoriale du système de soins face à la crise ; mettre à disposition du débat public des constats généraux contredits avec l'ensemble des acteurs pour éclairer les citoyens comme les décideurs ; porter l'essentiel des investigations sur une région moins en tension (Nouvelle-Aquitaine), pour ne pas sur-solliciter les acteurs sanitaires, qui ont d'ailleurs accueilli positivement cette enquête.

Si la Nouvelle-Aquitaine a connu un nombre de malades significativement inférieur aux autres régions, elle a néanmoins été affectée par la dimension organisationnelle ou financière de cette crise comme toutes les autres, la réponse nationale ayant été caractérisée par son uniformité sur tout le territoire. De plus, si les investigations ont surtout porté sur neuf établissements de santé néo-aquitains, il a été possible de mettre en miroir la situation d'un établissement de Bourgogne-Franche-Comté, région plus durement touchée par la covid 19, afin de vérifier la validité des observations dans un contexte épidémique différent¹²⁶. L'échantillon de l'enquête¹²⁷ permet ainsi de dégager des constats sur trois séries de questions : l'état de préparation des établissements, la réponse apportée à l'arrivée de la première vague et enfin les premières conséquences sur l'activité, la gestion des ressources humaines et les finances à l'issue de cette première vague, sur la période qui s'étend de mars à mai¹²⁸.

Le système de soins ainsi analysé apparaît globalement mal préparé à une crise inédite, profonde et durable, avec des plans peu adaptés et des fragilités dans la circulation de l'information (I). À l'échelon des établissements, ce système a su s'adapter rapidement pour faire face à la première vague, mais au prix d'importantes réorganisations et d'une déprogrammation massive, dont les conséquences seront potentiellement lourdes en sortie de crise, surtout au regard du nombre de patients covid confirmés (II). Un certain nombre d'observations portent enfin sur les difficultés à comptabiliser précisément les capacités de soin initiales, les lits de réanimation disponibles ou le nombre de personnes atteintes par le virus, informations pourtant cruciales dans les choix opérés au plan national pour faire face à la crise.

¹²⁶ Entre le 16 mars et le 23 juin, la Nouvelle-Aquitaine déplore 412 décès covid, soit 0,7 pour 10 000 habitants, la Bourgogne-Franche-Comté 1 035 décès soit 3,6 pour 10 000.

¹²⁷ Pour la Nouvelle-Aquitaine, deux CHU (Bordeaux et Poitiers), trois hôpitaux de recours dont deux supports de GHT (CH de Pau, Saintes et Tulle), un établissement privé (polyclinique de Bordeaux-Nord), trois établissements dits de troisième ligne (CH de Saint-Jean-d'Angély, Oloron et Orthez) ; pour Bourgogne-Franche-Comté, le CH Nord Franche-Comté.

¹²⁸ Avec, le cas échéant, des données des mois de juin et de juillet.

I - L'état de préparation à une crise inédite

A - Les moyens prévus, les moyens effectifs

Le schéma régional de santé de Nouvelle-Aquitaine 2018-2023 prévoit que chaque zone territoriale¹²⁹ soit *a minima* dotée d'un site d'implantation de réanimation – aucune suppression n'étant prévue durant cette période¹³⁰.

En 2019, la Nouvelle-Aquitaine disposait, au total, de 1 678 lits de soins critiques hors pédiatrie dont 443 lits de réanimation, 479 lits de soins intensifs (SI) et 756 lits de surveillance continue (SC) – selon la statistique annuelle des établissements de santé (SAE). L'enquête a montré (cf. *infra*) quelques incertitudes sur la comptabilisation exacte des capacités disponibles¹³¹.

Si l'on s'en tient aux seuls lits de réanimation, la Bourgogne-Franche-Comté disposait d'un peu plus de sept lits pour 100 000 habitants et la Nouvelle-Aquitaine, un peu plus de neuf¹³².

Depuis 2016, la situation capacitaire des établissements contrôlés est restée assez stable, avec généralement une légère diminution du nombre de lits de réanimation autorisés, compensée par une augmentation du nombre de lits de soins critiques (soins continus et soins intensifs).

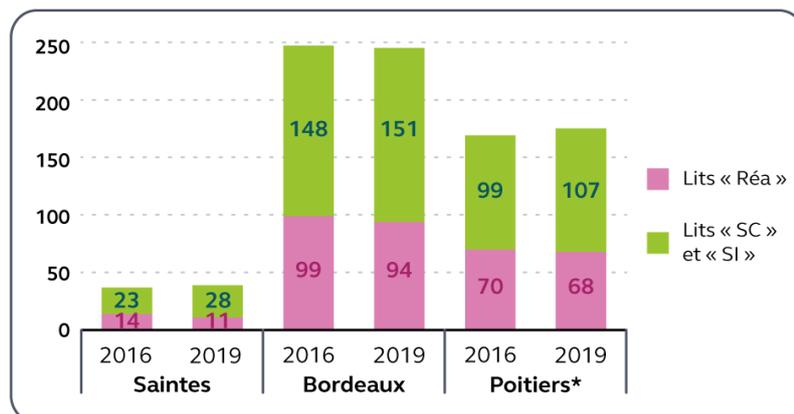
¹²⁹ La Nouvelle-Aquitaine est divisée en 13 zones territoriales, Bourgogne Franche-Comté en 10.

¹³⁰ Une autorisation supplémentaire au bénéfice de la Gironde est envisagée.

¹³¹ L'ARS a mentionné, dans le cadre de l'enquête, le chiffre de 415 lits de réanimation autorisés, avant réorganisation, proche de la SAE, chiffre pouvant être porté à 517 lits (palier 1) voire à 692 lits (palier 2) par mobilisation des unités de soins continus et des ressources humaines disponibles.

¹³² Sur la base de 204 lits de réanimation en Bourgogne-Franche-Comté (avant réorganisation de l'offre) et 535 en Nouvelle-Aquitaine.

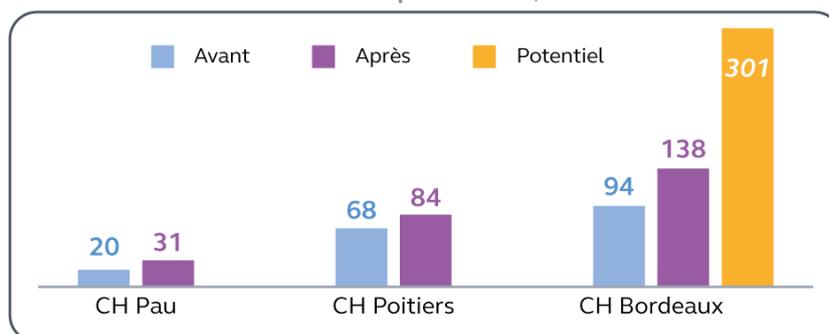
Graphique n° 1 : évolution des capacités disponibles en réanimation, surveillance continue (SC) et soins intensifs (SI) entre 2016 et 2019 à Saintes, Bordeaux et Poitiers



Source : Cour des comptes à partir des chiffres fournis par les établissements
 Note * 2017 et non 2016 pour Poitiers.

Par ailleurs, les établissements ont tous, conformément aux consignes nationales, déprogrammé des interventions chirurgicales afin d'augmenter les capacités dédiées aux patients covid, notamment en lits de réanimation, qui ont donc été accrues au plus fort de la crise.

Graphique n° 2 : augmentation des capacités en réanimation entre mars et avril – exemples de Pau, Poitiers et Bordeaux



Source : Cour des comptes à partir des chiffres fournis par les établissements

Ce constat ne vaut pas pour le CH de Tulle, qui n'a pu bénéficier d'autorisation temporaire de transformation de ses lits de soins intensifs polyvalents en lits de réanimation au motif que la capacité était suffisante au CH de Brive, seul établissement corrézien doté en lits de réanimation.

Le centre hospitalier Nord Franche-Comté disposait quant à lui de 20 lits de réanimation, ce qui s'est révélé largement insuffisant, puisqu'il a dû passer au plus fort de la crise à 64 lits, dont 52 dédiés aux patients covid.

B - Le plan blanc : un outil mal adapté à une épidémie

Les établissements de santé ont l'obligation de mettre en œuvre une politique de prévention et de gestion de crise et donc de disposer d'un plan blanc, lequel s'intègre dans un plan élargi définissant la coordination entre les acteurs de santé¹³³.

Quand la pandémie de covid 19 est survenue, tous les établissements contrôlés disposaient d'un plan blanc, la plupart du temps actualisé. Les établissements qui ont déclenché ce plan l'ont fait entre le 9 mars (Saintes) et le 27 (Pau), le CH Nord Franche-Comté, quant à lui, déclenchant une cellule de crise dès le 5 février, puis le plan le 13 mars.

En revanche, il n'a été activé ni au CHU de Bordeaux ni à celui de Poitiers, car considéré dans les deux cas comme inadapté à une gestion pandémique de long terme, mais plutôt conçu pour un afflux de patients sur un temps très court (attentats, accidents, etc.)¹³⁴. Cela n'a pas empêché le DG du CHU de Bordeaux d'activer une cellule de crise dès le 24 janvier 2020, celui de Poitiers activant dès le 24 février 2020 sa procédure de gestion de crise, avec une cellule de crise et un plan de continuité de l'activité.

L'état des plans blancs est globalement satisfaisant (détaillé, actualisé), malgré des situations variables. Ainsi, aucun exercice en situation réelle n'a été mené à Saintes, qui a cependant participé à des exercices visant à évaluer de façon dématérialisée les fiches réflexes. À Pau, plusieurs exercices ont été réalisés en 2019 à la demande de l'ARS ou à l'initiative de l'établissement ; le plan blanc y avait été réactualisé à l'occasion de l'organisation de deux sommets internationaux dans les Pyrénées-Atlantiques¹³⁵. À Bordeaux, le CHU et la clinique Bordeaux-Nord, dont le plan blanc a été réactualisé en novembre 2019 à la suite d'un rapport d'inspection de l'ARS, ont régulièrement participé à des exercices, notamment pour faire face à de évènements spécifiques (G7 à Biarritz, sommet africain à Bordeaux) ou à la crise des « Gilets jaunes ».

¹³³ Circulaire DHOS/CGR/2006/401 du 14 septembre 2006 : « le plan blanc doit être régulièrement testé dans le cadre d'exercices dont la fréquence est au minimum annuelle. Le directeur de l'établissement est le seul responsable de la mise en œuvre [...] et il lui appartient en particulier d'organiser les exercices de crise ».

¹³⁴ Le CH d'Orthez a produit au début de la crise, un document intitulé « Plan blanc-covid 19 » comportant des fiches mieux adaptées à la situation de la crise à traiter.

¹³⁵ G7 à Biarritz en 2019 et G5 Sahel à Pau en janvier 2020.

Une situation spécifique : le plan blanc du CHU de Bordeaux

Au CHU de Bordeaux, établissement de référence de la zone de défense, la direction de la qualité est responsable de la gestion des crises et un ingénieur-qualité est identifié référent « gestion de crise et plan blanc ». Un coordinateur médical du plan blanc est désigné par le directeur général (DG) après avis du président de la commission médicale d'établissement (CME) et, depuis 2004, un groupe plan blanc permanent assure une veille destinée à permettre une actualisation annuelle du plan – l'actualisation 2020, démarrée en août, était encore en cours à l'automne. Depuis 2017, on recense 14 exercices internes et 10 exercices avec le Samu. La liste des exercices réalisés confirme la prédominance de scénarii de type fusillade, attentat, accident, explosion, toute situation qui implique un afflux de victimes importants, et l'absence de scénario impliquant une crise épidémique longue et violente. Il y a cependant eu, en 2014, une synthèse de l'organisation EBOLA et, en 2018, un test capacitaire du ROR¹³⁶, avec activation de la salle de régulation de crise du Samu. L'examen de la liste des exercices a montré que les exercices coordonnés (avec la préfecture, le SDIS, l'armée) ne sont pas majoritaires.

C - Une gestion des stocks de produits de santé qui révèle quelques situations difficiles

L'enquête a montré que l'état des stocks était perfectible. Il appartenait pourtant aux établissements de disposer d'un stock de moyens de protection, au-delà des ressources propres, pour assurer la prise en charge de patients covid 19¹³⁷, et d'en assurer la surveillance rigoureuse.

Au début de la pandémie, et contrairement à ce qui est préconisé, ceux-ci n'auraient pas permis de faire face rapidement à un afflux ininterrompu de malades. Ainsi, à Saintes, les stocks de la plupart des produits indispensables à la protection des soignants avaient sensiblement chuté de façon inexplicable (par exemple, le nombre de masques FFP2 est passé de 11 500 en 2018 à 4 950 en 2019). À Pau ou Orthez, il restait un stock de masques périmés datant de l'épidémie H1N1 qui, une fois contrôlé, a cependant pu être utilisé. Le CH de Tulle, qui disposait d'un stock de 5 500 masques chirurgicaux et de 1 250 masques FFP2 au début de la pandémie, a vu sa consommation de masques passer d'environ 2 000 par mois en 2019, à environ 10 000 par semaine au plus fort de la crise et les sur-blouses à usage unique de 610 à 1 700 par semaine. Finalement, le CH de Pau a décidé la constitution d'un stock de sécurité correspondant à un mois de consommation, quand celui de Tulle a constitué un stock de sécurité de deux mois.

¹³⁶ Répertoire opérationnel des ressources.

¹³⁷ Ministère des solidarités et de la santé, *Préparation à la phase épidémique de Covid 19*, opus 1 et 2, février et mars 2020.

Par ailleurs, s'il a pu y avoir de façon ponctuelle des tensions sur certains produits (blouses à Saintes, solutions hydro-alcooliques et tabliers à Pau et à Orthez), il n'y a pas eu de rupture dans la mise à disposition des équipements de protection individuelle (EPI), grâce à trois facteurs : la libération des stocks de Santé Publique France (SPF) ; l'action des établissements support des GHT qui ont joué leur rôle de logisticien au profit de leur groupement, voire au-delà au profit d'établissements de leur territoire, en gérant et en distribuant les équipements de protection individuelle issus du stock de Santé Publique France avec l'appui de l'ARS, la plupart du temps sur une base hebdomadaire ; l'apport des dons des entreprises privées¹³⁸. Enfin, des commandes en urgence auprès de nouveaux fournisseurs ont parfois été nécessaires.

Le CHU de Bordeaux a pour sa part été livré toutes les semaines à partir du 10 mars 2020 et, à fin août 2020, après 49 livraisons sur 25 semaines, il avait reçu près de 8 millions de masques de tous types à distribuer à l'ensemble des structures sanitaires et médico-sociales de la Gironde, ce qui l'a obligé à réorganiser sa plateforme de distribution. Selon le CHU, fin avril 2020, le niveau de couverture des stocks lui permettait de couvrir les besoins.

Le CHU de Poitiers a joué un rôle identique, à travers son magasin central, transformé en plateforme pour l'ensemble des établissements sanitaires et médico-sociaux de la Vienne. Cette centralisation de la gestion, utile selon lui pour une vision globale et en temps réel des stocks, a néanmoins un coût important en ressources humaines et a rencontré des difficultés liées au sous-dimensionnement des espaces de stockage.

Plus généralement, il a été difficile de trouver des espaces de stockage sécurisé, ce qui a conduit l'ARS de Nouvelle-Aquitaine à mettre à disposition un lieu de stockage supplémentaire.

À l'opposé, le CH Nord Franche-Comté a été confronté à un véritable risque de pénurie, qu'il n'a pu surmonter qu'au prix d'achats « hors marché » et d'appels aux dons sur les réseaux sociaux.

À l'occasion de cette crise, des hausses de prix considérables ont été constatées chez certains fournisseurs – à l'image de boîtes de gants passant de 2 € avant la crise à 8,60 € aujourd'hui pour le CH Nord Franche-Comté (ou celui de Tulle). La hausse la plus forte a concerné les gants nitriles, dont le tarif à l'unité est passé de 0,0024 € HT à 0,22 € HT, soit une multiplication par près de 100. La plupart des consommables ont ainsi vu leur prix fortement augmenter entre 2019 et celui facturé durant la crise. Les services du CH de Tulle ont ainsi évalué que le coût des équipements de protection individuelle pour la prise en charge d'un patient covid avait été multiplié par cinq, les coûts les plus importants concernant l'habillement.

¹³⁸ 987 000 masques au CHU de Bordeaux, à rapporter aux 8 millions reçus de SPF entre mars et juillet, soit plus de 10 %.

L'enquête n'a pas mis en évidence de défaillances en matière de respirateurs en Nouvelle Aquitaine : les établissements en tension ont pu récupérer des respirateurs auprès d'autres établissements (clinique Bordeaux-Nord auprès d'autres établissements du groupe, ou CH de Saintes auprès du CH de Saint-Jean-d'Angély). À l'opposé, le CH Nord Franche-Comté a été en situation véritablement critique et a dû se faire prêter des respirateurs par une clinique de Belfort et par le service départemental d'incendie et de secours du Territoire de Belfort.

Enfin, la gestion des médicaments, en particulier ceux utilisés en réanimation, a de même constitué une problématique importante, dans un contexte d'explosion de la demande mondiale. Une plateforme nationale a été déployée afin de permettre aux ARS de disposer quotidiennement des données de stocks et de consommation. En Nouvelle-Aquitaine, l'ARS a mis en place une cellule de crise couvrant l'ensemble des questions relatives aux moyens et produits pharmaceutiques (médicaments et dispositifs médicaux), avec pour mission notamment de répartir les dotations État en molécules contingentées (midazolam, propofol).

D - La mise en place de la stratégie de lutte

1 - Un pilotage national mis en place relativement tôt

Le plan ORSAN-REB¹³⁹ a été déclenché par le ministre des solidarités et de la santé le 23 février 2020. Le stade 2, passage du freinage de l'introduction du virus au freinage de sa propagation, a été déclenché le 6 mars 2020. Le stade 3 (épidémique) a été déclenché le 14 mars 2020¹⁴⁰. Le guide méthodologique covid 19, dans sa version du 16 mars 2020, ciblait 38 établissements de 1^{ère} ligne sur tout le territoire, dont les trois CHU néo-aquitains (Bordeaux, Poitiers et Limoges) et les 2 CHU bourguignon et franc-comtois (Dijon et Besançon). Un deuxième niveau vise des établissements de santé mobilisables en cas d'aggravation de la circulation du virus afin d'augmenter les capacités des établissements de première ligne et désignés selon trois critères : présence d'une unité d'infectiologie et d'un laboratoire de biologie et possibilité d'isoler les patients. En mars, 183 établissements de santé étaient ainsi habilités. Cette organisation n'a toutefois pas été strictement respectée par la suite.

¹³⁹ Organisation de la réponse du système de santé en situations sanitaires exceptionnelles (ORSAN) avec composante REB 5 (Risques épidémiques et biologiques) depuis 2019.

¹⁴⁰ Les établissements de santé sont alors classés en deux « lignes », la première étant constituée d'établissements habilités, censés accueillir les « cas confirmés » dans des conditions de sécurité maximum (chambres d'isolement en réanimation, capacité de diagnostics virologiques, présence d'un plateau technique spécialisé, opérationnel H24 et 7 jours sur 7, recours permanent à un infectiologue).

2 - Les instructions de l'ARS

Au sein de l'ARS, c'est la cellule de veille, d'alerte et de gestion sanitaire (CVAGS) rattachée à la direction de la santé publique (DSP) qui a mis en œuvre, à partir du 27 janvier 2020, la plateforme de veille et d'urgence sanitaire renforcée (PVUSR)¹⁴¹, chargée de suivre quotidiennement l'évolution de l'épidémie. À compter du 8 mars 2020, l'ARS activait la cellule régionale d'appui et de pilotage sanitaire (CRAPS) dans des locaux dédiés.

L'ARS a largement utilisé son site internet aux fins de communications avec les établissements. Un encart dédié aux établissements renvoie en outre au guide national de préparation du système de santé covid 19. Au-delà de son rôle de coordination générale et de diffusion des instructions nationales et des bonnes pratiques, l'ARS jouait un rôle opérationnel en matière de recensement et de gestion des lits au niveau régional, avec l'appui du répertoire national des ressources (ROR, cf. *infra*), applicatif dans lequel les établissements de santé saisissent leurs lits occupés et disponibles, notamment de réanimation.

II - Une gestion de la crise marquée par une adaptation locale pragmatique à des règles nationales complexes

A - Les acteurs

1 - L'Agence Régionale de Santé

L'ARS a, par mail du 26 février 2020, officiellement informé les établissements de santé néo-aquitains de la mise en œuvre du volet ORSAN-REB et de leur place dans ce dispositif. Le lendemain, les établissements siège des services d'urgence ont été invités à se mobiliser et à définir une stratégie d'augmentation de 10 % de leur capacité d'accueil et de prise en charge, les délégations départementales de l'ARS étant chargées de contrôler l'effectivité de cette augmentation capacitaire.

¹⁴¹ Plateforme composée du médecin responsable de la CVAGS, d'un gestionnaire de cette cellule, d'un permanencier du point focal régional, d'un pharmacien, d'un membre de la cellule de zone de défense sanitaire et d'un représentant de l'offre de soins et de l'autonomie (DOSA), d'un membre de la cellule de communication et d'un représentant de SPF.

2 - L'établissement de référence néo-aquitain

Chaque zone de défense est dotée d'un (ou de plusieurs) établissements de santé de référence (ESR)¹⁴². Le CHU de Bordeaux, ESR pour la zone de défense Sud-Ouest, a invité l'ARS Nouvelle-Aquitaine et Santé publique France (SPF), dès le mois de février, à participer aux réunions de sa cellule de crise, prenant ainsi une part déterminante dans la gestion de la crise, au côté de l'ARS. Il a servi de relais aux instructions de l'ARS et accompagné cette dernière, notamment en matière d'expertise médicale, en infectiologie par exemple. Il a aussi joué un rôle essentiel dans le recueil et la remontée des informations sur l'évolution de l'épidémie, ainsi qu'un rôle de coordinateur avec les établissements supports de GHT et avec les établissements privés pour l'organisation de la prise en charge des patients.

3 - Les autres établissements

Pour le CHU de Poitiers, les relations ont été plus chaotiques, faisant intervenir soit l'ARS, soit les délégations départementales (de la Vienne voire de la Gironde), même si le circuit d'informations n'était pas différent pour le CHU, des autres établissements. Il en a résulté une certaine confusion, car l'ARS a laissé le CHU de Poitiers piloter la coordination avec l'ensemble des acteurs du territoire, en y associant d'ailleurs le médecin de la direction départementale de l'ARS et en organisant le dépistage sur le territoire.

Pour les autres établissements supports de GHT, les relations avec l'ARS ont été plus fluides. Le CH de Saintes estime qu'elle a joué « *son rôle de coordination transcendant le cloisonnement traditionnel du système de santé français dans ses composantes principales : hôpital, ville, médico-social* »¹⁴³. Toutefois, ce constat favorable est plus nuancé chez les praticiens, certains indiquant ne pas avoir attendu les instructions nationales pour s'organiser. L'information est d'abord passée par les sociétés savantes et les réseaux informels de spécialistes concernés par les prises en charge covid, notamment à partir des constats effectués dans les hôpitaux touchés les premiers. Pour les praticiens des CH de Pau et d'Orthez, c'est ce retour d'expérience en temps réel qui a contribué à une prise de conscience rapide de la gravité de la pandémie. Les constats sont identiques dans ces deux CH, sachant qu'à Pau, la diffusion des informations liées à la covid 19 a cessé le 1^{er} juillet pour reprendre le 15 septembre, en accord avec l'ARS. Dans son cas, une réunion mensuelle se tenait entre les établissements supports du GHT (Pau et Bayonne), l'ARS, le département des Pyrénées-Atlantiques et les responsables des Ehpad.

¹⁴² L'arrêté du 30 décembre 2005 relatif à la liste des établissements de santé de référence désigne pour chacune des sept zones de défense et de sécurité de France métropolitaine un ou plusieurs établissements « référent de zone » pour les situations sanitaires exceptionnelles. Leurs missions sont définies à l'article L. 3131-9 du code de la santé publique.

¹⁴³ Le centre hospitalier de Saintonge, ou CH de Saintes, est l'établissement support du GHT de Saintonge, qui couvre les deux tiers du département de Charente-Maritime.

Certains établissements de la région (polyclinique de Bordeaux-Nord, par exemple) ont regretté un afflux massif d'informations, sans tri ni véritable hiérarchisation préalables, ce qui a nécessité un travail interne d'appropriation avant la diffusion dans les services.

En Bourgogne-Franche-Comté, les constats sont proches : l'ARS a transmis les informations, instructions et recommandations de bonnes pratiques, le CH Nord Franche-Comté renseignant les diverses applications réglementaires (SI-VIC, ROR, résultats des tests, etc.).

4 - La situation au sein des GHT

Le CHU de Bordeaux a reçu dès le début de la première vague les équipes des établissements de son GHT, en élaborant, en liaison avec l'ARS, une stratégie de prise en charge graduée des cas covid+ et hors-covid et en proposant un appui technique aux équipes logistiques¹⁴⁴. Le CHU de Poitiers s'est principalement investi dans le suivi des lits disponibles et a apporté son soutien aux Ehpad et aux établissements accueillant des patients en situation de handicap, avec en particulier la création d'une équipe mobile pour des activités de dépistage de grande ampleur et de conseil en lien avec l'équipe opérationnelle d'hygiène hospitalière. Le CHU de Limoges, dont le GHT couvre tout le Limousin, a joué son rôle de logisticien et d'expert au profit, en l'occurrence, du CH de Tulle, qui récupérait ses dotations au CH de Brive. L'enquête a montré que les autres établissements supports de GHT non CHU (CH de Saintes et de Pau) ont également assumé le rôle de logisticien et d'établissements ressources pour les achats.

Le rôle des GHT a également été décisif pour les transferts de patients. En Charente-Maritime, les décisions à prendre l'ont été au niveau départemental (où coexistent deux GHT), par la création d'une astreinte H24 des infectiologues des deux établissements de recours afin d'offrir aux équipes médicales du territoire une expertise préalable à tout transfert. En Béarn-Soule, une procédure de transfert des patients au sein du GHT (Orthez et Oloron) a été élaborée à partir d'un algorithme qui prend en considération le besoin en oxygène, la présence de syndrome de détresse respiratoire aiguë, ou de défaillance multi-viscérale. Au-delà de ces transferts, un appui aux Ehpad a été organisé (au CH de Pau), tandis qu'une unité mobile de prélèvement a été déployée, en appui des équipes départementales, pour des dépistages massifs ; quant au CH de Tulle, il apportait son concours à l'ensemble des Ehpad de moyenne Corrèze, via une plateforme téléphonique d'expertise gériatrique.

Les hôpitaux membres des GHT ont parfois une vision plus nuancée de leurs relations avec les établissements supports, sans nier leur apport.

¹⁴⁴ Appui non seulement proposé aux hôpitaux publics, mais aussi aux cliniques privées, non membres du GHT (cliniques mutualistes de Lesparre Médoc et de Pessac, polyclinique de Bordeaux-Nord, polyclinique Bordeaux Rive droite et clinique Wallerstein d'Arès).

Des difficultés en matière de répartition des dotations hebdomadaires d'équipement de protection (par manque de transparence pour le CH d'Oloron) et plus encore en matière d'organisation des prises en charge sont soulignées. Certains médecins du CH d'Orthez regrettent d'avoir dû mettre en place une unité covid, alors même que l'établissement était en 3^{ème} ligne et que la situation épidémique du territoire ne le justifiait pas¹⁴⁵.

5 - Les établissements de santé privés

Selon les données de l'outil SI-VIC¹⁴⁶, les établissements de santé privés de la région Nouvelle-Aquitaine, qu'ils soient à but lucratif ou non et de courts ou de moyens séjours (soins de suite), ont accueilli plus de 550 patients affectés par la covid 19, confirmés ou suspects. En l'espèce, la coopération public/privé a plutôt bien fonctionné sur le territoire de la métropole bordelaise, dont la polyclinique Bordeaux-Nord est un acteur majeur. Les professionnels de santé estiment qu'il y a eu une véritable coopération qui a « gommé tout esprit de concurrence »¹⁴⁷, ce qu'ont confirmé les dirigeants de la clinique, estimant avoir travaillé en intelligence avec le CHU, dans l'intérêt des patients, sachant que les relations entre les professionnels de santé entre ces établissements sont déjà anciennes. À l'occasion de la première vague de covid 19, la clinique a accueilli un nombre significatif de patients (cf. *infra*), à tel point qu'elle considère que son positionnement est un positionnement de 1^{ère} ligne et non de 3^{ème} ligne, tel que prévu à l'origine par l'ARS.

B - Connaître le volume de patients et de lits

L'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH) a publié le 17 mars 2020 une première série de consignes de codage des séjours hospitaliers liés à la covid 19, à partir de quatre extensions du code U07.1 (maladie respiratoire à Coronavirus 19)¹⁴⁸. Puis, les consignes publiées le 30 avril 2020 ont créé deux nouvelles extensions pour les séjours de patients présentant d'autres formes cliniques (hors symptômes respiratoires), pour lesquels le virus a été identifié par prélèvement biologique (U14) et pour lesquels le virus n'a pas été identifié par prélèvement biologique (U15).

¹⁴⁵ Ils avaient imaginé une organisation plaçant le CH d'Orthez en appui de Pau pour accueillir des patients non covid plutôt que de disposer d'une unité covid en son sein.

¹⁴⁶ Système d'information pour le suivi des victimes d'attentats et de situations sanitaires exceptionnelles.

¹⁴⁷ Déclaration du directeur départemental de la Gironde.

¹⁴⁸ Pour identifier : U07.10, les cas cliniques confirmés par la biologie (il s'agit des cas de détresse respiratoire aiguës confirmés) ; U07.11, les cas cliniques non confirmés par la biologie (ou cas possibles ou probables) ; U07.12, les porteurs de SARS-Co-V2 asymptomatiques ou pauci-asymptomatiques avec virus identifié ; U07.13, les autres examens et mises en observation en lien avec l'épidémie (cas contacts, ou « cas possibles secondairement infirmés »).

Le principal problème soulevé ici est celui de l'identification des « suspicions de covid 19 » puisqu'en principe, les consignes sont de ne coder que les pathologies pour lesquelles un diagnostic a été clairement établi et de ne coder que les symptômes dans le cas contraire. Le code U07.13 est sans doute celui qui présente le plus de difficultés car il couvre des situations très différentes (suspicions finalement infirmées, personnes contact ou co-exposées, etc.).

En outre, l'administration a décidé d'utiliser l'outil SI-VIC afin d'effectuer une remontée régionale puis nationale du nombre de patients covid hospitalisés dans les établissements de santé. Cet outil a initialement été conçu et déployé pour répertorier les victimes des attentats de Paris de novembre 2015, dans une perspective nominative et administrative, avec pour objectif principal l'identification des victimes, parfois critique en situation d'attentats, sans description clinique détaillée. Il n'est donc pas conçu pour être utilisé dans la durée. Il a cependant dû être utilisé par les établissements de santé, malgré ses insuffisances, liées notamment à l'absence d'interfaçage avec leur propre système d'information, ce qui a donc nécessité une saisie manuelle des données par les équipes de soins, processus chronophage et source d'erreurs. La remontée d'informations qui en est issue a été estimée fiable par certains établissements contrôlés (CHU de Poitiers, clinique de Bordeaux-Nord), au prix néanmoins de la mise en place d'une organisation particulièrement lourde (recensement spécifique via des tableaux Excel, formation des personnels à la saisie des données).

Le recensement et la gestion des lits via ROR

Le recensement et la gestion des lits furent, au cours de la crise, un enjeu crucial, qui nécessitait de la part de l'ARS un suivi quotidien, voire biquotidien, réalisé grâce au répertoire opérationnel des ressources (ROR). Ce dispositif permet, grâce à une saisie quotidienne de la part des établissements de santé, de connaître le nombre de lits disponibles et en particulier, le nombre de lits de réanimation. Il n'y a pas de doctrine nationale partagée ni de processus fiabilisé d'utilisation et de d'alimentation de cet applicatif, lequel est directement paramétré par les établissements.

L'utilisation qu'en a fait le CHU de Poitiers illustre la faiblesse inhérente à l'outil, avec une comptabilisation différente entre la première et la seconde vague. En effet, lors de la première, le CHU déclarait 37 lits de réanimation (sur 53 lits autorisés et potentiellement disponibles du fait des déprogrammations), tandis qu'à l'occasion de la deuxième, il déclarait la totalité de ses 53 lits, avec une capacité potentielle portée à 65 lits grâce à l'élasticité des lits d'unités de soins critiques (USC). Ces changements de modes de calcul dans les déclarations successives, que l'ARS explique par la comptabilisation d'une unité initialement « covid free », ont altéré la fiabilité du taux d'occupation – le dénominateur utilisé variant, au cas d'espèce de 37 à 53, voire 65, soit presque du simple au double.

Si, globalement, les établissements déclarent avoir respecté les consignes d'alimentation de l'appliquatif afin de permettre à l'ARS, qui a mis en place plusieurs procédures destinées à sécuriser les données (diffusion de consignes, appels téléphoniques réguliers, réunions d'échanges), de disposer d'une information régulière du nombre de lits disponibles, il n'en reste pas moins que les capacités disponibles déclarées par les établissements ne sont pas strictement fiabilisées et varient logiquement en fonction de leurs propres modalités de dénombrement.

Au-delà de ces canaux officiels de remontée d'information, l'enquête a montré que certains praticiens ont ressenti le besoin de mettre en place un circuit d'information « parallèle », avec des réponses de l'administration centrale ou déconcentrée hétérogènes.

Au CHU de Poitiers, les réanimateurs suivaient les capacités en lits de réanimation via un applicatif mis au point et déployé par des médecins de la région Grand-Est, tandis que les transferts de patients, au début de la crise, furent organisés directement entre médecins hospitaliers. Par ailleurs les échanges d'informations sur les organisations et l'activité étaient réalisés entre médecins hospitaliers et libéraux du territoire via un groupe WhatsApp. Cette gestion « décentralisée » des transferts de patients n'a cependant pas perduré, l'administration centrale ayant ensuite pris en main ces protocoles de transfert.

La situation a été peu ou prou similaire dans la métropole bordelaise, où les médecins ont utilisé une application locale dénommée « e-cubam », afin de gérer les transferts de patients des services de réanimation. Contrairement à Poitiers, il n'apparaît cependant pas que l'administration centrale ou l'ARS aient souhaité y mettre un terme ou s'y substituer.

C - La réorganisation des établissements : des mesures lourdes pour une activité covid très inégale

1 - Un impératif : déprogrammer

Dès le 13 mars 2020, le ministère des solidarités et de la santé a adressé un courrier à toutes les ARS demandant « la déprogrammation des interventions chirurgicales non urgentes » ; demande anticipée par l'ARS Nouvelle-Aquitaine qui, dès le 10 mars 2020, avait demandé aux établissements de 1^{ère} et de 2^{ème} lignes de le faire.

Tous les centres hospitaliers contrôlés dans le cadre de la présente enquête ont massivement déprogrammé. Cette action a été réalisée en fonction du niveau de tension (sur les soins critiques, sur les équipements de protection, sur les produits de santé et sur le risque infectieux) et du pronostic

(vital engagé à court terme, à temps-dépendant, pronostic fonctionnel engagé, absence d'engagement)¹⁴⁹.

Toutes les interventions chirurgicales non urgentes du CHU de Bordeaux ont été déprogrammées dès le 13 mars 2020 et, ultérieurement, les activités non urgentes en médecine. La déprogrammation a également concerné les établissements privés et singulièrement la polyclinique de Bordeaux-Nord, qui dès le 17 mars a décidé de ne conserver que les urgences, la maternité et la cancérologie, soit une déprogrammation de près de 50 % de son activité normale, et ceci jusqu'au 11 mai 2020.

Le CHU de Poitiers a réorganisé son activité le 16 mars 2020, toutes les interventions non urgentes étant déprogrammées, seules les urgences et la chirurgie liée aux cancers restant préservées. Il en est résulté la fermeture de 15 salles d'intervention sur 32 et la réservation d'une salle de bloc pour les patients covid. Par ailleurs, la cellule de crise a décidé de privilégier, à partir du 13 mars, la téléconsultation, les consultations *in situ* n'étant maintenues qu'au bénéfice des patients dont l'état de santé le nécessitait. En cancérologie, les séances ont été maintenues, tandis qu'était décidée la fermeture de l'hôpital de jour, sauf pour les urgences et la mise en jeu du pronostic fonctionnel.

De leur côté, les CH de Saintes et de Saint-Jean-d'Angély ont déprogrammé les activités de chirurgie, dès le 12 mars, afin de préparer le redéploiement des personnels et des matériels vers les soins critiques. Il a été décidé de ne conserver à Saintes que deux salles de bloc pour les urgences chirurgicales et une salle d'endoscopie. La déprogrammation en médecine est intervenue le 16 mars, en application des recommandations de l'ARS. Pour le président de la CME de Saintes, « *la covid 19 a tout fait exploser. Le bloc fermé, on n'a géré que les urgences. La fermeture du bloc a entraîné le redéploiement des équipes en réanimation* ». En ophtalmologie, la situation était critique dans la mesure où le CH de Saint-Jean-d'Angély, qui assure l'ensemble de cette activité sur le territoire de santé, a dû déprogrammer l'essentiel des interventions pour glaucome ou dégénérescence maculaire liée à l'âge. À Pau, les déprogrammations ont été mises en œuvre dès mars également avec l'annulation des consultations externes, des hospitalisations de jour et des hospitalisations programmées en médecine, jugées non prioritaires, et la déprogrammation des interventions chirurgicales pouvant être différées, en particulier celles requérant une réanimation ou une surveillance *post-opératoire*. Concrètement, sur 12 salles d'intervention chirurgicale, seules 3 salles de bloc sont restées ouvertes. Les urgences chirurgicales ont été réorientées sur deux établissements privés.

¹⁴⁹ À titre d'exemple, une mastectomie pour tumeur maligne agressive sera effectuée même en cas de tension maximale, tandis qu'une reconstruction mammaire post-mastectomie sera reportée.

Dans un tout autre contexte de tension, la déprogrammation a débuté le 16 mars 2020 au CH Nord Franche-Comté et a concerné toutes les activités non urgentes et non cancérologiques, ainsi que toutes les consultations (hors suivi obstétrical et consultations liées à une pathologie cancéreuse). Par suite, le bloc opératoire a fonctionné avec deux salles uniquement dédiées aux urgences, ainsi que deux salles de cardiologie interventionnelle (sur 15 salles destinées à la chirurgie classique, hors obstétrique).

2 - Un redéploiement des ressources humaines compliqué par les absences

Tous les établissements concernés par la présente enquête ont procédé à des redéploiements d'effectifs, en priorité à partir des services ayant massivement déprogrammé vers les services de soins critiques. À Saintes, la réanimation a ainsi bénéficié d'un total de 14,11 ETP sur trois mois – le service bénéficiant pour le seul mois d'avril d'un renfort de 7,85 ETP.

La plupart ont procédé à des ajustements dans l'organisation du travail (organisation en 12 heures étendue voire généralisée pour le personnel non médical, renforcement du service des urgences, création d'astreintes supplémentaires). Ils ont aussi augmenté le quota d'heures supplémentaires, sans utiliser systématiquement la majoration exceptionnelle prévue par les textes. Il a été décidé de constituer, notamment en réanimation, des équipes composées de personnels confirmés pour accompagner des personnels dont la formation devait être remise à niveau (au CH de Pau par exemple). Le régime en 12 heures, soit généralisé pour l'ensemble du personnel non-médical (CH d'Oloron), soit pour certaines catégories de personnel non médical, a été étendu (au CH de Tulle à l'unité de soins intensifs) et des astreintes ponctuelles ont pu être déployées (au CH de Pau, au CHU de Poitiers avec trois astreintes supplémentaires, au CHU de Bordeaux avec neuf astreintes supplémentaires).

Plutôt que de recourir à une organisation en 12 heures ou de mettre en place une organisation dérogatoire du temps de travail, certains établissements ont préféré les heures supplémentaires. Le CH Nord-Franche-Comté a ainsi comptabilisé 5 948 heures supplémentaires en mars et avril 2020, pour un coût de 279 065 €¹⁵⁰. Le CHU de Bordeaux a comptabilisé 2 900 heures supplémentaires en plus entre mars-avril 2019 et mars-avril 2020, pour un surcoût de 161 681 €. Marginalement, certains ont fait appel à l'intérim, à des personnels extérieurs (rappel de retraités, sollicitation des étudiants en santé, recrutement de CDD) comme au CHU de Poitiers, au CH Nord Franche-Comté, au CHU de Bordeaux (qui a rappelé des agents en disponibilité ou en retraite, soit 169 mensualités pour 350 000 €) ou au CH d'Oloron (qui a fait appel à deux cadres de santé retraités), ou au bénévolat.

¹⁵⁰ Heures supplémentaires rémunérées en application des dispositions du décret du 11 juin 2020 portant indemnisation et majoration exceptionnelle des heures supplémentaires.

Au-delà de ces besoins internes, certains établissements ont envoyé des soignants pour intervenir dans d'autres structures de la région, en particuliers dans les Ehpad (CH de Pau), voire dans d'autres régions (CHU de Poitiers, pour sept agents, et CH de Pau).

Dans ce contexte de tension, l'absentéisme, question récurrente dans les établissements de santé, a été une contrainte importante. Deux facteurs sont en effet venus l'aggraver : le risque infectieux, auquel étaient confrontés les personnels au contact ou non des patients covid et en fonction des vulnérabilités ; les difficultés liées à la garde des enfants.

L'enquête montre sans ambiguïté une hausse de l'absentéisme durant la période de mars à juin 2020. Celle-ci a pu être significative : au CHU de Bordeaux, le taux est passé de 7,74 % en janvier 2020 à 13,82 % en avril 2020 ; au CH d'Oloron, 108 agents ont été concernés sur 400 ETP, pour 2 791 jours d'absence ; au CH de Tulle, 77 agents soignants non médicaux sur 1 179 ont été absents (soit 6,53 %), auxquels il faut ajouter 60 agents en arrêt dans l'attente des résultats des tests (438 jours au total), 11 évictions pour raisons de santé (704 jours) et 229 agents bénéficiaires d'une autorisation spéciale d'absence (1 011 jours). L'absentéisme n'a parfois été causé que marginalement par des infections liées à la covid (Saintes, Pau, Bordeaux, clinique de Bordeaux-Nord, laquelle n'a d'ailleurs suivi que tardivement le nombre de soignants atteints)¹⁵¹.

La situation est très différente dans un hôpital plus sévèrement touché par la crise : le CH Nord Franche-Comté a enregistré un nombre de personnels contaminés élevé, soit 409 personnes (sur un effectif de 455 médecins et 3 250 personnels non médicaux), ce qui a conduit à 7 142 jours d'absence (soit 17,5 jours par personne malade). Plus généralement, l'établissement a connu une hausse de l'absentéisme de 25 % par rapport à 2019, mais aussi de la maladie ordinaire hors covid (dont les arrêts des personnels considérés comme vulnérables), laquelle a représenté 7 255 journées d'absence supplémentaires par rapport à 2019 (à fin septembre).

3 - Une activité strictement covid très réduite

La Nouvelle-Aquitaine a connu un faible nombre de cas covid confirmés lors de la première vague, sans commune mesure avec les efforts déployés. Pour autant, même peu nombreuses, les prises en charge ont été lourdes et les protocoles de protection des soignants (habillage-déshabillage entre chaque patient par exemple) ont affecté le fonctionnement des unités sollicitées. De plus, le constat d'une faible activité covid, *ex post*, doit être remis dans le contexte d'un début de première vague où il était difficile d'anticiper un nombre précis de patients à prendre en charge. Enfin, si les chiffres de covid confirmés sont peu élevés, il en va différemment de l'ensemble des prises en charge à ce titre (cas confirmés et suspicions).

¹⁵¹ La clinique déclare suivre les cas de covid 19 depuis juillet 2020, avec cinq cas déclarés.

L'enquête a montré que si le total des séjours covid (incluant les cas non confirmés) sur les mois de mars à mai 2020 représente près du quart (24 %) de l'activité habituelle moyenne, seuls 12 % de ces séjours covid correspondent *in fine* à des séjours covid confirmés¹⁵², lesquels occasionnent, pour les établissements où ces chiffres sont disponibles, un passage en réanimation dans moins de 20 % des cas.

Il a existé de fortes disparités entre établissements (cf. tableau ci-dessous). Dans certains cas, comme à Orthez, le décalage entre l'activité covid, marginale (34 séjours dont deux confirmés), et la réorganisation massive a suscité une forme d'incompréhension de la part des praticiens.

À l'opposé de ces constats néo-aquitains, le CH Nord Franche-Comté a accueilli à lui seul un nombre de patients confirmés aussi important que le CHU de Bordeaux. Les séjours covid y ont représenté 50 % du niveau moyen d'activité, avec 25 % de ces séjours correspondant à des cas confirmés.

Tableau n° 1 : nombre de séjour covid, confirmés et non confirmés, passage en réanimation (de mars à mai 2020)*

	Séjours covid 19 confirmés (A)**	Dont passages en réa	Séjours suspicion covid 19 (B)	Total de séjours covid (A+B)	Moyenne trimestrielle 2019 (séjours de médecine)	% de séjour covid***
CH de Saintes	83	18	364	447	3 259	14 %
CH de Pau	159	39	541	700	4 458	15,7 %
CHU de Bordeaux	807		6 008	6 815	19 221	36 %
CHU de Poitiers	241	58	2 243	2 484	12 742	20 %
Polyclinique Bordeaux-Nord	232	31	754	986	3 300	30 %
CH Nord-Franche-Comté	808	98	2 339	3 147	6 287	50 %
CH d'Oloron	30	28	237	267	670	39 %
CH d'Orthez	2	-	34	36	570	6 %
CH de Tulle	67	-	375	432	1 785	24 %

Source : Cour des comptes à partir des données des établissements

* Sauf exception liée à une absence de données, les données correspondent aux mois de mars, avril et mai 2020 ; ceci dit, lorsque certaines données incorporent des données de juin, juillet ou août, le résultat diffère peu, ces mois ayant été peu concernés par l'épidémie.

** Les cas confirmés sont les cas cotés 07, 10, 11, 12, 14 et 15.

*** Ces pourcentages sont à interpréter avec prudence, en raison de l'absence de prise en compte de la saisonnalité des admissions en médecine.

¹⁵² Dont un nombre significatif en provenance d'autres régions.

4 - Une réorganisation massive

Lourdement affecté par la pandémie de covid et ce, dès la première vague, le CH Nord Franche-Comté s'est totalement réorganisé, créant neuf unités covid en hospitalisation conventionnelle (258 lits) et deux unités covid en soins de suite et de réadaptation (SSR, 65 lits), outre ses unités de réanimation.

Bien que moins touchés par la pandémie, les établissements néo-aquitains se sont également lourdement et rapidement réorganisés.

Le CHU de Bordeaux a identifié 112 lits covid, sur une capacité de 258 lits susceptibles d'accueillir de tels patients et répartis dans 13 services (de gériatrie, de post-urgence gériatriques etc.), dont 33 ont été fermés. En réanimation et soins continus, un plan de montée en charge a permis de porter la capacité à 219 lits de soins critiques dans le scénario 1 (dont 138 de réanimation) à 329 lits dans le scénario 4 (dont 301 en réanimation). De son côté, le CHU de Poitiers a créé plusieurs unités covid par transformations capacitaires, spécialisant 71 lits pour l'accueil de patients covid. Cette réorganisation n'a cependant pas atteint le maximum anticipé, soit 150 lits d'hospitalisation et 37 lits de réanimation.

Au CH de Pau, une unité covid de 13 lits (et extensible à 19 lits) a été créée dès février, quand l'unité de réanimation passait de 20 lits à 25. À partir du déclenchement du plan blanc, le 27 mars, une deuxième unité covid de 13 à 19 lits a été installée, puis une troisième (10 lits) a été activée 15 jours ; quant à la quatrième unité (14 lits en médecine interne), elle n'a pas été activée. L'unité de réanimation passait de son côté à 31 lits, dont 15 lits de covid. À partir du 11 mai, l'unité covid s'est réduite au service d'infectiologie, tandis que l'unité de réanimation repassait à 20 lits, dont cinq lits covid et cinq lits de surveillance continue.

De son côté, la clinique de Bordeaux-Nord a supprimé toutes ses chambres doubles, soit une diminution de 20 lits, et a converti un étage de chirurgie en unité covid (soit 30 lits transformés en 24 chambres simples), pré-armant au surplus 30 lits finalement non utilisés.

5 - En Nouvelle-Aquitaine, des taux d'occupation en réanimation loin de la saturation, voire en baisse

Les données d'activité comparées de Nouvelle-Aquitaine en 2019 et 2020, pour la période mars-mai, montrent une diminution assez sensible des taux d'occupation, aussi bien en réanimation, toutes pathologies confondues, qu'en soins intensifs ou continus. À aucun moment il n'y a eu, lors de la première vague, de risques de ne pouvoir accueillir un patient en réanimation, malgré une durée moyenne de séjour en réanimation élevée. Ainsi, les taux d'occupation en réanimation à Saintes étaient de 90 % en mars 2019 et de 84 % en

mars 2020 – phénomène encore plus accentué si l'on compare avril, avec 96 % en 2019 et 73 % en 2020. La situation est identique au CHU de Bordeaux, puisque le taux d'occupation, toutes unités de réanimation confondues, était de 90,6 % en avril 2019 et de 82,7 % en avril 2020.

Tous les établissements de 1^{ère} ligne ont ainsi pu accueillir des patients atteints d'une forme grave de covid en provenance d'autres régions. Il en va d'ailleurs de même de la polyclinique de Bordeaux-Nord.

Pour certains établissements, la proportion de patients provenant d'autres régions (voire d'Espagne et de Belgique pour le CHU de Bordeaux), a représenté un ratio important. Au CHU de Bordeaux, sur 747 patients covid+ ayant séjourné de janvier à juillet 2020, 50, soit 10,5 %, étaient originaires d'autres régions, avec une durée moyenne de séjour importante (28,5 jours). Ce ratio est encore plus élevé au CHU de Poitiers, puisqu'au mois d'avril 2020, les patients provenant d'autres régions représentaient 50 % des patients en réanimation.

Dans certains cas, les autorités sanitaires ont choisi d'acheminer ces patients extérieurs vers des centres hospitaliers plus éloignés des centres régionaux, nécessitant une logistique lourde (avec convoi sanitaire), alors que des capacités existaient à Bordeaux ou à Poitiers. Ce choix peut toutefois avoir résulté de la volonté de conserver des volants capacitaires dans ces deux centres. Deux autres critères ont également prévalu dans le choix d'un établissement d'accueil : la situation sanitaire du département et les capacités en réanimation des établissements pré-ciblés compte tenu des anticipations d'admissions et de sorties.

III - Les conséquences de la première vague

A - Une inquiétante baisse d'activité

1 - Une nette chute de l'activité des urgences

Deux observations principales peuvent être faites concernant les conséquences de la première vague de covid 19.

L'enquête a tout d'abord montré l'explosion des appels aux centres 15, tout particulièrement au mois de mars 2020 (avec 72 159 appels reçus par exemple pour le CHU de Bordeaux, soit + 59 % par rapport à 2019), ce qui a conduit à une réorganisation de ces centres, avec la mise en place d'une cellule de crise au Samu¹⁵³, le déploiement de lignes téléphoniques nouvelles et l'augmentation des effectifs d'assistants

¹⁵³ Service d'aide médicale d'urgence.

de régulation et de médecins. Cette augmentation du nombre d'appels n'a pas nécessairement été accompagnée d'un nombre accru de sorties SMUR¹⁵⁴ (celles du CHU de Bordeaux ont même diminué, avec 460 sorties primaires en mars 2020, contre 597 en 2019). Un centre hospitalier de première ligne comme celui de Pau a vu de même le nombre d'appels, en mars 2020, augmenter de près de 49 % par rapport à mars 2019. Les mêmes mesures d'adaptation ont été prises pour sécuriser l'activité du service d'aide médicale urgente (Samu) : renforcement des lignes, recrutements. La hausse du nombre d'appels paraît s'expliquer par l'angoisse liée à une pathologie nouvelle et par le souhait d'obtenir un avis médical, autant que par les consignes nationales diffusées.

De plus, il a été observé une forte diminution des passages aux urgences à partir des deux premières semaines de mars. Au CHU de Bordeaux, le mois de mars 2020 a enregistré 4 001 passages aux urgences, contre 7 192 en mars 2019, soit - 45 %. À Pau, le nombre de passages a connu une baisse de près de 39 %. À Tulle, ce nombre a diminué de 48 % en mars 2020, de 52 % en avril et de 40 % en mai. Il en va de même au CHU de Poitiers, avec une baisse de près de 32 % en mars 2020. Pour la clinique de Bordeaux-Nord, l'activité des urgences (en passages) a chuté de 37 % entre mars 2019 et mars 2020 et de 48 % entre avril 2019 et avril 2020. La situation est identique au CH Nord Franche-Comté, où le nombre de passages aux urgences baisse de 42 % en mars, de 66 % en avril enfin de 42 % en mai.

Cette comparaison entre 2019 et 2020 soulève des interrogations : soit elle confirme une pratique de recours « exagéré » aux urgences avant 2020 ; soit elle sous-tend d'importants risques encourus par les patients en 2020, ceux-ci ayant renoncé, en raison de la crise, à se rendre aux urgences alors qu'ils avaient des motifs légitimes d'y aller.

2 - Une baisse inquiétante de l'activité hors covid

Une analyse globale des données d'activité permet de constater que pour les deux régions, le nombre de séjours « non effectués » entre mars et mai 2020 par rapport à mars et mai 2019 s'établirait à 166 434 en Nouvelle-Aquitaine et 88 566 en Bourgogne-Franche-Comté.

La chute d'activité est relativement plus lourde s'agissant des petits centres hospitaliers, avec une chute de plus de deux mois d'activité pour Saint-Jean-d'Angély et Oloron, contre un mois d'activité pour les deux CHU.

¹⁵⁴ Structure mobile d'urgence et de réanimation.

Tableau n° 2 : évolution du nombre de séjours entre les mois de mars-avril-mai 2019 et 2020

	2019				2020				écart	
	mars	avril	mai	cumul	mars	avril	mai	cumul	volume	%
CHU Bordeaux	16 333	15 543	15 685	47 561	13 185	8 793	11 194	33 172	14 389	30%
CHU Poitiers	7 488	7 075	7 210	21 773	5 651	4 012	5 248	14 911	6 862	32%
CH Saintes	2 043	2 109	2 062	6 214	1 812	1 350	1 673	4 835	1 379	22%
CH Pau	3 732	3 555	3 603	10 890	2 986	2 114	2 752	7 852	3 038	28%
CH SJ Angély	437	417	371	1 225	250	148	179	577	648	53%
CH Oloron	670	647	663	1 980	479	312	413	1 204	776	39%
CH Orthez	334	310	336	980	284	247	282	813	167	17%
CH Nord FC	4 792	4 551	4 591	13 934	3 787	2 694	3 030	9 511	4 423	47%
Polyclinique BN	3 609	3 695	3 500	10 804	2 941	2 392	3 202	8 535	2 269	21%
CH Tulle	1 209	1 184	1 204	3 597	890	482	683	2 055	1 542	43%

Source : Cour des comptes à partir des données de l'ATIH issues des déclarations des établissements

La clinique Bordeaux-Nord a été moins affectée. En pourcentage, si l'on excepte le CH d'Orthez, c'est elle qui a le moins souffert d'une baisse d'activité, grâce à un fort regain en juin.

B - Des conséquences financières à ce jour limitées pour les établissements, mais qui pèseront sur l'assurance-maladie

Un arrêté des ministres des solidarités et de la santé et de l'action et des comptes publics du 6 mai 2020¹⁵⁵ a mis en place un double dispositif : une garantie de financement et une avance de financement. La garantie vise à assurer aux établissements un niveau minimal de recettes pour l'activité de soins pour la période de mars à décembre 2020¹⁵⁶. Cette garantie est susceptible de connaître une régularisation dans quatre cas : augmentation de l'activité supérieure à la garantie ; changements de périmètre (ouverture/fermeture d'un service au 1^{er} janvier 2020) ; baisse de dépenses liées aux déprogrammations ; mobilisation des dispositifs de chômage partiel.

¹⁵⁵ Arrêté du 6 mai 2020 relatif à la garantie de financement des établissements de santé pour faire face à l'épidémie de covid 19.

¹⁵⁶ Sur la base des recettes du même périmètre de l'année 2019, augmenté du dégel prudentiel, proratisé sur 10 mois et augmenté de 0,2%.

Pour les établissements, l'évaluation des conséquences financières de la crise nécessite de prendre en compte les surcoûts générés par la prise en charge des patients covid (investissement supplémentaire, fournitures médicales, fournitures diverses et, bien sûr, frais de personnel). Ces surcoûts sont également compensés, sur la base de la déclaration de ces charges que les établissements sont invités à faire remonter à l'ATIH via une plateforme dédiée. Il importe de ne pas confondre le mécanisme de la garantie de financement, qui vise à compenser les recettes perdues du fait de la baisse d'activité, avec la compensation des surcoûts liés aux charges supplémentaires générées par la crise.

Si, à la date du présent chapitre, les chiffres en question n'étaient pas consolidés pour les établissements concernés, ils permettent cependant d'esquisser une première analyse financière de l'épidémie.

La prime covid, une complexité source de tension

Instituée par décret du 14 mai 2020¹⁵⁷, la prime covid est en principe versée aux agents ayant exercé leurs fonctions, y compris en télétravail, entre le 1^{er} mars et le 30 avril 2020. Elle varie de 500 à 1 500 € pour les agents de la fonction publique hospitalière. Les modalités de son octroi sont complexes, reposant sur la notion de départements les plus touchés, avec dérogations et textes complémentaires¹⁵⁸.

Au cadre juridique touffu de la prime covid est venue s'ajouter une problématique d'équité entre les agents travaillant dans le secteur sanitaire et ceux travaillant dans le secteur médico-social. En effet, ces derniers sont, au sein des hôpitaux, éligibles à la prime de 1 000 € octroyée aux agents des Ehpad¹⁵⁹. Par suite, l'attribution de la prime covid, peu intelligible, a suscité des tensions entre les directions et les organisations syndicales, notamment pour désigner les services susceptibles de bénéficier des dérogations précitées.

¹⁵⁷ Décret n° 2020-570 du 14 mai 2020 relatif au versement d'une prime exceptionnelle à certains agents civils et militaires de la fonction publique de l'État et de la fonction publique territoriale soumis à des sujétions exceptionnelles pour assurer la continuité des services publics dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire déclaré pour faire face à l'épidémie de covid 19.

¹⁵⁸ Pour les établissements contrôlés, outre les deux CHU prévus dès l'origine, les CH de Pau, de Tulle et de Saintes ont été éligibles à la dérogation après la parution des textes susvisés, ce qui n'a pas été le cas des CH d'Oloron, d'Orthez et de Saint-Jean-d'Angély.

¹⁵⁹ Décret n° 2020-711 du 12 juin 2020 relatif au versement d'une prime exceptionnelle aux personnels des établissements et services publics sociaux et médico-sociaux de la fonction publique hospitalière, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique de l'État dans le cadre de l'épidémie de covid 19.

La plupart du temps, les établissements ont dressé une liste des services réunissant les conditions requises et éligibles à la prime à hauteur de 1 500 €, après consultation des organisations syndicales et validation du directoire, ce qui a permis de désigner les agents potentiellement bénéficiaires (Poitiers, Saintes). Dans un cas au moins (Pau), et dans un service en particulier, les tensions liées au périmètre d'application de cette prime se sont traduites par un mouvement de grève (pour obtenir une prime de 1 000 €) toutefois non exclusivement lié à ce dossier. Suite à ce mouvement social et dans le cadre des critères de répartition arrêtés en directoire et en conformité avec le plafond réglementaire fixé par le décret n°2020-568, trois agents supplémentaires ont pu bénéficier de la prime majorée.

Tous les établissements contrôlés ont versé à leur personnel la prime prévue, ce qui a constitué une charge importante, intégralement compensée. Les montants s'échelonnent de 12 M€ (CHU de Bordeaux) à 1,8 M€ (Saintes). Hôpital contrôlé le plus concerné par la pandémie, le CH Nord Franche-Comté a, pour sa part, versé 4,8 M€ au titre de cette prime¹⁶⁰. À noter que le CH d'Oloron, non concerné par la dérogation, a cependant été concerné par l'octroi d'une prime à hauteur de 500 € mais aussi, source de tension, par la prime de 1 000 € pour les agents des Ehapd.

L'enquête a permis de déterminer un coût net de l'épidémie pour les établissements, composé de la somme des surcoûts et des pertes de recettes, déduction faite de la prime covid, puisqu'elle leur est entièrement compensée. Ces surcoûts représentent entre 44 % de l'autofinancement brut de 2019 (CHU de Poitiers) et 131 % (CHU de Bordeaux).

Tableau n° 3 : coût total net à la fin du premier semestre

En M€	Coût total (A)	Dont prime covid (B)	Total net (A-B)
CHU de Bordeaux	69,72	12,11	57,61
CHU de Poitiers	28,37	6,37	22,00
CH de Pau	12,25	2,37	9,88
CH Nord-FC	14,23	4,80	9,43
CH Tulle	8,34	0,95	7,39
CH de Saintes	7,80	1,82	5,98
CH d'Oloron	2,77	0,23	2,54
Saint-Jean-d'Angély	2,20	0,37	1,83
Polyclinique Bordeaux-N	10,14		

Source : Cour des comptes à partir des données fournies par les établissements

¹⁶⁰ Cette prime a bénéficié à 3 270 agents.

Il importe de mettre les compensations déjà obtenues par les établissements en regard des surcoûts déjà identifiés (hors garantie de financement). Les différences parfois significatives entre ces deux chiffres proviennent notamment du fait que les établissements n'avaient pas encore bien évalué, lors de la présente enquête, la totalité de leurs surcoûts. Elles résultent aussi de dates de clôture différentes entre les données fournies par les établissements (généralement fin juin) et les dates auxquelles l'ARS a notifié les compensations (novembre 2020).

Tableau n° 4 : compensations notifiées et surcoûts identifiés

En M€	Compensation notifiée	Surcoût identifié hors prime covid	Écart	Écart %
CHU de Bordeaux	16,78	7,81	8,97	53%
CH Orthez	0,72		0,72	100%
CH Nord-FC	3,74	3,03	0,71	19%
CH d'Oloron	1,70	1,30	0,40	24%
Polyclinique Bordeaux-N	1,16	0,95	0,20	18%
Saint-Jean-d'Angély	0,24	0,09	0,14	61%
CHU de Poitiers	8,58	8,76	- 0,17	- 2%
CH de Saintes	1,97	2,25	- 0,29	- 14%
CH de Pau	2,38	2,86	- 0,48	- 20%
CH de Tulle	1,01	1,62	- 0,61	- 60%

Source : Cour des comptes à partir des données des établissements et des tableaux ARS

L'analyse des situations individuelles des établissements au regard de la garantie de financement montre qu'à fin août 2020, aucun n'était en situation de devoir reverser un solde à l'assurance maladie, en raison d'une valorisation de l'activité réelle supérieure à la garantie effectivement versée.

Tableau n° 5 : écart entre l'activité valorisée et la garantie versée

Typologie	Établissement	Écart en M€ entre la valorisation de l'activité et la garantie de financement (mars-août 2020)
Médecine Chirurgie Obstétrique (MCO)	Saint-Jean- d'Angély	- 1,75
	CH de Saintes	- 2,07
	CH de Tulle	- 4,54
	CH d'Orthez	- 5,61
	CH de Pau	- 6,01
	CHU de Poitiers	- 18,59
	CHU de Bordeaux	- 49,34
Hospitalisation à domicile (HAD)	CHU de Poitiers	0,62
	CH de Saintes	0,38
	CH de Tulle	0,15
	CH de Pau	0,03
	CH d'Orthez	0,02

Source : Cour des comptes à partir des tableaux ARS

La garantie de financement va permettre de ne pas pénaliser les établissements qui subiront une perte de recettes d'activité du fait de la crise. De plus, le système de prise en charge des surcoûts (sur justificatif) montre que là également les établissements seront compensés, même si, à la date de rédaction, les chiffres ne sont pas encore consolidés, notamment s'agissant des charges.

CONCLUSION

L'enquête montre que si la première vague de covid 19 a affecté le territoire national de manière très disparate au plan épidémiologique, la crise globale a en revanche concerné les différentes régions de façon beaucoup plus uniforme. La première raison en est évidemment le choix d'une réponse identique sur l'ensemble du territoire, choix qui s'explique par l'incertitude initiale entourant la nature et les conditions d'expansion de cette nouvelle maladie. Il en a résulté un impact sur l'organisation et les finances des établissements de santé probablement aussi significatif en Nouvelle-Aquitaine qu'en Bourgogne-Franche-Comté.

Par ailleurs, si cette différence entre régions apparaît nettement sur des critères tels que la morbidité par habitant ou les taux de contamination, elle est beaucoup moins évidente sur d'autres indicateurs, tel que le nombre de cas covid incluant les suspicions non confirmées (27 409 en Nouvelle-Aquitaine entre mars et mai, 18 138 en Bourgogne-Franche-Comté¹⁶¹). Or, ce sont bien ces dernières données de suspicions (et donc de risques) qui ont emporté des conséquences sur l'organisation et l'activité des établissements.

Ces constats tirés de la seule première vague de covid 19 permettent de soulever d'ores et déjà plusieurs questions qu'il sera indispensable d'étudier précisément à la fin de la pandémie, afin de tirer des enseignements utiles à l'amélioration et à l'adaptation du système sanitaire à des crises de cette ampleur et de cette durée.

À ce titre, les nombreuses incertitudes ou imprécisions qui entourent le système de collecte et les remontées d'informations servant de fondement aux décisions stratégiques nationales, tant sur la comptabilisation des malades que sur celle des capacités disponibles, ouvrent un chantier prioritaire. De même, la question des conséquences, notamment sanitaires, de la déprogrammation massive pendant la première vague de covid 19 devra être analysée. De fait, des options différentes semblent avoir été mises en œuvre dans la réponse à l'arrivée de la deuxième vague, avec toutefois un retour à l'activité qui paraît particulièrement long. L'ARS Nouvelle-Aquitaine a rédigé un rapport d'analyse qui confirme des retards de prise en charge sur certaines filières, la conduisant à demander aux établissements de mettre en place un suivi des déprogrammations, afin d'avoir une vision régionale du phénomène.

¹⁶¹ Données du programme de médicalisation des systèmes d'information – ATIH.

Au plan financier, plusieurs interrogations demeurent. Elles portent d'abord sur les modalités concrètes de règlement des comptes avec les établissements (surcroûts d'activité s'ils existent, manque à gagner des autres recettes, éventuelles économies générées par la baisse d'activité, éventuel dynamisme d'activité initialement prévu dans les budgets et non pris en compte dans le calcul de la garantie, etc.). Elles concernent aussi bien évidemment les trajectoires financières globales au regard des objectifs de l'assurance-maladie.

Toutes ces questions ne sauraient enfin être abordées sans qu'y soit jointe une interrogation sur les options stratégiques devant orienter les évolutions du système de santé. Comme semble le montrer cette crise, le calibrage de l'organisation sanitaire sur une réponse au plus haut niveau d'excellence, induisant fréquemment un refus des solutions « dégradées » que les établissements eux-mêmes sont pourtant régulièrement prêts à mettre en œuvre, doit être source de réflexion, notamment au regard des conséquences collatérales qu'il aura emportées.

Réponses

Réponse du directeur général de l'Agence régionale de santé Nouvelle Aquitaine	207
Réponse du directeur du centre hospitalier de Pau	208

Destinataires n'ayant pas d'observation

Directrice générale du centre hospitalier régional universitaire de Poitiers
Directeur du centre hospitalier de Cœur de Corrèze (Tulle)
Directeur général du centre hospitalier d'Oloron-Sainte-Marie
Directeur de l'hôpital Nord Franche-Comté
Directeur de l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH)
Directeur de la polyclinique Bordeaux Nord Aquitaine

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre des solidarités et de la santé
Directeur général de l'Agence régionale de santé Bourgogne-Franche-Comté
Directeur général du centre hospitalier régional universitaire de Bordeaux
Directeur du centre hospitalier d'Orthez
Directeur du centre hospitalier de Pau
Directeur du centre hospitalier de Saint-Jean-d'Angély
Directeur du centre hospitalier de Saintonge

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE RÉGIONALE DE SANTÉ NOUVELLE AQUITAINE

Pour faire suite à votre correspondance en date du 25 janvier dernier, je vous prie de bien vouloir trouver mes observations sur la gestion, par les établissements de santé de la région Nouvelle-Aquitaine, de la première vague de covid-19.

Gestion des stocks : chaque établissement sanitaire ou médico-social doit constituer un stock d'équipements de protection individuelle correspondant à 3 semaines de consommation en période de crise épidémique (MARS 69).

Difficultés de comptabilisation des capacités - ROR : Il ne s'agit pas de changement de mode de calcul mais de changement de stratégie organisationnelle entre les deux vagues et en adéquation avec les besoins (mise à disposition de plus de lits de réanimation covid entre la 1ère et la 2ème vague). Un énorme travail de fiabilisation est réalisé quotidiennement.

Situation au sein des GHT : le CH Guéret et le CH Brive ont servi de plateformes logistiques.

Le transport des patients : le ciblage des établissements ayant le plus de lits de réanimations disponibles au moment de la demande est un critère de décision mais il est cumulatif avec les critères suivants :

- départements les moins en tension et ayant une situation épidémiologique favorable (ou la moins défavorable) à l'échelle de la région,
- analyse par les établissements pré-ciblés des admissions / sorties projetées dans leur service de réanimation afin d'anticiper l'impact d'accueil des patients extrarégionaux sur plusieurs semaines.

Prime covid, une complexité source de tension : confirmation du constat sur le fait notamment que l'attribution de celle-ci a été source de tension entre les directions et les organisations syndicales certes mais a également généré un sentiment d'iniquité entre agents d'un même établissement ayant pris en charge les mêmes patients et qui n'ont pas pour autant bénéficié des mêmes primes selon qu'ils étaient affectés sur le budget principal ou le budget E par exemple. Tous les « exclus » de la prime covid puis du Ségur ont par ailleurs généré et génèrent encore des dizaines de messages adressés à l'ARS.

Conclusion – conséquences de la déprogrammation massive :

L'ARS Nouvelle Aquitaine a rédigé un rapport d'analyse de l'impact de la première vague de la Covid sur les prises en charge. Il en ressort des retards sur certaines filières. Dès lors, les consignes de déprogrammation adressées aux établissements ont insisté sur leur caractère progressif, proportionné à la situation épidémique, ciblé sur les activités non sanctuarisées et permettant de libérer des ressources et localisé sur les zones concernées par les tensions de prise en charge. Enfin, un suivi des déprogrammations a été demandé aux établissements et est mis en place à l'échelle régionale.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DU CENTRE HOSPITALIER DE PAU

Au paragraphe II-A-4- La situation au sein des GHT, la direction du Centre Hospitalier de Pau tient à souligner que la prise en charge des patients atteints de la covid-19 par tous les établissements de santé du territoire résulte d'une stratégie arrêtée par l'ARS Nouvelle-Aquitaine.

Gérer les conséquences de la crise

Le fonds de solidarité à destination des entreprises :
une mise en œuvre rapide dans un contexte instable

L'assurance chômage face à la crise sanitaire :
un déficit historique, une trajectoire financière
à définir

La SNCF face à la crise sanitaire : une mobilisation
réussie, un modèle économique fragilisé

Une association culturelle à l'épreuve de la crise : le
cas de l'Institut Lumière

Le fonds de solidarité à destination des entreprises : une mise en œuvre rapide dans un contexte instable

PRÉSENTATION

Le fonds de solidarité est, avec l'indemnisation de l'activité partielle et les prêts garantis par l'État, l'un des principaux dispositifs de soutien aux entreprises mis en œuvre par le Gouvernement depuis mars 2020 afin de limiter les conséquences économiques de la crise sanitaire.

Il permet de verser une aide directe réservée, dans un premier temps, aux très petites entreprises (TPE), aux micro-entrepreneurs, aux indépendants et aux professions libérales qui ont fait l'objet d'une mesure de fermeture administrative ou connu une baisse importante de leur chiffre d'affaires du fait du confinement. Des critères d'éligibilité peu nombreux, une procédure de dépôt et de traitement des demandes simple et très automatisée et des contrôles a priori très restreints ont été retenus pour permettre un versement rapide de l'aide.

Le dispositif a fortement évolué au cours de la crise : conçu en mars 2020 comme un dispositif simple pour les très petites entreprises, il est devenu plus complexe à partir du premier déconfinement, avec un ciblage sur certains secteurs pour un nombre de bénéficiaires plus restreint, entre juillet et septembre 2020.

À partir d'octobre, les nouvelles mesures de restriction d'activité ont entraîné des modifications substantielles du fonds. Il a de nouveau été ouvert à tous les secteurs et, pour ceux d'entre eux les plus touchés par la crise (restauration, hôtellerie, événementiel, etc.), le plafond des aides a été significativement accru (10 000 € par mois, puis 200 000 € à compter de décembre 2020) tout comme la taille des entreprises éligibles (jusqu'à 50 salariés, puis sans plafond à compter de décembre).

Les travaux de la Cour, qui s'appuient notamment sur une enquête conduite en août auprès d'entreprises éligibles au fonds et sur une comparaison internationale, ont principalement porté sur la mise en œuvre du fonds de solidarité et son utilisation jusqu'à fin septembre 2020 (premiers confinement et déconfinement). Ils retracent également son évolution à compter d'octobre 2020 (deuxième vague de la crise sanitaire), ainsi que les dépenses associées connues au 28 février 2021. Compte tenu des délais dans lesquels ils ont été réalisés, ces travaux ne permettent pas d'évaluer l'impact du fonds de solidarité, notamment en termes d'emplois maintenus ou de faillites évitées.

Mesure générale de soutien initialement destinée aux très petites entreprises, le fonds de solidarité a été mis en place avec une grande efficacité, sa conception simple permettant des paiements très rapides et des adaptations régulières au vu des difficultés rencontrées lors des deux premières phases de la crise sanitaire (I). Ce dispositif a été utilisé, entre mars et septembre 2020, par plus de 1,7 million de très petites entreprises, avec une fraude assez limitée, et s'est ainsi avéré être un très bon outil pour le versement en urgence d'aides de faible montant (II). Depuis octobre 2020, le fonds de solidarité permet également de distribuer des subventions beaucoup plus élevées à des entreprises de plus grande taille. Le maintien dans la durée du fonds, combiné à un élargissement qui en change la nature, emporte des risques qu'il est nécessaire de mieux maîtriser (III).

I - Un dispositif déployé très rapidement, qui a évolué à plusieurs reprises

A - De mars à septembre 2020, un dispositif national simple pour répondre à une situation d'urgence

1 - Une aide générale pour limiter les effets de la crise sur les très petites entreprises

Le fonds de solidarité a été créé par l'ordonnance du 25 mars 2020 et le décret n° 2020-371 du 30 mars 2020, avec une enveloppe financière initiale de 1 Md€.

Lors des premiers confinement et déconfinement, du 17 mars au 30 septembre 2020, les dépenses du fonds de solidarité ont représenté 6,6 Md€¹⁶² pour des ressources totales de près de 9 Md€, dont 8 Md€ financés par l'État, 467 M€ par les régions¹⁶³ et 398 M€ par les sociétés d'assurance, soucieuses de contribuer compte tenu de leur refus de prendre en charge les pertes d'activité liées à la crise. S'y sont ajoutées diverses autres contributions¹⁶⁴.

Dispositif national, le fonds de solidarité a été présenté dès sa création comme un outil mis en place conjointement par l'État et les régions, en raison de leurs compétences en matière de développement économique depuis la loi n° 2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) du 7 août 2015¹⁶⁵.

À sa conception, en mars 2020, le fonds de solidarité comportait deux volets de subventions :

- le volet 1 répondait à une logique de revenu de substitution pour les petites entreprises et les indépendants, défini en lien avec le préjudice subi par les entreprises. Il permettait le versement d'une aide égale à la perte de chiffre d'affaires mensuelle de l'entreprise dans la limite de 1 500 € par mois, renouvelable chaque mois ;
- le volet 2, destiné à renforcer la trésorerie des entreprises les plus en difficulté, a été conçu comme un dispositif anti-faillite. Réservé aux entreprises ayant déjà bénéficié du volet 1, sous réserve de critères spécifiques plus approfondis, il ne pouvait être demandé qu'une seule fois. Son montant a été fixé, à la création du fonds, entre 2 000 € et 5 000 €, selon la taille et la situation de l'entreprise.

Un volet « 2 bis » a été ajouté en juin 2020¹⁶⁶ pour permettre aux départements, communes ou établissements publics de coopération intercommunale d'aider des entreprises de leur territoire, bien que le développement économique n'entre plus dans leur champ de compétence. Ce volet permettait aux entreprises bénéficiaires des deux volets 1 et 2, situées sur le territoire de collectivités infrarégionales ayant contribué au fonds, de recevoir automatiquement une aide complémentaire allant de 500 € à 3 000 €.

¹⁶² Les dépenses constatées correspondent aux aides versées au titre des mois de mars à septembre 2020, donc à l'engagement financier du fonds sur les premiers confinement et déconfinement, avant les nouvelles restrictions décidées dans le cadre de la deuxième vague de la pandémie à partir de fin septembre (fermetures, couvre-feu puis second confinement).

¹⁶³ Au 28 février 2021, les régions Auvergne-Rhône-Alpes et Martinique n'avaient pas versé le solde de leur contribution (respectivement 29 M€ et 0,2 M€).

¹⁶⁴ Collectivités d'outre-mer (3,2 M€, auxquels devrait s'ajouter 0,5 M€ de reliquat à verser par Saint Pierre et Miquelon), autres collectivités (1,1 M€), entreprises Hermès et Meridiam (3,1 M€).

¹⁶⁵ Accord du 17 mars 2020 entre le Premier ministre et les présidents de régions pour une participation des régions au financement du fonds.

¹⁶⁶ Décret n° 2020-757 du 20 juin 2020.

Ne fonctionnant pas selon les principes de solidarité nationale retenus pour le volet 2, ce qui a été source de complexité¹⁶⁷, ce volet 2 bis s'est avéré inopérant. Au 30 novembre, seuls 78 paiements avaient été réalisés, pour un montant marginal¹⁶⁸. La possibilité pour les collectivités de délibérer pour y recourir est fermée depuis fin octobre 2020.

Des dispositifs similaires mis en place dans de nombreux pays

La comparaison internationale conduite par la Cour des comptes pour neuf pays¹⁶⁹ montre que des mesures similaires au fonds de solidarité ont partout été adoptées au printemps 2020. Huit pays ont choisi de recourir à des subventions directement distribuées aux petites entreprises et aux indépendants pour faire face à l'impact économique du coronavirus. Seuls les États-Unis ont opté pour une aide sous forme de prêt.

Si, lors du premier confinement, la plupart de ces pays ont choisi de définir des critères d'éligibilité et des formats d'aides similaires à la France, c'est-à-dire un critère principalement de baisse de chiffre d'affaires et un calcul de l'aide proportionnel à cette baisse, certains ont choisi de procéder à des calculs différents. Ainsi, plusieurs pays ont opté pour des critères de comparaison des coûts non compressibles avec le chiffre d'affaires (Allemagne), de valeur foncière de l'entreprise (Royaume-Uni) ou encore de masse salariale (Australie). Pour ce qui est du calcul de l'aide versée, il pouvait également être forfaitaire (Royaume-Uni, Belgique, Australie, Pays-Bas pour les PME), proportionnel aux coûts fixes (Allemagne), ou encore relatif au minimum social (Espagne, Pays-Bas pour les indépendants).

Comme en France, lors de la phase aiguë de la crise, la plupart des pays ont eu recours à une aide dont l'instruction était simple et le versement rapide, l'objectif étant de limiter les pertes économiques des établissements fermés administrativement ou dont l'activité était fortement diminuée. Avec une dépense à fin juillet représentant 0,29 % du PIB, l'enveloppe financière que la France y a consacrée avant les élargissements du dispositif intervenus après l'été, se situait, sur la même période et pour les dispositifs équivalents, en dessous de la moyenne des pays étudiés (0,38 % du PIB). L'analyse des dépenses réalisées sur la totalité de l'année 2020 permettra de déterminer l'évolution du positionnement de la France au niveau international.

¹⁶⁷ Il nécessitait un fléchage manuel des aides par collectivité contributrice et la signature de conventions tripartites entre l'État, les régions et les autres collectivités concernées.

¹⁶⁸ 117 000 € au profit d'entreprises de Lorient agglomération. D'autres paiements devaient être réalisés en Haute-Saône suite à la signature d'une convention tripartite.

¹⁶⁹ Allemagne, Australie, Belgique, Danemark, Espagne, États-Unis, Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni.

2 - Un volet 1 privilégiant la rapidité du versement des aides

Lors de la mise en place de l'aide, l'objectif premier du volet 1 a été la rapidité du versement, ce qui a conduit à prévoir des critères d'éligibilité peu nombreux. Ont été ciblés les très petites entreprises (TPE) et les travailleurs non salariés (micro-entrepreneurs, indépendants, professions libérales, etc.), avec des critères de taille et d'impact de la crise. Les principaux critères¹⁷⁰, cumulatifs, étaient les suivants :

- un chiffre d'affaires annuel inférieur ou égal à 1 M€ ;
- un nombre de salariés inférieur ou égal à 10 salariés ;
- un bénéfice annuel inférieur ou égal à 60 000 € ;
- avoir fait l'objet d'une fermeture administrative ou subi une perte de chiffre d'affaires significative (seuil fixé à -70 % dans le décret du 30 mars, ramené à -50 % dès le 2 avril 2020).

Une procédure de dépôt et de traitement des demandes simple et très automatisée, avec une demande faite en ligne sur la base d'informations essentiellement déclaratives (des formulaires papier étant mis à disposition des entrepreneurs ne maîtrisant pas internet), a été mise en place.

Dans le contexte d'urgence, les exigences de simplicité et de rapidité de déploiement ont effectivement prévalu sur des considérations de prévention de la fraude, si bien que les contrôles *a priori* ont été limités autant que possible, comme dans la plupart des autres pays, avec un recours fréquent à des déclarations sur l'honneur. Pour bloquer les fraudes et les erreurs les plus grossières, la direction générale des finances publiques (DGFiP) a toutefois mis en place des contrôles de cohérence, en grande partie automatisés, entre le dépôt de la demande et la mise en paiement.

¹⁷⁰ Des précisions ont été introduites dans le décret d'application, afin notamment que le dispositif soit ciblé sur les entreprises ayant le plus besoin d'un soutien (assouplissement des conditions de cumul avec un contrat de travail ou avec des indemnités journalières), et des conditions ont été introduites pour assurer la compatibilité avec la réglementation européenne en matière d'aides d'État (voir *infra*).

Des dispositifs de contrôle développés progressivement

Les contrôles mis en place par la DGFIP sur le volet 1 s'exerçaient au départ à deux niveaux : contrôles automatiques *ex ante* ; contrôles par les services déconcentrés en cas d'anomalie signalée.

À fin mai 2020, sur 2 668 255 formulaires de demande d'aide, la DGFIP avait dénombré 92 249 rejets automatiques renvoyés pour examen dans les services (soit 3 %), dus, pour la plupart, au fait que les entrepreneurs avaient saisi leurs coordonnées personnelles et non celles de l'entreprise, ou bien au blocage des paiements en double (45 585). Après correction et, le cas échéant, mise en paiement suite à instruction complémentaire, le taux de rejet à fin mai s'établissait à 1,72 % des demandes.

Ce taux de rejet a progressivement augmenté avec la prolongation du fonds et l'évolution des critères d'éligibilité. Au 30 septembre, les filtres automatiques avaient abouti au rejet et renvoi pour examen de plus de 500 000 demandes. Après transmission aux services déconcentrés, et le cas échéant mise en paiement après vérification, le taux de rejet final s'élevait à 8,8 % à cette date (444 312 demandes rejetées¹⁷¹).

Ces contrôles *a priori* ont été complétés à partir de juillet 2020 par des contrôles *a posteriori*. Une première sélection de 91 740 dossiers a été opérée, centrée sur les entreprises en sommeil réactivées postérieurement à la date d'ouverture du fonds, les entreprises liées à des réseaux identifiés comme frauduleux, les multi-demandeurs ou les entreprises défaillantes depuis un certain temps. Au 31 décembre 2020, les contrôles avaient permis d'identifier 24 820 demandes irrégulières émanant d'environ 10 000 entreprises, pour un montant total de 30,3 M€. Ce chiffre devrait augmenter avec la poursuite des contrôles sur cette première liste d'une part, et par le traitement d'une seconde sélection de 103 000 dossiers sur la période mars - septembre d'autre part, ciblant les entreprises ne respectant pas les critères de taille, de chiffre d'affaires ou les règles de cumul avec des indemnités journalières.

Pour prévenir les risques de fraude, il est prévu que les bénéficiaires doivent conserver les documents attestant du respect des conditions d'éligibilité au fonds et du correct calcul du montant de l'aide pendant cinq années à compter de la date de versement de cette dernière.

¹⁷¹ Une même entreprise peut réitérer sa demande en rejet autant de fois qu'elle le souhaite, ce qui peut contribuer à gonfler le nombre des demandes rejetées.

3 - Un volet 2 reposant sur des critères plus restrictifs et une instruction décentralisée

Pour cibler l'aide du volet 2 sur les entreprises confrontées à un risque de faillite, des critères resserrés ont été mis en place. Dans la première version, l'aide n'était ouverte qu'aux entreprises remplissant l'ensemble des critères suivants :

- être bénéficiaire du volet 1 du fonds, et donc respecter les critères d'éligibilité associés ;
- employer au 1^{er} mars 2020 au moins un salarié en contrat à durée indéterminée ou déterminée ;
- présenter un solde négatif entre, d'une part, l'actif disponible et, d'autre part, les dettes exigibles dans les 30 jours ;
- s'être vu refuser une demande de prêt de trésorerie d'un montant raisonnable faite depuis le 1^{er} mars 2020 auprès d'une banque dont l'entreprise était cliente à cette date.

Les critères du volet 2, plus complexes que ceux du volet 1, ont suscité des difficultés d'interprétation. La notion de « *prêt de trésorerie d'un montant raisonnable* » laissait place à appréciation si bien que cette condition a été supprimée par décret du 20 juin 2020.

D'autres conditions sont d'emblée apparues trop restrictives et ont fait l'objet d'aménagements rapides, avec l'ouverture du dispositif, sous conditions, aux entreprises n'ayant pas de salarié, et l'assouplissement du mode de calcul du solde négatif de trésorerie (intégration des charges fixes, y compris les loyers commerciaux ou professionnels).

Enfin, le montant de l'aide du volet 2, initialement fixé de manière forfaitaire à 2 000 €, versés en une seule fois, a été remplacé par une fourchette comprise entre 2 000 € et 5 000 €¹⁷².

Les demandes d'aides du volet 2 devaient être déposées en ligne sur une plateforme régionale, instruites par les services du conseil régional, puis validées et ordonnancées par le préfet de région avant leur versement par la DGFIP. La mise en place du volet 2 du fonds a donc exigé la création d'un système d'information *ad hoc*, qui a été développé par les éditeurs informatiques choisis par chaque région, sous la conduite de Régions de France, en coordination avec la DGFIP et le ministère de l'intérieur, chargés de la mise en paiement des aides.

¹⁷² Cette limite a été portée à 10 000 € pour les secteurs dits prioritaires à partir du décret du 20 juin 2020 (cf. *infra*).

Des risques de fraude moins élevés sur le volet 2

Sur le volet 2, une partie du risque de fraude est limitée par l'obligation de bénéficiaire du premier volet. Par ailleurs, des contrôles spécifiques ont été mis en place, s'appuyant sur les éléments déclaratifs pour un contrôle de premier niveau sur l'éligibilité. Ainsi, l'instruction par les services régionaux a permis davantage de vérifications que pour le volet 1 (par exemple, les régions vérifient le nombre de salariés à partir de la déclaration sociale nominative, DSN).

Un contrôle *ex post*, plus poussé et visant à vérifier les déclarations des entreprises (chiffre d'affaires, nombre de salariés, refus du prêt), a été assuré par les services du ministère de l'intérieur. Le ministère de l'intérieur a indiqué que parmi les près de 6 000 dossiers traités, une cinquantaine ont été bloqués en raison d'une double demande de la part des entreprises.

À titre d'exemple, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) a chargé un prestataire de lui fournir une vérification de la conformité et de la cohérence des dossiers de demande d'aide dans le cadre du processus d'attribution du volet 2 (du 4 juin au 3 juillet 2020). En un mois, 400 contrôles ont été effectués et plusieurs points d'attention ont émergé, portant sur l'interprétation des règles d'éligibilité par les entreprises ou du critère relatif à l'impasse de trésorerie, ou encore de la notion de fermeture administrative.

B - Une mise en œuvre effective en 15 jours, des paiements aux entreprises très rapides

1 - Des efforts soutenus pour déployer le fonds de solidarité

Les dispositifs transversaux de soutien aux entreprises annoncés au début de la crise sanitaire, comme l'indemnisation de l'activité partielle ou encore les arrêts de travail exceptionnels pour garde d'enfant, ne répondaient pas aux besoins des indépendants et des dirigeants des très petites entreprises, qui perdaient l'essentiel de leurs revenus.

Dès lors, avant même le confinement, la direction générale des entreprises (DGE), la DGFiP et la direction générale du Trésor ont, à la demande du Gouvernement, travaillé à un dispositif de soutien pour les petites entreprises et les indépendants.

Les agents en charge de la conception et de la mise en œuvre du dispositif, eux-mêmes confinés et en télétravail, ont préparé les textes réglementaires, développé les systèmes d'information et créé les circuits opérationnels et budgétaires du fonds dans des délais particulièrement courts. Les administrations ont ainsi été en état de proposer dès le début du confinement un dispositif d'aide aux petites entreprises. Le ciblage envisagé dans un premier temps sur les secteurs les plus affectés par la crise (hôtellerie, restauration, transports, voyages, évènementiel) a été rapidement abandonné compte tenu de la diffusion de la crise à tous les secteurs, en raison du confinement.

Les régions et le ministère de l'intérieur ont œuvré à un déploiement rapide du volet 2. Des démarches simplifiées pour assurer les échanges de fichiers entre l'administration centrale du ministère de l'intérieur et les préfetures ont été mises en place. Les régions ont constitué en urgence des équipes chargées d'instruire les demandes du volet 2. La région Île-de-France a ainsi mobilisé 10 agents, dont la moitié appelés en renfort des équipes habituellement chargées du soutien aux entreprises. En région PACA, 10 agents ont été formés, pour traiter l'instruction des demandes, et mobilisés à raison de 4 équivalents temps plein (ETP).

Enfin, un effort particulier a été réalisé sur le suivi des aides versées : la direction interministérielle du numérique (Dinum) a mis à disposition dès fin avril 2020 un tableau de bord actualisé régulièrement¹⁷³, qui a facilité le suivi du dispositif par le Gouvernement, les administrations, les préfets de régions, les conseils régionaux et le Parlement.

2 - Le recours à des outils déjà existants

Compte tenu de l'urgence, les administrations ont recouru, quand c'était possible, à des systèmes d'information déjà existants. Le site des impôts des particuliers a été choisi pour recueillir les demandes d'aides mensuelles. En effet, consolidé dans le cadre du prélèvement à la source, il a permis de créer les comptes pour pouvoir bénéficier de l'aide plus rapidement que le site des impôts des entreprises ne l'aurait permis et d'absorber des millions de demandes. Le paiement des aides a été réalisé via Chorus, système d'information financière de l'État capable de réaliser des versements de masse. Le service du contrôle fiscal de la DGFIP a constitué les bases de données nécessaires pour réaliser les contrôles de cohérence *a priori*.

¹⁷³ <https://www.economie.gouv.fr/covid19-soutien-entreprises/aides-versees-fonds-solidarite>

En parallèle, le financement a été organisé via un nouveau programme du budget général de l'État, intégrant par fonds de concours les contributions des autres parties prenantes (régions et sociétés d'assurance en particulier)¹⁷⁴, permettant une mise en place très rapide des crédits. Le directeur général de la DGFIP a été désigné responsable du programme budgétaire sur lequel sont imputées les dépenses du fonds.

Au fur et à mesure de la prolongation et de l'élargissement du fonds, les enveloppes financières ont été augmentées. Aux 750 M€ initialement prévus pour la part de l'État dans la loi de finances rectificative (LFR) du 23 mars 2020, se sont ajoutés 5,5 Md€ dans la LFR du 25 avril 2020, puis 1,7 Md€ dans la LFR du 30 juillet 2020¹⁷⁵, soit un total de 8,05 Md€¹⁷⁶. Les régions ont versé 467 M€ sur les 500 M€ prévus, les sociétés d'assurance près de 400 M€. Compte tenu des 7 M€ versés par d'autres contributeurs (cf. *supra*), le total des ressources du fonds s'élevait, à l'issue des premiers confinement et déconfinement (17 mars-30 septembre 2020) à 8,9 Md€¹⁷⁷.

La Cour relève que, contrairement à la réglementation comptable et budgétaire, les contributions des régions ont été comptabilisées en dépenses d'investissement, alors qu'il s'agit de dépenses d'intervention normalement classées en section de fonctionnement. Cette pratique s'appuie sur une circulaire¹⁷⁸ dépourvue de toute base légale, qui accorde aux collectivités territoriales une dérogation exceptionnelle visant à permettre aux collectivités concernées d'étaler la charge sur plusieurs exercices et de la financer par l'emprunt.

Compte tenu de son objet, la Cour estime que la contribution des collectivités territoriales au fonds de solidarité doit être comptabilisée en dépenses de fonctionnement dans leurs comptes 2020.

¹⁷⁴ Dont les contributions sont ensuite intégralement fongibles avec les autres crédits du fonds, sans fléchage possible à l'exception des aides du volet « 2 bis » (cf. *supra*).

¹⁷⁵ Au moment du second confinement, une quatrième LFR (du 30 novembre 2020) a, à nouveau, majoré les moyens à la disposition du fonds de solidarité.

¹⁷⁶ Après prise en compte de 100 M€ versés depuis le programme « dépenses accidentelles et imprévisibles ».

¹⁷⁷ La LFR du 30 novembre 2020 a ajouté 10,8 Md€ au total des ressources du fonds en 2020 ; la LFI 2021 prévoit une enveloppe de 5,6 Md€ (en plus des reports 2020).

¹⁷⁸ Circulaire interministérielle du 10 avril 2020 relative aux modalités de contribution volontaire des collectivités territoriales au fonds de solidarité.

3 - Un outil accessible très rapidement

Moins d'un mois après le début des réflexions, le fonds de solidarité a été créé par l'ordonnance du 25 mars 2020 et rendu opérationnel par décret dès le 30 mars 2020.

Le formulaire de demande d'aide au titre des pertes enregistrées en mars par les entreprises situées en métropole et dans les régions d'outre-mer a été mis en ligne le 31 mars 2020. Selon une enquête réalisée à la demande de la Cour par l'Institut BVA au cours du mois d'août 2020, la possibilité pour les entreprises de formuler leur demande sur papier n'a été utilisée que par 1 % des entreprises demandeuses du volet 1 et 4 % pour le volet 2¹⁷⁹.

La DGFIP estime que, pour le volet 1, le délai moyen entre le dépôt de la demande et le versement effectif sur le compte bancaire était compris entre trois et quatre jours sur la période mars - septembre 2020, délai estimé à sept jours pour le volet 2 par le ministère de l'intérieur. 95 % des bénéficiaires du volet 1 interrogés en août dans le cadre de l'enquête de la Cour ont dit être satisfaits de la vitesse de versement.

La clarté des critères d'éligibilité aux aides mensuelles du volet 1 et la simplicité des démarches ont permis à la majorité des TPE de formuler leur demande sans avoir besoin de contacter les administrations. Seuls 11 % des entrepreneurs ayant demandé l'aide du volet 1 ont sollicité l'administration pour demander des éclaircissements et, selon l'enquête BVA-Cour des comptes précitée, près des deux tiers d'entre eux (64 %) ont été satisfaits des réponses qui leur ont été apportées.

C - De nombreuses évolutions du dispositif entre mars et septembre 2020, le maintien d'une quasi-automaticité des paiements

Initialement destiné à compenser les pertes de chiffre d'affaires du mois de mars 2020, le fonds de solidarité a été reconduit en avril, mai et juin 2020, les conditions pour en bénéficier étant assouplies en parallèle pour tenir compte des difficultés qui avaient pu apparaître.

¹⁷⁹ Enquête réalisée par téléphone du 3 au 26 août 2020 auprès de 800 dirigeants de TPE.

À partir du 1^{er} juillet 2020, le périmètre des bénéficiaires a été progressivement restreint aux seules entreprises des secteurs dits prioritaires (« S1 »), ou liés à ces secteurs (« S1 bis »)¹⁸⁰, dont la liste, définie par décret, a été plusieurs fois modifiée. Les conditions permettant de bénéficier des deux volets du fonds ont en outre été assouplies et le plafond des aides doublé (jusqu'à 3 000 € pour l'aide mensuelle, jusqu'à 10 000 € pour l'aide complémentaire), certains secteurs bénéficiant de règles spécifiques.

**Tableau n° 1 : évolution du fonds de solidarité
(volet 1 – aides mensuelles) entre mars et septembre 2020**

	1 ^{er} confinement			1 ^{er} déconfinement		
	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août
Secteur d'activité	Tous			Secteurs prioritaires (S1) et connexes (S1 Bis)		
Plafond de salariés	10	10 20 pour S1 et S1 bis		20		
Plafond de CA	1 000 000 €	1 000 000 € 2 000 000 € pour S1 et S1 bis		2 000 000 €		
Plafond de l'aide mensuelle	1 500 €	1 500 € 3 000 € pour S1 et S1 bis		3 000€		
Nombre d'entreprises potentiellement éligibles	3 000 000			250 000 – 300 000		

Source : Cour des comptes d'après direction générale des entreprises (DGE)

Ces évolutions ont eu pour effet de rendre le dispositif plus complexe pour un nombre de bénéficiaires plus restreint, tout en conservant l'automatisme de versement et l'absence d'instruction des demandes. Ce choix est singulier par rapport à nos partenaires : à la fin

¹⁸⁰ Secteurs de la restauration, de l'hôtellerie, du tourisme, de l'événementiel, du sport et de la culture (« S1 »), ainsi que les secteurs d'activité connexes (« S1 bis »).

de la période aiguë de la crise, sur les neuf pays étudiés¹⁸¹, six¹⁸² avaient choisi d'abandonner leur dispositif d'aide automatique et universel pour recourir à des aides limitées aux secteurs les plus touchés et subordonnées à une instruction plus poussée, afin d'encourager la reprise de l'activité et de contenir les risques de fraude.

À partir d'octobre 2020, dans un contexte de dégradation de la situation sanitaire, de nouvelles évolutions sont intervenues (cf. *infra* III). Toutes les petites entreprises sont redevenues éligibles dès lors que leur chiffre d'affaires continuait à être affecté par la crise ; des aides significativement plus élevées pour des entreprises de taille plus importante ont été mises en place. L'automatisme de versement des aides et le caractère déclaratif des informations demandées ont néanmoins été conservés.

II - Des aides distribuées massivement

A - Un recours très important au volet 1, un volet 2 marginal

1 - Une utilisation massive des aides mensuelles du volet 1

Au titre des premiers confinement et déconfinement¹⁸³, 4,9 millions d'aides mensuelles financées par le fonds de solidarité (volets 1 et 2) ont été distribuées à 1,7 million d'entreprises (sur 3 millions de bénéficiaires potentiels), pour un montant total de 6,8 Md€, soit, en moyenne, 2,8 aides de 1 383 € chacune. Les aides mensuelles du volet 1 représentent 96 % des sommes versées et correspondent pour l'essentiel aux pertes de chiffre d'affaires des mois de mars, avril et mai 2020. Chaque entreprise bénéficiaire a donc perçu un montant moyen de 3 887 €. Le plafond mensuel de 1 500 € est atteint dans 75 % des cas.

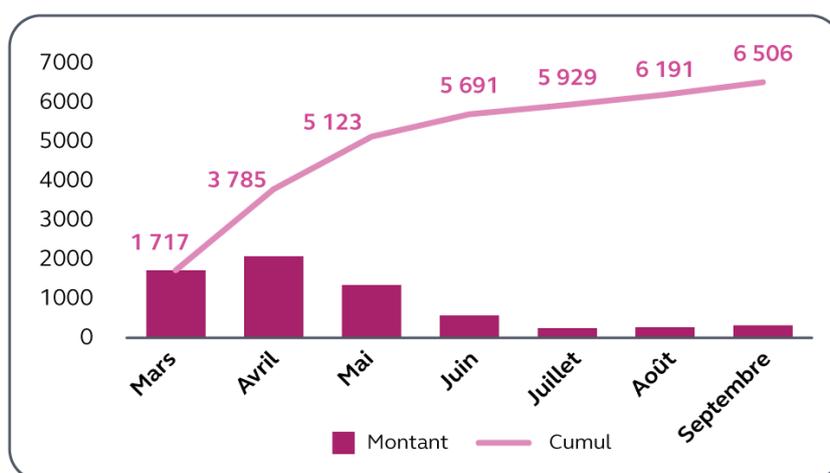
¹⁸¹ Pour rappel : Allemagne, Australie, Belgique, Danemark, Espagne, États-Unis, Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni.

¹⁸² L'Espagne, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique, la Grande-Bretagne et l'Australie.

¹⁸³ Les analyses présentées portent sur la consommation des aides financées par le fonds de solidarité, au titre des mois de mars à septembre 2020. Elles ne prennent pas en compte des conséquences de l'élargissement du fonds consécutif au couvre-feu puis au confinement de l'automne.

Après un pic de dépenses au titre du mois d'avril, la décélération constatée en mai s'est amplifiée en juin alors que le dispositif restait ouvert à toutes les entreprises, indicateur de la reprise d'activité. À partir de juillet, les montants versés sont restés stables, signe des difficultés persistantes des entreprises des secteurs qui bénéficiaient encore du fonds.

Graphique n° 1 : aides du volet 1 versées entre mars et septembre 2020 par mois indemnisé (en M€)



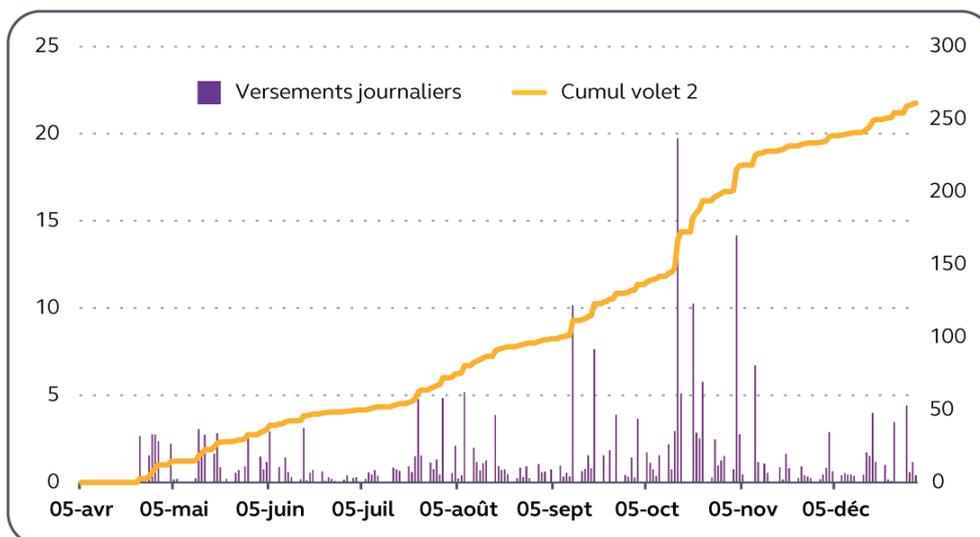
Source : Cour des comptes d'après DGFIP, données consolidées au 28 février 2021

2 - Un recours limité aux aides du volet 2

À fin décembre, les aides versées au titre du volet 2 représentaient 260 M€, soit à peine 4 % des dépenses totales du fonds.

La légère accélération des dépenses constatée à partir de juillet (cf. graphique 2) traduit moins la hausse du nombre d'aides que l'augmentation de leur montant moyen, le décret du 20 juin 2020 ayant porté le plafond des aides du volet 2 de 5 000 € à 10 000 € pour les entreprises des secteurs prioritaires.

Graphique n° 2 : versements réalisés au titre du volet 2
au 31 décembre 2020 (en M€)



Source : Cour des comptes d'après DGFiP

Les refus ont été beaucoup plus nombreux sur le volet 2 que sur le volet 1 : selon l'enquête BVA-Cour des comptes précitée, seule la moitié des entreprises ayant déposé une demande d'aide du volet 2 l'ont effectivement obtenue (57 % dans la région PACA à fin juin et 53 % en Ile-de-France à fin juillet).

Les aides du volet 2 ont également suscité un nombre plus élevé de questions de la part des entreprises. Les régions se sont organisées pour accompagner les entreprises dans leurs démarches, créant notamment des cellules d'urgence, par exemple en région Ile-de-France et dans la région PACA. Dans la cellule d'urgence de la région Île-de-France, 60 % des questions posées par les entreprises portaient sur le volet 2 du fonds de solidarité contre seulement 15 % sur le volet 1.

Des critères d'éligibilité complexes pour les entreprises

Dans la première version du volet 2, l'entreprise devait prouver que sa demande de prêt de trésorerie « d'un montant raisonnable »¹⁸⁴ avait été refusée, ce qui a été bloquant pour de nombreuses TPE, soit parce qu'elles avaient bénéficié d'un prêt, soit au contraire parce qu'inquiètes d'un risque de surendettement, elles ne souhaitent pas en solliciter auprès de leur banque.

D'autres critères ont, dans une moindre mesure, posé difficulté aux petites entreprises : le critère de « difficulté avérée » a entraîné l'auto-exclusion d'entreprises en difficulté, mais n'étant pas à la limite de la cessation de paiement. L'obligation initiale d'emploi d'au moins un salarié a également conduit certaines entreprises à renoncer. Cette obligation a ensuite été levée pour les entreprises ayant fait l'objet d'une fermeture administrative, ce qui n'a pas non plus été compris : dans le contexte de confinement généralisé, de nombreuses TPE sont restées fermées quand bien même leur ouverture n'était pas juridiquement interdite.

Par ailleurs, certaines entreprises se sont vu refuser une aide du volet 2, parce qu'elles en avaient déjà bénéficié car, contrairement à celles du volet 1, les aides du volet 2 n'étaient pas renouvelables chaque mois.

Nécessitant des démarches plus complexes et des documents plus nombreux pour un montant maximum de 5 000 €, cette aide ne semble pas avoir été jugée attractive par les petites entreprises. Les évolutions successives de la réglementation, qui visaient à permettre un accroissement du taux de recours à cette aide complémentaire, semblent en réalité en avoir fait un dispositif peu lisible, difficile à instruire pour les services des régions et parfois redondant avec d'autres outils mis en place à leur niveau comme les fonds d'urgence (cf. III), qui offrent des aides d'un montant souvent plus élevé.

Le dispositif du volet 2 a pris fin le 31 octobre 2020, les entreprises ne pouvant plus déposer de demande à ce titre à partir de cette date¹⁸⁵.

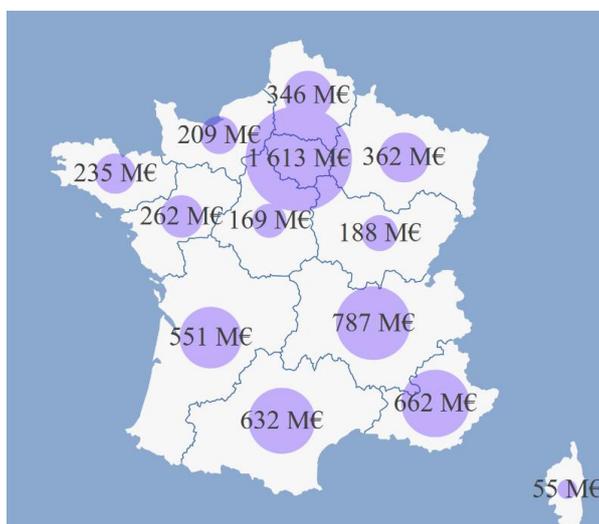
¹⁸⁴ Selon les termes du décret précité du 30 mars 2020.

¹⁸⁵ Hormis pour les discothèques qui pouvaient le faire jusqu'à fin février 2021.

B - Une concentration sur les secteurs les plus touchés par la crise et sur les plus petites entreprises

La répartition régionale des aides versées correspond à celle du PIB de chaque région, modulé par la part des entreprises de moins de 10 salariés. Au titre des mois de mars à septembre, les entreprises d'Île-de-France ont donc bénéficié, comme attendu, de 25 % des aides versées par le fonds de solidarité (cf. carte).

**Carte n° 1 : répartition régionale des aides du fonds de solidarité
au titre des mois de mars à septembre, en M€ (hors outre-mer)**



Source : calculs Cour des comptes sur bases de données data.gouv.fr au 31/10/2020

Les secteurs qui comptent une proportion importante de très petites entreprises ou d'indépendants ont été particulièrement concernés. Les activités commerciales ont ainsi bénéficié de 15 % du montant des aides, suivies par les secteurs de l'hébergement et de la restauration (14 %), de la construction (10 %), des activités spécialisées, scientifiques et techniques (10 %) et du transport et de l'entreposage (10 %).

Ouvert aux entreprises comptant jusqu'à 10 salariés, le fonds de solidarité a majoritairement bénéficié aux entreprises les plus petites, les trois quarts des bénéficiaires comportant au plus deux salariés. Ceci s'explique notamment par le fait que les entreprises plus importantes excèdent souvent le plafond de chiffre d'affaires de 1 M€.

La répartition géographique du volet 2 diffère de celle du volet 1, avec une plus forte concentration des montants distribués en Île-de-France (37 % des montants contre 25 % pour le volet 1), en lien avec la forte présence du secteur de l'hébergement et de la restauration (44 % des aides allouées à ce titre).

Tableau n° 2 : répartition régionale des aides du volet 2 versées en 2020

Région	Montant volet 2 (M€)	%
Île-de-France	94,9	37,0
Provence-Alpes-Côte d'Azur	23,4	9,1
Auvergne-Rhône-Alpes	23,2	9,0
Occitanie	18,8	7,3
Nouvelle-Aquitaine	17,0	6,6
Hauts-de-France	16,3	6,3
Grand Est	12,0	4,7
Bretagne	9,5	3,7
Normandie	7,4	2,9
Bourgogne-Franche-Comté	6,8	2,6
Pays de la Loire	6,6	2,6
Centre-Val de Loire	5,9	2,3
Guyane	4,8	1,9
Guadeloupe	4,4	1,7
Corse	1,8	0,7
Martinique	1,7	0,7
La Réunion	1,2	0,5
Mayotte	1,2	0,5
Total	256,9	100,0

Source : Calculs Cour des comptes sur bases de données data.gouv.fr au 31/12/2020

C - Une fraude probablement faible sur la première période

Les demandes d'aide reposant, pour l'essentiel, sur des données déclaratives, des entreprises pourraient être tentées de frauder en indiquant des effectifs salariés, un chiffre d'affaires ou des bénéfices inférieurs à la réalité. Selon les premiers travaux conduits par la Cour au titre des mois de mars à septembre, la fraude apparaît cependant limitée.

La fraude portant sur les effectifs peut être estimée en comparant les données des déclarations sociales nominatives (DSN) 2019 avec les données déclarées par les entreprises bénéficiaires des aides¹⁸⁶. Cette fraude semble très faible, avec un impact estimé à 21 M€ sur les 2 Md€ distribués aux entreprises présentes dans la DSN 2019, soit 1 % des demandes.

La fraude résultant d'une sous-déclaration de chiffre d'affaires ou de revenus pourrait être un peu plus élevée. L'estimation du risque de fraude relative au chiffre d'affaires et au revenu est établie en examinant les entreprises déclarant leur chiffre d'affaires et leur revenu au régime réel, soit environ 50 % des bénéficiaires¹⁸⁷. Selon les données examinées par la Cour, 13 000 entreprises, sur les 890 000 entreprises au régime réel ayant bénéficié du fonds de solidarité, dépassaient le plafond de chiffre d'affaires de 1 M€ (1,4 % des entreprises au réel), et 33 000 entreprises dépassaient le plafond de revenu de 60 000 € (3,8 % des entreprises au réel). Il en résulterait une fraude potentielle estimée à 20 M€, au titre du chiffre d'affaires, et 81 M€¹⁸⁸ au titre du revenu.

Au total, en prenant en compte les sous-déclarations présumées d'effectifs, de chiffre d'affaires et de bénéfice imposable, et les doubles comptes, la fraude au fonds de solidarité pourrait, selon l'estimation de la Cour, être comprise entre 20 M€ (0,3 % des aides) et 100 M€ (1,6 %) entre mars et septembre 2020. À ce montant s'ajoutent, sans qu'ils puissent être chiffrés à ce stade, les montants versés à tort aux entreprises ayant déclaré des baisses de chiffre d'affaires supérieures à leur baisse réelle, ce qui ne pourra être vérifié que lors des contrôles *a posteriori*.

¹⁸⁶ Cette analyse est réalisable pour les entreprises ayant reçu l'aide au titre du volet 1 et étant présentes dans les DSN 2019, soit 31 % des entreprises demandeuses (ce qui exclut les autoentrepreneurs qui n'ont pas de salariés, mais aussi les entreprises déclarant à la mutualité sociale agricole, MSA).

¹⁸⁷ Les autres entreprises, au régime « micro », sont moins susceptibles de frauder, étant donné les limitations de chiffre d'affaires et de bénéfices inhérentes à ce régime.

¹⁸⁸ Mais dans certains cas, le dépassement du plafond peut être justifié par la déclaration d'un conjoint collaborateur, ce qui majore le plafond à 120 000 €.

Ces analyses de la Cour sont corroborées par les premiers résultats de contrôles *a posteriori* effectués par la DGFIP (cf. *supra*). Suite au contrôle d'un premier échantillon de 90 000 dossiers suspectés de fraude, 24 820 demandes irrégulières ont été identifiées, représentant 30,3 M€ de versements indus¹⁸⁹.

III - Des finalités revues à l'automne 2020 pour prendre en compte la durée de la crise, avec des risques accrus

A - Un élargissement du fonds qui en change la nature et accroît son enjeu financier

1 - Un changement de la nature du fonds

Le fonds de solidarité a évolué très fréquemment, chacune de ses prolongations mensuelles faisant l'objet d'un nouveau décret fixant les entreprises-cibles, les modalités de calcul et les montants.

La nouvelle dégradation de la situation sanitaire constatée depuis octobre 2020 et la mise en place d'un couvre-feu puis d'un deuxième confinement suivi d'un déconfinement très progressif ont conduit à accroître le soutien aux entreprises, y compris de plus grande taille, visées par des fermetures administratives ou des restrictions d'activité.

Ainsi, pour les mois d'octobre et novembre, en parallèle de la réouverture du fonds « universel » de 1 500 € pour toutes les petites entreprises selon leur perte de chiffre d'affaires¹⁹⁰, le montant des aides a été porté jusqu'à 10 000 € par mois, pour les entreprises touchées par une fermeture (ou par le couvre-feu) ou relevant d'un secteur prioritaire (« S1 ») ou connexe (« S1 bis »)¹⁹¹. Simultanément, le nombre maximum de salariés a été porté à 50, et le plafond de chiffre d'affaires supprimé.

À compter de décembre 2020, le plafond mensuel de l'aide est porté à 200 000 € pour les entreprises fermées par décision administrative, relevant des secteurs « S1 » ou « S1 bis », les discothèques et les stations de ski. Le plafond de 50 salariés est supprimé. Le montant de l'aide correspond à 100 % de la perte de chiffre d'affaires, jusqu'à 10 000 €, ou à 20 % de la perte de chiffre d'affaires, jusqu'à 200 000 € (à condition d'avoir perdu au moins 70 % du chiffre d'affaires hors produit des ventes à emporter et à distance).

¹⁸⁹ Au 31 décembre 2020, la DGFIP avait émis 500 titres de perception. La DGFIP annonce pour 2021 des campagnes mensuelles d'émission de titres de perception destinées à récupérer les indus du fonds de solidarité.

¹⁹⁰ Entre juillet et septembre, seules les entreprises des secteurs prioritaires (S1) et connexes (S1 bis) pouvaient bénéficier du fonds de solidarité.

¹⁹¹ Secteurs de la restauration, de l'hôtellerie, du tourisme, de l'événementiel, du sport et de la culture (« S1 »), ainsi que les secteurs d'activité connexes (« S1 bis »).

Le Gouvernement a annoncé le 14 janvier 2021 la création d'une aide complémentaire plus élevée pour prendre en charge les coûts fixes des entreprises de plus grande taille, notamment les petits groupes d'hôtellerie et restauration. Ainsi, les entreprises fermées administrativement ou des secteurs « S1 » et « S1 bis » réalisant plus d'1 M€ de chiffre d'affaires mensuel devraient avoir droit à une prise en charge jusqu'à 70 % de leurs coûts fixes dans la limite de 3 M€ pour l'ensemble du premier semestre 2021. Suite aux dernières décisions de la Commission européenne (cf. *infra*), ce plafond pourrait être augmenté à 10 M€ par entreprise. Les textes précisant les conditions de mise en œuvre de cette nouvelle aide n'ont pas encore été publiés.

**Tableau n° 3 : évolution du fonds de solidarité
(volet 1 – aides mensuelles) entre octobre et décembre 2020**

	Octobre	Novembre	Décembre
Secteur d'activité	Tous (zones couvre-feu), fermeture administrative, S1 et S1bis hors zones couvre-feu	Tous	Tous
Nombre maximum de salariés	50		Aucun
Plafond de CA	Aucun		
Mode de calcul	Jusqu'à 100 % de perte de CA dans la limite du montant plafond (variable selon secteur et zone) ; pour les interdictions d'accueil du public, la vente à distance n'entre pas dans le calcul de perte de CA		100 % perte de CA jusqu'à 10 000 € ou 20 % CA mensuel jusqu'à 200 000 € ; pour les interdictions d'accueil au public, la vente à distance n'entre pas dans le calcul de perte de CA
Montant plafond	1 500 € (tous)	1 500 € (tous)	1 500 € (tous)
	10 000 € (fermeture administrative, zones couvre-feu, S1 et S1 bis)	10 000 € (fermeture administrative, S1 et S1 bis)	200 000 € (fermeture administrative, S1 et S1 bis, discothèques et stations de ski)
Nombre d'entreprises potentiellement éligibles	indéterminé	3 000 000	200 000 (aide majorée) + 3 000 000

Source : Cour des comptes d'après direction générale des entreprises (DGE)

La compatibilité avec le droit communautaire des aides d'État

Le dispositif du fonds de solidarité s'intègre dans le cadre communautaire des aides d'État. Dès sa mise en œuvre, des conditions ont été introduites pour assurer la compatibilité avec la réglementation européenne, comme l'exclusion des entreprises en difficulté avant la crise, par exemple.

La réglementation européenne a surtout un impact sur le plafond des aides versées. Dans une communication du 19 mars 2020¹⁹², la Commission européenne a précisé les conditions dans lesquelles les aides aux entreprises sont compatibles avec la réglementation existante¹⁹³ et a plafonné le montant cumulé des subventions directes aux entreprises à un montant de 800 000 €. Initialement prévu jusqu'au 31 décembre 2020, ce régime dérogatoire exceptionnel a d'abord été prolongé jusqu'en juin 2021. En parallèle, la Commission a ouvert, en octobre, une autre possibilité de soutien aux entreprises via la prise en charge d'une partie de leurs coûts fixes, dans la limite d'un plafond d'abord fixé à 3 M€ par entreprise. En janvier 2021, la Commission a prolongé ces mesures jusqu'au 31 décembre 2021 et a relevé le plafond des aides cumulées par entreprise à 1,8 M€ pour les subventions directes et 10 M€ au titre des coûts fixes.

Ce régime temporaire a été modifié à cinq reprises depuis mars 2020. Dans un contexte sanitaire et économique qui reste instable, les seuils des aides versées et leur durée de versement pourraient encore évoluer.

Tout en conservant le rôle de soutien au revenu pour les dirigeants des toutes petites entreprises et des travailleurs indépendants pour lequel il avait été conçu initialement, le fonds a ainsi vu croître son rôle de soutien à la trésorerie des entreprises, afin de couvrir tout ou partie de leurs charges fixes et d'éviter leur faillite.

En conséquence, les moyens mis à la disposition du fonds de solidarité pour l'année 2020 ont plus que doublé en novembre 2020, passant de 8,9 Md€ à 19,8 Md€, à la suite de l'abondement de 10,9 Md€ décidé dans la quatrième loi de finances rectificative¹⁹⁴. Pour l'exercice 2021, 5,6 Md€ ont été inscrits en LFI 2021, auxquels s'ajoute le report de 7,9 Md€ de crédits 2020.

¹⁹² Communication de la commission 2020/C 91 I/01 du 19 mars 2020 relative à l'encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de l'épidémie de covid 19.

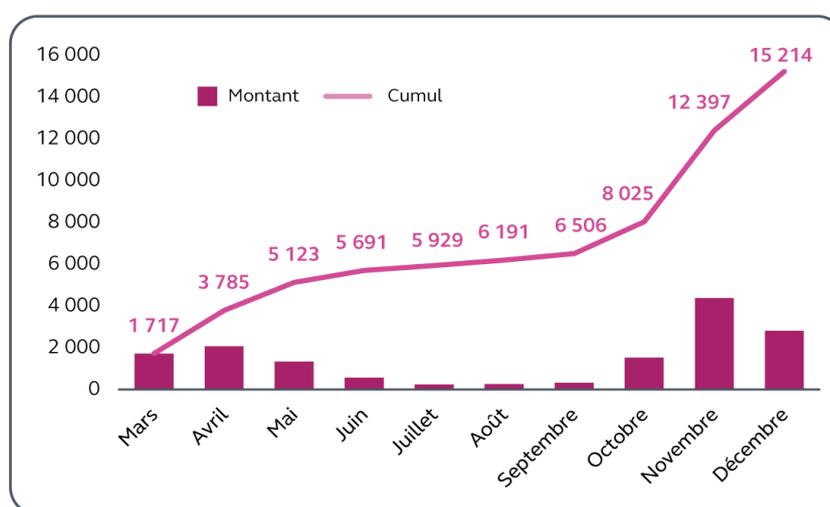
¹⁹³ Article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

¹⁹⁴ Loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020.

2 - Des dépenses en forte hausse

Les données à fin janvier 2021 montrent que le coût total des aides accordées au titre des mois d'octobre, novembre et décembre 2020, encore provisoire¹⁹⁵, représente déjà 8,7 Md€ (cf. graphique *infra*), atteignant ainsi en trois mois plus que le coût total des aides versées au titre des sept mois précédents.

Graphique n° 3 : aides du volet 1 versées au titre de 2020 par mois indemnisé (en M€)



NB : au 31 janvier 2021, les aides versées l'ont été au titre des mois de mars à décembre 2020.

Source : Cour des comptes d'après DGFiP – données provisoires au 28 février 2021

Sur le plan budgétaire, la consommation totale de crédits (toutes périodes indemnisées confondues) s'élève, au 31 décembre 2020, à 11,8 Md€¹⁹⁶, avec en décembre une dépense de 4,3 Md€. À fin février 2021, les dépenses atteignaient 15,5 Md€ au titre des aides 2020, dont 15,2 Md€ pour le volet 1.

Cette hausse des dépenses, très significative, peut être mise en relation avec l'élargissement des plafonds et des critères, traduisant le changement de périmètre du fonds.

¹⁹⁵ Les entreprises ont jusqu'à fin février 2021 pour déposer leur demande au titre de décembre, certaines d'entre elles bénéficiant de délais supplémentaires.

¹⁹⁶ Dont 11,56 Md€ pour le volet 1, 260 M€ pour le volet 2 et 0,4 M€ pour le volet 2 bis.

B - L'élargissement et la prolongation du fonds emportent des risques qu'il convient de mieux maîtriser

1 - Un cumul très large avec d'autres aides, dont le total peut parfois dépasser le préjudice subi

a) Un cumul très large avec d'autres aides

Depuis l'origine, le bénéficiaire du fonds de solidarité peut se cumuler à d'autres mesures, la plupart visant un champ plus large que les seules petites et très petites entreprises.

Au niveau national, l'État a déployé plusieurs dispositifs transversaux, en particulier les prêts garantis par l'État (PGE), ouverts à toutes les entreprises quelles que soient leur taille et forme juridique, l'indemnisation de l'activité partielle, le report ou l'étalement des échéances fiscales et sociales et, dans le cas des cotisations sociales patronales, la possibilité d'une exonération voire d'un crédit de cotisations. Ces mesures ont été complétées par des plans de soutien d'urgence aux secteurs les plus touchés par la crise, pour 43,5 Md€ au total¹⁹⁷. Les plus petites entreprises peuvent également bénéficier, de droit, du report du paiement des loyers, des factures d'eau, d'électricité et de gaz.

Des mesures d'aide aux entreprises ont également été prises en matière sociale. Divers organismes de sécurité sociale, et notamment des caisses de retraite, ont versé des aides exceptionnelles à leurs cotisants, en particulier pour les professionnels libéraux du secteur de la santé. La plus notable est l'aide entièrement automatique mise en place par le conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI), d'un montant équivalant aux cotisations versées en 2018, dans la limite de 1 250 €, entièrement cumulable avec le fonds de solidarité et nette d'impôts¹⁹⁸.

De leur côté, les régions ont mis en place, avec la Caisse des dépôts (Banque des territoires), des fonds de soutien régionaux avec lesquels le fonds de solidarité s'est trouvé en situation de concurrence et de cumul. Ceux-ci sont restés actifs à l'automne, durant le couvre-feu et le second confinement.

¹⁹⁷ Chiffrage DGE à fin juillet 2020.

¹⁹⁸ Au 10 juin 2020, cette aide, financée sur les réserves du régime complémentaire de retraite des travailleurs indépendants, avait été versée à plus d'un million d'indépendants, pour un montant total de 928 M€.

Les fonds de soutien régionaux aux entreprises

Des fonds de soutien régionaux aux entreprises, baptisés « Résilience », « COVID Résistance », ou encore « Renaissance », ont été mis en place dans 17 des 18 régions de métropole et d'outre-mer, ainsi que dans deux collectivités d'outre-mer. Ils proposent aux TPE et associations des avances remboursables à taux zéro et sans frais, d'un montant maximum de 15 000 € à 30 000 €, et une durée de remboursement comprise entre trois et sept ans (avec un différé de six à 24 mois).

Bien qu'il ne s'agisse que de prêts, leur plafond élevé et la simplicité des démarches permettant de les obtenir en ont fait un dispositif attractif pour les entreprises. À fin juin, 48 M€ d'avances avaient été octroyées à près de 5 600 entreprises, pour un montant moyen de 9 000 €. À cette même date, le volet 2 du fonds de solidarité avait distribué 49 M€ d'aides, à des entreprises plus nombreuses (près de 20 000 paiements) mais d'un montant nettement inférieur (environ 2 500 €). À mi-septembre, pour 15 fonds lancés sur 19, l'engagement financier total s'élevait à 440 M€, dont près de 144 M€ financés par la Caisse des dépôts (Banque des territoires), 173,5 M€ par les régions et 124 M€ par les collectivités infrarégionales.

b) La possibilité d'une indemnisation au-delà du préjudice subi

Compte tenu des autres mesures de soutien aux entreprises et de leurs modalités de calcul, les aides mensuelles du fonds de solidarité peuvent conduire à indemniser les entreprises au-delà des préjudices subis sur les mois d'octobre à décembre 2020.

L'aide du fonds de solidarité permet d'indemniser la perte de chiffre d'affaires des entreprises, tandis que d'autres mesures ont pour objectif de réduire leurs charges, notamment de masse salariale. Le recours conjoint au fonds de solidarité et à l'indemnisation de l'activité partielle peut ainsi conduire, dans certains cas, à améliorer la situation d'une entreprise par rapport à l'année précédente.

Le cumul du fonds de solidarité et de l'activité partielle

Une entreprise fermée administrativement en novembre 2020 ayant eu en novembre 2019 un chiffre d'affaires de 10 000 € peut toucher ce montant au titre du fonds de solidarité. Or, en novembre 2019, l'entreprise devait payer l'intégralité de ses coûts fixes, alors qu'en 2020, si elle emploie des salariés, le dispositif d'activité partielle réduit considérablement ses charges de masse salariale.

Dans ce cas, sauf augmentation de ses autres charges, l'entreprise améliore mécaniquement son bénéfice par rapport à novembre 2019, puisque son chiffre d'affaires est maintenu mais ses charges sont plus faibles.

De même, il est possible aux entreprises de choisir, chaque mois, le chiffre d'affaires de référence pour calculer leur perte d'activité 2020 : soit celui du même mois en 2019, soit la moyenne mensuelle du chiffre d'affaires 2019. Dans le contexte de prolongation du fonds, cela peut conduire à sur-indemniser des entreprises ayant une activité saisonnière. Ainsi, une entreprise de restauration habituellement ouverte d'avril à septembre peut bénéficier d'une aide en octobre, novembre et décembre 2020 alors qu'elle est normalement fermée à cette période.

Enfin, afin de soutenir l'activité, les décrets relatifs au fonds de solidarité pour novembre 2020, décembre 2020 et janvier 2021 prévoient que pour les entreprises ne pouvant accueillir de public, la vente à emporter n'est pas prise en compte pour calculer le montant de l'aide.

Le cumul des aides est autorisé, chacune ayant sa propre logique ; il est parfois même recherché dans un contexte particulièrement difficile pour les entreprises. Il est néanmoins nécessaire de mieux identifier les situations de cumul qui conduisent à ce que les aides dépassent le montant du préjudice subi. Ceci est d'autant plus justifié que le fonds aide dorénavant des entreprises de taille nettement plus importante, pour des montants très significatifs.

2 - Une exposition croissante au risque de fraude nécessitant des contrôles renforcés

Le volet 1 du fonds de solidarité devait assurer un paiement massif et rapide d'aides de faible montant, ce qui avait justifié la mise en place d'un dispositif général simple, très automatisé et avec des contrôles allégés. Dans un tel cadre, comme l'ont montré les premières estimations de la Cour, le risque de fraude était assez limité, et son impact financier est resté contenu. En revanche, pour le versement d'aides de montants plus élevés, destinées à un nombre plus réduit d'entreprises de plus grande taille, l'outil mis en place au printemps 2020 expose à un risque de fraude significativement augmenté.

Pour répondre en partie à cette préoccupation, la DGFIP a fait évoluer son dispositif d'instruction des aides. Elle a ainsi progressivement enrichi ses filtres automatiques, afin de rediriger certaines demandes vers ses services pour instruction approfondie¹⁹⁹ ou encore de vérifier le secteur d'activité de l'entreprise demandeuse et son éligibilité au régime d'aide sollicité²⁰⁰.

Depuis le 15 janvier 2021, elle a également mis en place un dispositif spécifique d'instruction des demandes d'aides dépassant un certain montant (30 000 €). Selon la DGFIP, le nombre total des demandes comprises entre 10 000 € et 200 000 € étant estimé à 70 000 par mois la plupart resteront néanmoins traitées de façon automatique.

Enfin, les aides au titre des coûts fixes, qui devraient atteindre jusqu'à 3 M€, voire 10 M€, et dont le nombre prévisionnel est estimé par la DGFIP entre 500 et 1 000, devraient être examinées par une équipe dédiée au sein de sa direction des grandes entreprises.

Ce renforcement du contrôle *a priori* est d'autant plus nécessaire que le fonds de solidarité a été prolongé jusqu'à l'été 2021. Il devra être complété par des contrôles *a posteriori* accrus, assortis de sanctions en cas de fraude.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le succès du fonds de solidarité face à la crise sanitaire est réel. Créé en deux semaines, grâce à la très forte mobilisation de toutes les parties prenantes et au recours le plus large possible à des outils déjà existants, simples et efficaces, il a permis de limiter les effets de la crise par la distribution rapide, au 31 décembre 2020, de 11,8 Md€ d'aides à 1,8 million d'entreprises et d'entrepreneurs individuels et indépendants.

Si, de mars à septembre 2020, le volet 1 de l'aide, avec des contrôles a priori limités et une très grande rapidité de versement, a fait l'objet d'un recours massif, concentré sur les secteurs les plus touchés par la crise et les plus petites entreprises, le volet 2, dédié à lutter contre les faillites et doté de critères plus restrictifs n'a en revanche connu qu'un succès limité.

¹⁹⁹ Entreprises reliquataires de dettes fiscales de plus de 1 500 € (formulaire d'avril), défaillantes aux impôts indirects des entreprises (formulaire d'octobre), ayant eu des aides supérieures à 5 000 € sur des comptes bancaires de type néobanques (formulaire de novembre), demandeurs créés après septembre, demandes qui excèdent le chiffre d'affaires 2019 de l'entreprise (formulaire de décembre).

²⁰⁰ Appartenance aux secteurs prioritaires (S1) ou connexes (S1 bis), entreprises concernées par une fermeture administrative.

À compter du mois d'octobre 2020, avec le couvre-feu puis le deuxième confinement, le volet 1 du fonds a pris une ampleur inédite, avec un élargissement aux entreprises ayant jusqu'à 50 salariés puis sans plafond, et un versement d'aides mensuelles jusqu'à 10 000 €, voire 200 000 €, conduisant à un doublement de son enveloppe financière pour 2020 dans la loi de finances rectificative du 30 novembre 2020.

Ainsi, progressivement, le fonds s'est transformé, passant d'un outil général de soutien aux petites entreprises versant l'équivalent d'un revenu de survie à leur dirigeant, au support de mesures plus durables visant à éviter la faillite d'entreprises de plus grande taille, en particulier dans les secteurs de la restauration, de l'hôtellerie, du tourisme, de l'événementiel, du sport et de la culture.

Or, les principes généraux de fonctionnement du fonds n'ont pas évolué en parallèle, celui-ci conservant pour la grande majorité des demandes d'aide une quasi-automaticité de versement reposant sur des informations essentiellement déclaratives. L'utilisation du même outil, pour des publics et des objectifs très différents, accroît le risque d'un cumul des aides supérieur au préjudice subi et majore le risque de fraude. L'administration a conscience de ce risque et a engagé une modification de ses procédures et un renforcement des contrôles.

Le fonds de solidarité a vocation à s'éteindre progressivement, avec la sortie de la crise sanitaire. Sa mise en extinction devra néanmoins s'opérer avec prudence car il contribue, avec les autres dispositifs mis en place dans le cadre de cette crise, à maintenir en activité des entreprises qui auraient disparu sans ces aides, indépendamment de la crise sanitaire : la Banque de France indique ainsi que le nombre de faillites est, en 2020, inférieur de 39,5 % à son niveau de 2019. La suppression du fonds de solidarité et des autres mesures d'urgence, nécessaire dès lors que l'apaisement de la crise sanitaire aura permis le retour à une activité normale, pourrait entraîner un ressaut important des défaillances d'entreprises.

La Cour formule ainsi les recommandations suivantes à l'attention du ministère de l'économie, des finances et de la relance :

1. conformément à la réglementation, imputer la contribution des collectivités territoriales au fonds de solidarité en dépenses de fonctionnement ;
2. mettre en place des outils permettant d'éviter que le cumul d'aides versées à une entreprise soit supérieur au préjudice subi ;
3. accompagner l'accroissement du montant des aides et l'élargissement du fonds à des entreprises de taille plus importante par la mise en place d'une instruction plus exigeante des aides et d'un dispositif renforcé de prévention de la fraude et de sanctions.

Réponses

Réponse du ministre de l'économie, des finances et de la relance	241
Président de l'association Régions de France	244

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE

Le fonds de solidarité à destination des entreprises a été créé dans l'urgence afin d'apporter dans les meilleurs délais un soutien aux entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques de l'épidémie de covid-19.

Les travaux de la Cour soulignent que cette aide d'urgence aux entreprises remplit pleinement son objectif d'aide massive à décaissement rapide. Elle a été mise en place en mobilisant l'ensemble des ressources du ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance, alliant les compétences juridiques et sectorielles de la direction générale des Entreprises, les analyses économiques de la direction générale du Trésor, les prévisions budgétaires de la direction du Budget et la mise en œuvre informatique et financière de la direction générale des Finances publiques. Avec une grande efficacité, ces équipes ont déployé un outil simple d'utilisation et permettant des versements dans des délais remarquables, ce qui en a fait un outil particulièrement apprécié des entreprises.

Cette appréciation positive des bénéficiaires du fonds conforte les principes directeurs ayant présidé à la création du fonds de solidarité et à la définition de ses modalités de mise en œuvre. Ce résultat est également une réussite collective pour toutes les parties prenantes. Grâce à leur mobilisation de tous les instants, le fonds est très régulièrement adapté à l'évolution de la situation sanitaire française et ses implications sur l'activité économique.

La mise en œuvre du fonds de solidarité est aussi une expérience dont l'analyse ex-post peut utilement alimenter la réflexion sur l'action de l'État en période d'incertitude élevée, dans des situations où il est nécessaire de mobiliser des moyens et des compétences de manière transverse et agile.

Au regard des recommandations formulées par la Cour, nous souhaitons apporter les éléments d'information suivants.

Recommandation n° 1 : imputer la contribution des collectivités territoriales au fonds de solidarité en dépenses de fonctionnement.

Le Gouvernement a donné aux collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale mentionnés à l'article 2 de l'ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020, par une circulaire co-signée par la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les Collectivités territoriales et par le ministre délégué chargé des Comptes publics, la possibilité d'imputer en section d'investissement, de façon exceptionnelle et temporaire, et par

dérogation aux règles budgétaires et comptables en vigueur, leur participation au fonds de solidarité. Cette dérogation est justifiée par le caractère exceptionnel du fonds créé par la loi d'urgence sanitaire.

Ces dépenses peuvent être amorties sur une durée maximale de cinq ans et le dispositif optionnel de neutralisation budgétaire de la dotation aux amortissements des subventions d'équipement versées s'applique conformément aux dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT). Enfin, il faut noter que ces opérations ne sont pas éligibles au fonds de compensation de la TVA (FCTVA).

Recommandation n°2 : mettre en place des outils permettant d'éviter que le cumul d'aides versées à une entreprise soit supérieur au préjudice subi.

Le Gouvernement poursuit l'objectif de limiter les effets d'aubaine ou de « sur-indemnisation » dans le cadre du fonds de solidarité. Les cumuls d'aides dépassant le préjudice subi doivent être évités, sans pour autant que les outils mis en place ne conduisent à des délais de traitement incompatibles avec l'urgence économique. Par ailleurs, le principe fondamental du fonds de solidarité, à savoir le versement, chaque mois, d'une aide d'urgence à un très grand nombre d'entreprises, ne permet pas un examen manuel a priori de chaque demande.

Lors de la création du fonds de solidarité en mars 2020, l'aide constituait un revenu de substitution pour les dirigeants non-salariés des très petites entreprises et pour les travailleurs indépendants. Il a ainsi été décidé de déduire du montant de l'aide les indemnités journalières et les pensions de retraite, et d'exclure les entreprises dont le dirigeant était par ailleurs salarié à temps complet. Ces règles ont été introduites afin de limiter les éventuels cumuls.

L'objectif de limiter les effets de « sur-indemnisation » présidera également à la mise en œuvre de l'aide dite « coûts fixes », prochainement créée dans le cadre du fonds de solidarité. Cette aide tiendra compte de l'ensemble des aides publiques reçues par l'entreprise au titre des dispositifs d'urgence, tant par l'État que par les collectivités territoriales. Ces aides seront déduites de l'assiette de l'aide afin de ne pas couvrir deux fois une même dépense.

Recommandation n°3 : accompagner l'accroissement du montant des aides et l'élargissement du fonds à des entreprises de taille plus importante par la mise en place d'une instruction plus exigeante des aides et d'un dispositif renforcé de prévention de la fraude et des sanctions.

Comme la Cour le recommande, nous vous confirmons qu'au regard de l'accroissement du montant des aides et de l'élargissement du fonds de solidarité à des entreprises de taille plus importante, le dispositif de prévention de la fraude et les sanctions ont été renforcés.

Des contrôles préalables à certaines demandes sont désormais à l'œuvre et ont démontré tout leur intérêt. Ce type de contrôle concernera l'intégralité des demandes au titre de l'aide dite « coûts fixes » qui sera créée prochainement dans le cadre du fonds de solidarité.

Un dispositif de contrôle à trois niveaux a ainsi été développé reposant sur un mécanisme de **confrontation automatique des demandes avec des fichiers de contrôle préétablis**. Ces fichiers ont été mis en place dès l'origine, puis ont évolué au fil du temps en fonction notamment des données disponibles, des évolutions des critères d'attribution du fonds, des décisions de rejet de demandes antérieures.

Il s'agit donc de **fichiers dynamiques qui sont actualisés en permanence**.

Un premier niveau d'examen est composé de filtres automatiques appliqués a priori. Les demandes qui, au vu de ces filtres, présentent des incohérences sont soit rejetées soit renvoyées dans les services fiscaux pour instruction a priori de la demande d'aide (secteur d'activité, par exemple).

Le deuxième niveau repose sur une instruction a priori, réalisée par les agents de la DGFiP, lesquels examinent les dossiers renvoyés en contrôles manuel suite au passage du premier filtre. Environ 200 000 dossiers sont actuellement en traitement à ce titre, dont 120 000 pour les demandes d'aide au titre du mois de décembre. Sont également expertisées les demandes signalées comme présentant des risques de fraude. Dans ce cas, les SIREN concernés sont signalés et toute nouvelle demande est soit rejetée automatiquement soit renvoyée pour instruction a priori.

Enfin, un dernier contrôle, a posteriori, examine le respect des conditions d'éligibilité. Ces contrôles sont ciblés sur des dossiers présentant des risques de fraude (entreprises en sommeil réactivées, entreprises défaillantes déclaratives, etc.). Près de 92 000 dossiers ont ainsi été transmis aux services de contrôle sur des aides versées entre mars et juillet. Fin janvier, environ 33 000 contrôles ont conclu à 43,6 millions d'euros d'aides indues.

L'envoi aux services fiscaux de nouvelles listes pour contrôle a posteriori sera prochainement effectué au regard des enjeux financiers qui sont croissants, compte tenu des évolutions du fonds au titre des derniers mois. Par ailleurs, un travail d'identification des dossiers présentant de forts risques de fraude est en cours, s'agissant notamment des entreprises ayant perçu en 2020 au titre du fonds des aides supérieures à leur chiffre d'affaires déclaré en 2019.

Conscients que l'augmentation des plafonds d'aides à 10 000 euros à compter du mois d'octobre 2020, puis 200 000 euros depuis le mois de décembre 2020, a accru les risques de fraude, nous avons demandé que soit engagé un renforcement des filtres a priori notamment pour identifier les cas de discordance substantielle entre le chiffre d'affaires 2019 déclaré pour bénéficier du fonds et celui déclaré au titre des obligations fiscales, mais également pour identifier les demandeurs qui souhaitent bénéficier à tort de régimes spécifiques avantageux tel que celui propre aux entreprises ne pouvant accueillir du public ou encore celui dédié aux commerces situés dans des stations de ski.

Le taux de rejet des formulaires déposés toutes périodes confondues s'établit à un peu plus de 14 % début février. Ainsi, il est dénombré 8 304 083 formulaires déposés pour 6 885 651 payés. Retraité du stock en cours de traitement le nombre de formulaires rejetés s'élève donc à 1 194 326 formulaires. Ce taux est nécessairement plus élevé sur le mois de décembre compte tenu du renforcement des contrôles (173 690 formulaires rejetés sur 717 742 formulaires déposés et 422 984 formulaires payés). Il s'élève à 24 %.

Nous avons également souhaité qu'en lien avec la Chancellerie, les services de la DGFIP accélèrent les transmissions à l'autorité judiciaire au titre de l'article 40 du code de procédure pénale des cas de fraudes présumées.

Enfin, afin de maintenir un bon équilibre entre versement rapide des aides et vigilance justifiée face aux risques de fraude, une équipe dédiée composée de 50 personnes a été mise en place pour gérer les dossiers à forts enjeux, présentant des montants d'aide supérieurs à 30 000 euros et 250 vacataires seront prochainement recrutés pour assurer l'instruction a priori des demandes renvoyées dans les services de la DGFIP.

PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION RÉGIONS DE FRANCE

Par courrier en date du 26 janvier 2021, vous m'avez transmis le chapitre de votre prochain rapport public annuel relatif au fonds de solidarité à destination des entreprises.

Ce chapitre dresse un bilan des conditions de mise en œuvre du Fonds de solidarité et se penche en particulier sur modalités de mobilisation (financières, organisationnelles et humaines) des Régions, dans la mise en œuvre du « volet 2 » du Fonds de solidarité que le Gouvernement a souhaité confier à leur responsabilité, en mars 2020.

Si les constats établis par la Cour quant aux conditions de mise en œuvre n'appellent pas d'observations particulières de ma part, je souhaite cependant revenir sur 3 points :

1 – Une forte mobilisation des Régions dans un contexte d'urgence et de crise sanitaire

La Cour souligne la rapidité avec laquelle le Fonds a été déployé malgré les difficultés liées à la crise sanitaire et aux contraintes du confinement. Ce déploiement dans des délais exceptionnels au regard de l'ampleur de ce dispositif a été rendu possible grâce à la très forte mobilisation, dès le 17 mars 2020, et à l'esprit de responsabilité qui ont inspiré l'action des acteurs impliqués dans ce déploiement, tant du côté des services de l'État que des Régions.

Les présidents de Région, sollicités par le gouvernement, ont immédiatement répondu favorablement pour contribuer au financement du Fonds pour près de 500 M€ et pour assurer la mise en œuvre du « volet 2 ». Les Régions ont apporté une contribution au Fonds, mais également pris à leur charge l'ensemble des coûts liés à la mise en œuvre et au fonctionnement des plateformes déployées, dans chaque région, pour le dépôt des demandes d'aide au titre du « volet 2 ».

Les services des Régions (directions du développement économique, des services informatiques, juridiques) ont été, dans des conditions complexes, massivement mobilisés dès la mi-mars pour assurer, en lien avec Régions de France et les services de l'État, la mise en place du dispositif volet 2, ouvert le 15 avril, soit moins d'un mois après l'engagement pris vis-à-vis du gouvernement. La mobilisation concertée et étroite des Régions et des services de l'État, sous l'égide de Régions de France et de la Direction générale des entreprises, en première ligne, a permis de préfigurer le cadre juridique, les modalités d'intervention des régions et d'articulation avec les services de l'État en région (rédaction du « Convention FSN État – Régions », définition d'un processus d'instruction précis, organisation de réunions techniques régulières avec les services en région, conception et paramétrage des outils sur la base des décrets) avec une rapidité d'exécution exceptionnelle.

Cette mobilisation des Régions a permis, malgré l'aggravation de la crise et les évolutions successives et rapides des règles applicables au Fonds de solidarité, d'assurer un fonctionnement efficace et sans interruption du « volet 2 », qui s'interrompra le 28/2 prochain sur décision du gouvernement.

2 – Un dispositif « volet 2 » par nature plus restrictif et aux règles de plus en plus complexes.

Le rapport souligne l'important travail d'instruction et de vérification assuré par les services des régions pour le « volet 2 », qui a en effet permis de garantir la rapidité d'octroi des aides, mais a aussi grandement contribué à limiter les fraudes comparativement au « volet 1 » plus automatique.

Le volume des aides octroyées au titre du « volet 2 » est sans commune mesure avec les montants observés sur le « volet 1 », en raison du caractère plus restrictif voulu par le gouvernement pour l'aide complémentaire pouvant être accordée sur le second volet. La cible du volet 2 et les critères d'accès ont été en effet dès le début plus restrictifs (avoir bénéficié du volet 1 ; avoir au moins 1 salarié ; exigence de refus de prêt ; restrictions sectorielles). Ainsi, le fonctionnement du « volet 2 » relève d'une logique d'instruction spécifique (par la Région) et de décision (par la Préfecture, service ordonnateur) qui n'a pas l'automatisme du « volet 1. C'est pourquoi la comparaison entre les 2 volets souvent faite par les observateurs n'est pas pertinente.

Les évolutions des règles d'accès au « volet 2 » voulues par le gouvernement – plus de 15 décrets applicables au Fonds depuis mars 2020 -, bien qu'introduites pour des raisons généralement opportunes et légitimes (élargissements), ont nécessité à chaque fois des développements informatiques et une adaptation des procédures d'instruction. Ces évolutions multiples et rapides des paramètres du « volet 2 » ont eu pour effet de rendre le dispositif difficilement lisible pour les entreprises, avec une multiplication de cas d'usage (demande initiale ; accès S1 et S1 bis ; demande d'aide complémentaire après autorisation de prise en compte des « fluides »).

Cependant, et malgré des critères plus restrictifs et des évolutions complexes des règles, la dynamique du « volet 2 », qui n'a démarré que le 15 avril 2020, est globalement bonne eu égard à ses finalités. Entre juin et septembre 2021, le niveau de consommation du « volet 2 » a ainsi quasiment doublé (50 à 100M€), pour atteindre à date près de 290 M€ cumulés alors que le « volet 2 » ne concerne plus que les « discothèques ». Le faible taux de refus des Régions constaté sur le « volet 2 » atteste également du bon travail d'instruction et a contribué à la dynamique de ce second volet.

3 – La Cour des comptes s'interroge sur le bien-fondé d'une comptabilisation des contributions des régions en dépenses d'investissement et non de fonctionnement

Le rapport s'interroge sur la légitimité de la dérogation à la règle d'équilibre budgétaire des collectivités qu'a constitué la décision par l'État d'autoriser les Régions à comptabiliser en section d'investissement les dépenses engagées par elles au titre de leur participation au Fonds de solidarité.

En premier lieu, il convient de noter que la violation de la règle d'équilibre budgétaire aurait consisté en ce que les régions soient amenées à financer par l'emprunt leur section de fonctionnement en raison d'une épargne brute devenue négative. Tel n'a pas été le cas en 2020, et ne l'aurait pas été même si la comptabilisation de leur contribution au Fonds avait été faite en fonctionnement. Par contre,

dans cette hypothèse, leur capacité d'autofinancement aurait été fortement dégradée, dans un contexte où il était attendu de leur part des investissements massifs dans la relance alors qu'elles avaient déjà engagé d'importantes dépenses exceptionnelles (+ de 1,7 Md€) pour soutenir les entreprises et l'emploi sur leurs territoires tout en subissant des pertes de recettes estimées à près de 900 M€ en 2020.

Par ailleurs, si l'on s'interroge sur les fondements de ce fonds de solidarité, on comprend qu'il avait pour objectif de sauver un appareil productif composé d'entreprises artisanales et de TPE/PME dont tout le monde savait qu'il serait essentiel à la reprise. Il s'agissait bien de faire un pari sur l'avenir, et de ce fait, la dépense pouvait s'assimiler à une dépense d'investissement au même titre que les dépenses liées à la recherche et l'innovation.

C'est pour toutes ces raisons que lorsque le gouvernement a sollicité les régions pour ré-abonder le fonds de solidarité à hauteur de 250 M€ supplémentaires, il a naturellement autorisé la comptabilisation de ces dépenses en investissement au regard de l'ampleur historique de la crise.

Enfin, comme vous le savez, les régions comme toutes les collectivités locales ne peuvent déroger à la règle d'équilibre budgétaire, et donc financer leurs dépenses courantes par le déficit comme le fait l'État. L'affectation en investissement a permis un financement par l'emprunt et donc un lissage de la charge sur plusieurs exercices. Ce faisant, cette mesure a contribué à maintenir la solvabilité des Régions et leurs capacités futures à contribuer aux mesures de rebond de l'économie et à la relance.

L'assurance chômage face à la crise sanitaire : un déficit historique, une trajectoire financière à définir

PRÉSENTATION

Depuis sa création en 1958, l'assurance chômage est gérée par l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unédic), association à gestion paritaire. Le régime a connu des évolutions majeures depuis 2018 avant d'être confronté en 2020 à la crise sanitaire et à ses conséquences économiques.

Les cotisations salariales qui contribuaient à le financer ont ainsi été supprimées et la ressource correspondante a été remplacée par une part du produit de la CSG sur les revenus d'activité. La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a ensuite renforcé le rôle de l'État dans la gouvernance de l'assurance chômage : le Gouvernement fixe désormais les conditions de négociation des règles d'indemnisation chômage entre les partenaires sociaux, notamment en raison de l'importance du déséquilibre financier du régime depuis la crise de 2008 (l'endettement s'élevait à 36,8 Md€ fin 2019). Toutefois, à la suite de l'échec des négociations en février 2019, les règles d'indemnisation visant à réaliser des économies ont été définies par voie réglementaire.

Alors que la nouvelle réglementation et la baisse du chômage devaient permettre au régime de devenir excédentaire à partir de 2021, la crise sanitaire a remis en cause cette trajectoire de retour à l'équilibre. Le financement d'un tiers du coût du dispositif d'activité partielle et les conséquences de la crise sur le marché du travail ont dégradé fortement sa situation financière, conduisant à un déficit annuel supérieur à 17 Md€ à fin 2020, niveau encore jamais atteint. Cette situation appelle des mesures pour définir une nouvelle trajectoire financière du régime, traiter la question de la dette (54 Md€ fin 2020) et améliorer le fonctionnement de la gouvernance, qui s'est dégradé avec la crise.

Le chapitre présente successivement la situation de l'assurance chômage avant la crise sanitaire (I), les conséquences de celle-ci sur la situation financière du régime (II) et les évolutions à envisager concernant le cadre de gouvernance et la trajectoire financière de l'assurance chômage (III).

I - Avant la crise sanitaire, un déséquilibre financier persistant et une réforme en cours

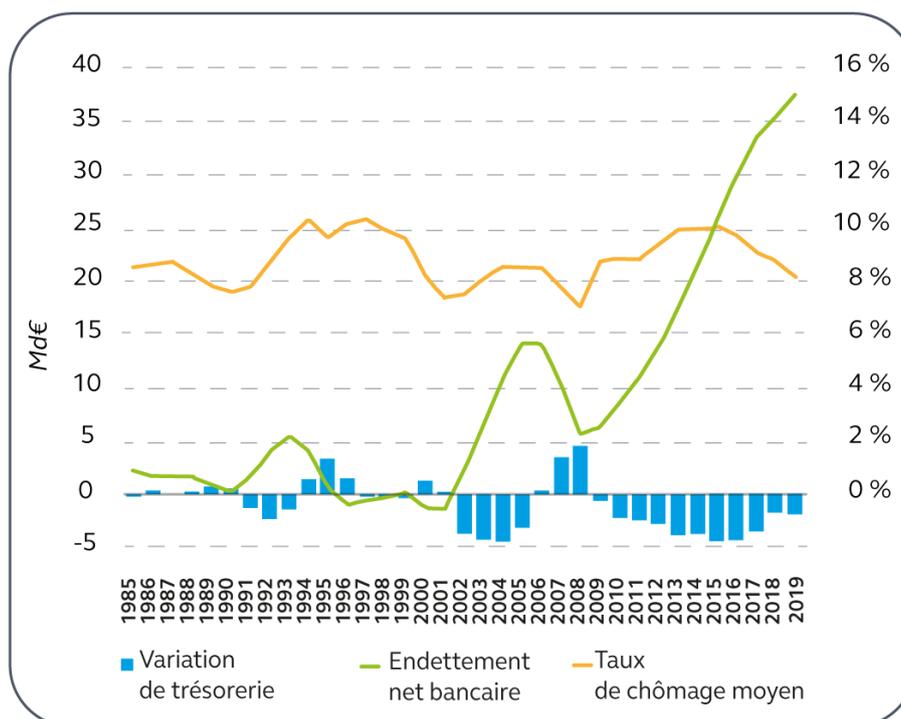
La situation financière de l'Unédic étant marquée par un endettement important dû à l'accumulation des déficits successifs enregistrés depuis le début de la crise de 2008, l'État a fait évoluer en 2018 la gouvernance de l'assurance chômage pour s'assurer de la mise en œuvre de mesures d'économies.

A - Une dégradation continue de la situation financière depuis la crise de 2008

L'équilibre financier de l'assurance chômage repose historiquement sur un équilibre de moyen terme lié aux cycles économiques. Dans les périodes de crise, les dépenses du régime, qui jouent un rôle d'amortisseur social et économique, augmentent et ses recettes sont moins dynamiques. Le régime est en déficit et s'endette. Les excédents réalisés au cours des périodes de reprise de la croissance doivent ensuite permettre de rembourser la dette accumulée.

Ce principe a été globalement respecté jusqu'au début des années 2000. Toutefois, à la suite de la crise de 2008, le régime n'a plus connu une seule année d'excédent, avec un solde déficitaire en moyenne de plus de 3 Md€ par an sur la période 2011-2019. Ces déficits ont fait augmenter la dette, même sur la période 2015-2019 au cours de laquelle le taux de chômage a baissé de façon continue. Fin 2019, l'endettement du régime atteignait 36,8 Md€.

Graphique n°1 : situation financière de l'assurance chômage et taux de chômage au sens du Bureau international du travail depuis 1985



Source : Cour des comptes d'après données Unédic pour le solde annuel (en bleu, échelle de gauche, en Md€) et le niveau de dette (en vert, échelle de gauche, en Md€), et données Insee pour le taux de chômage en France métropolitaine (en orange, échelle de droite, en pourcentage).

Plusieurs raisons expliquent la dégradation de la situation financière du régime depuis le début de la crise de 2008.

1 - L'accompagnement des évolutions du marché du travail

Les conventions d'assurance chômage de 2009 et 2014 ont amélioré les droits à indemnisation de demandeurs d'emploi de plus en plus nombreux, tandis que celle de 2017 visait davantage à réaliser des économies.

La convention de 2009, négociée avant le démarrage de la crise de 2008, avait réduit la période d'affiliation nécessaire pour ouvrir les droits à indemnisation, afin de mieux protéger les travailleurs en situation précaire et les jeunes. Alors que le déficit de l'assurance chômage restait élevé, la convention de 2014, qui comportait également des mesures d'économies, a offert de nouveaux droits aux demandeurs d'emploi qui alternent travail et chômage, par l'introduction du rechargement des droits en cas de reprise d'activité et l'assouplissement de la réglementation relative à l'activité réduite (qui permet, sous certaines conditions, de cumuler revenus d'activité et allocation chômage). Fin 2015²⁰¹, la Cour avait déjà souligné la dégradation continue de la situation financière et recommandé la définition d'une trajectoire de désendettement à moyen terme pour éviter un risque systémique, rappelant que le régime français était l'un des plus favorables des pays de l'OCDE. La convention de 2017 comportait des mesures visant à augmenter temporairement les recettes, ainsi que de nouvelles mesures d'économies (portant notamment sur le différé d'indemnisation et l'indemnisation des seniors), sans pour autant revenir sur les facteurs les plus importants de croissance de la dépense. Malgré l'amélioration de la conjoncture économique, ces mesures n'ont pas permis au régime de revenir à l'équilibre avant la crise sanitaire.

2 - Les autres dépenses dynamiques

L'Unédic identifie par ailleurs deux autres causes récurrentes de déficit : l'augmentation du financement, au cours de la période, que le régime apporte au budget de Pôle emploi et le déséquilibre du régime d'indemnisation des travailleurs frontaliers.

a) Le financement de Pôle emploi

Avant la création de Pôle emploi, l'Unédic consacrait environ 7,25 % de ses recettes au fonctionnement du service public de l'emploi et à la gestion de l'indemnisation. Or, lors de la création de Pôle emploi, le code du travail a fixé le plancher de la contribution de l'Unédic au budget de l'opérateur à 10 % des recettes du régime de l'année n-2. Ce taux a été porté à 11 % depuis le 1^{er} janvier 2020.

Entre 2009 et 2020, la contribution de l'Unédic au budget de Pôle emploi a augmenté de 52 %, passant de 2,7 Md€ à 4,1 Md€, en raison du dynamisme de la masse salariale et de l'augmentation du taux de financement en 2020. En parallèle, le montant de la subvention pour charges de service public versée par l'État à Pôle emploi diminue depuis 2017 (- 18 %). On observe ainsi un transfert de financement entre le budget de l'État et les ressources de l'Unédic. Sur l'ensemble de la

²⁰¹ Cour des comptes, *Les comptes et la gestion de l'Unédic, et la gestion de l'assurance chômage*, référé au Premier ministre, décembre 2015.

période 2009-2019, le coût supplémentaire total pour l'Unédic dû à la différence de taux de financement (entre 7,25 % et 10 % des recettes) est estimé à 10 Md€.

**Tableau n° 1 : évolution 2009-2020 du financement de Pôle emploi
(en milliers d'euros)**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Produits d'exploitation de Pôle emploi	4 541	5 070	4 777	4 911	5 085	5 171	5 276	5 634	5 708	5 520	5 996	n.c.
dont contribution Unédic	2 723	2 994	2 966	3 025	3 138	3 187	3 242	3 301	3 348	3 419	3 521	4 144
dont subvention de l'État	1 360	1 360	1 360	1 412	1 469	1 507	1 507	1 478	1 508	1 458	1 373	1 236

Source : Cour des comptes

Le principe de financement de Pôle emploi par l'Unédic, fondé sur la dynamique des contributions collectées, entraîne une augmentation des ressources de Pôle emploi sans lien direct avec les besoins d'accompagnement des demandeurs d'emploi de l'année considérée. Comme la Cour l'a indiqué dans son rapport public thématique sur la gestion de Pôle emploi²⁰², il serait préférable de définir une trajectoire financière pluriannuelle des dépenses et des recettes de l'opérateur et de mieux adapter les conditions de financement de celui-ci à l'évolution du contexte économique.

b) L'indemnisation chômage des travailleurs frontaliers

Les règles actuelles d'indemnisation des travailleurs frontaliers²⁰³ sont régies par le règlement communautaire CE 883/2004, qui s'applique aux pays de l'Union européenne depuis mai 2010 et à la Suisse depuis avril 2012. Un travailleur frontalier français cotise dans le pays dans lequel il exerce son activité et bénéficie, quand il est au chômage, de droits identiques à un individu ayant exercé son activité en France. La charge de l'indemnisation du travailleur frontalier en période de chômage revient actuellement à son État de résidence. Les règles de coordination prévoient que l'État du dernier emploi rembourse

²⁰² Cour des comptes, *La gestion de Pôle emploi, dix ans après sa création*, rapport public thématique, La Documentation française, juillet 2020.

²⁰³ Les pays concernés par ce transfert de population active provenant de la France sont principalement la Suisse, le Luxembourg et, plus marginalement, l'Allemagne, la Belgique et l'Espagne.

ensuite à l'État de résidence une partie du montant des allocations versées. La réglementation en vigueur n'est pas favorable à la France et entraîne un déficit récurrent pour l'Unédic : sur la période 2009-2019, le solde cumulé est estimé à 6,2 Md€.

La Commission européenne a proposé une révision de la réglementation relative à la coordination de la sécurité sociale plus équitable pour la France mais celle-ci a pris du retard et n'a pas pu être validée par le Parlement européen avant la fin de la dernière mandature. Les travaux pour faire évoluer la réglementation se poursuivent.

B - L'échec de la première mise en œuvre de l'encadrement de la négociation paritaire

La situation financière du régime a conduit l'État à jouer un rôle plus important dans la gouvernance de l'assurance chômage pour imposer des mesures d'économies, d'autant qu'une part importante des ressources du régime est, depuis 2018, votée par le Parlement (cf. III.B).

La loi du 5 septembre 2018 sur la liberté de choisir son avenir professionnel a mis en place un dispositif d'encadrement de la négociation paritaire : en plus de l'agrément qu'il délivre pour permettre l'entrée en vigueur des conventions d'assurance chômage, le Gouvernement fixe désormais en amont les conditions de négociation entre les partenaires sociaux par le biais d'un document de cadrage transmis par le Premier ministre. Selon l'article L. 5422-21-1 du code du travail, ce document *« précise les objectifs de la négociation en ce qui concerne la trajectoire financière, le délai dans lequel cette négociation doit aboutir et, le cas échéant, les objectifs d'évolution des règles du régime d'assurance chômage. Il détaille les hypothèses macroéconomiques sur lesquelles se fonde la trajectoire financière, ainsi que le montant prévisionnel, pour les trois exercices à venir, du produit [de la CSG], sans préjudice des dispositions des prochaines lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale »*.

Le document de cadrage transmis en septembre 2018 fixait très clairement à la négociation un objectif de désendettement du régime (entre 1 et 1,3 Md€ d'économies en moyenne annuelle pour la période de trois ans) ainsi que de mise en place de différentes dispositions : une modulation des cotisations patronales – dite « bonus-malus » – pour limiter le recours aux contrats de travail de courte durée et des droits nouveaux à indemnisation pour les salariés démissionnaires et les travailleurs indépendants.

Les négociations engagées ont finalement échoué en février 2019, lorsqu'aucun accord n'a pu être trouvé concernant le dispositif du bonus-malus.

C - Une réforme en cours des règles d'indemnisation

Comme le prévoit le code du travail, l'échec des négociations d'assurance chômage a conduit l'État à définir les mesures d'application du régime d'assurance chômage par voie réglementaire. Le décret du 26 juillet 2019 a ainsi prévu la mise en place de plusieurs mesures selon un calendrier étalé dans le temps.

À compter du 1^{er} novembre 2019, la durée d'affiliation requise pour ouvrir ou recharger des droits à indemnisation a été augmentée de quatre à six mois et un mécanisme de dégressivité des allocations les plus élevées²⁰⁴ a été mis en place, ainsi qu'une allocation au bénéfice des travailleurs indépendants ; de nouveaux droits ont également été introduits pour les salariés démissionnaires. Une taxe forfaitaire de 10 € pour chaque contrat à durée déterminée dit d'usage a également été créée au 1^{er} janvier 2020.

Deux autres mesures étaient prévues : à compter du 1^{er} avril 2020, la modification des règles de calcul du salaire journalier de référence, qui sert de base à la détermination du montant de l'allocation, et la mise en œuvre, à compter du 1^{er} mars 2021, du bonus-malus venant moduler le taux de contribution des employeurs de sept secteurs d'activité en fonction de l'intensité du recours de l'entreprise aux contrats à durée déterminée.

Les principales mesures avaient pour objectif de réaliser des économies et d'amplifier l'amélioration du solde financier du régime. Selon les prévisions financières réalisées par l'Unédic en février 2020, tenant compte de nouvelles prévisions de la conjoncture économique, le déficit devait être réduit à 0,9 Md€ en 2020 puis le régime devait connaître des excédents de 2,3 Md€ en 2021 et 4,2 Md€ en 2022. Fin 2022, l'endettement devait être réduit à 31,9 Md€.

II - Une dégradation majeure de la situation financière de l'Unédic due à la crise sanitaire

La crise sanitaire entraîne une baisse des recettes du régime et une hausse importante de ses dépenses, due notamment au financement d'un tiers du coût de l'activité partielle. L'Unédic a mobilisé l'ensemble de ses programmes de financement pour faire face aux besoins de trésorerie du régime. Pendant cette période de crise, la concertation entre l'État et les partenaires sociaux est apparue limitée.

²⁰⁴ Dégressivité de l'allocation à partir du septième mois d'indemnisation pour les demandeurs d'emploi dont le salaire antérieur était supérieur à 4 500 € bruts mensuels.

A - Les mesures d'urgence

Face à la crise sanitaire, le Gouvernement a pris plusieurs mesures, financées ou cofinancées par le régime d'assurance chômage, pour éviter la faillite d'entreprises, prévenir les licenciements et soutenir le revenu des demandeurs d'emploi.

1 - Un recours massif à l'activité partielle

L'activité partielle (ou chômage partiel) est un dispositif de prévention des licenciements économiques qui permet, sous certaines conditions, aux entreprises qui connaissent une baisse d'activité de faire prendre en charge une partie du coût de la rémunération²⁰⁵ de leurs salariés par l'État et l'Unédic. Avant la crise, les salariés placés en activité partielle étaient indemnisés par leur employeur pour chaque heure chômée à hauteur de 70 % de leur salaire net et une indemnisation forfaitaire²⁰⁶, financée par l'État et l'Unédic, était versée à l'entreprise.

Avec l'irruption de la crise sanitaire et le premier confinement mis en place le 17 mars 2020, le Gouvernement a fait le choix de rendre le dispositif d'activité partielle beaucoup plus généreux pour les employeurs de manière à préserver les emplois et soutenir les entreprises, comme l'Allemagne l'avait fait de manière beaucoup plus importante lors de la crise de 2008.

Le dispositif exceptionnel d'activité partielle mis en place par le décret n° 2020-325 du 25 mars 2020 est ainsi plus favorable : alors qu'elle était auparavant forfaitaire, l'allocation versée par l'État et l'Unédic à l'entreprise est désormais proportionnelle aux rémunérations des salariés placés en activité partielle, pour les rémunérations inférieures à 4,5 fois le Smic. Pendant le premier confinement, l'État et l'Unédic ont pris en charge la totalité du coût de l'indemnité versée aux salariés placés en activité partielle.

En outre, le dispositif exceptionnel est ouvert à de nouveaux bénéficiaires : entreprises publiques en auto-assurance, apprentis et salariés titulaires d'un contrat de professionnalisation, salariés employés à domicile par des particuliers employeurs et assistantes maternelles. La deuxième loi de finances rectificative pour l'année 2020 dispose que les

²⁰⁵ Le salaire n'est pas maintenu : le salarié perçoit une indemnité de son employeur représentant une partie de sa rémunération. L'employeur se voit rembourser une partie du coût de cette indemnité par l'Agence de services et de paiement, pour le compte de l'État et de l'Unédic.

²⁰⁶ 7,74 € par heure indemnisée pour les entreprises disposant d'un effectif inférieur ou égal à 250 salariés et 7,23 € pour les autres entreprises. Cette indemnisation était financée par l'État et l'Unédic (la part de l'Unédic était fixée à 2,90 €).

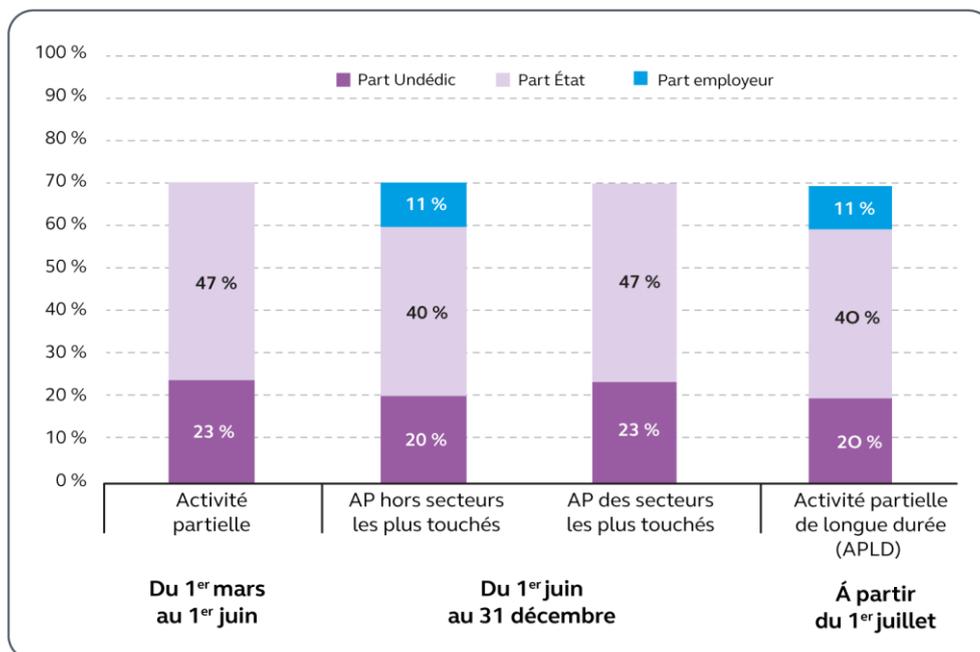
salariés placés en arrêt de travail pour garde d'enfant ou parce qu'eux-mêmes ou l'un de leurs proches sont considérés comme personnes vulnérables bénéficient à compter du 1^{er} mai 2020 du dispositif exceptionnel d'activité partielle. Cette disposition n'est pas conforme aux objectifs de l'activité partielle, dans la mesure où elle vise à procurer un revenu à des salariés qui ne peuvent pas travailler pour des raisons personnelles et non en raison de la baisse d'activité de leur entreprise.

Ce régime exceptionnel a évolué à compter du 1^{er} juin 2020 pour accompagner la reprise d'activité : la prise en charge par l'État et l'Unédic de l'indemnisation, inchangée pour le salarié, a été abaissée de 100 % à 85 %, sauf pour les secteurs encore affectés par les décisions administratives de fermeture (tourisme, restauration, culture, sports, événementiel). Ce taux de prise en charge, qui avait initialement vocation à s'appliquer jusqu'au 30 septembre 2020, a été prolongé jusqu'au 31 octobre 2020 puis jusqu'au 31 décembre 2020. Il est prévu d'ajuster les règles concernant l'indemnisation des salariés comme le reste à charge pour les employeurs au premier trimestre 2021 en fonction de l'évolution de la situation sanitaire.

Enfin, la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 a prévu la création d'un dispositif d'activité partielle de longue durée (APLD). Conditionné à un accord d'entreprise ou de branche comportant des engagements de maintien dans l'emploi, celui-ci permet à l'entreprise d'être indemnisée pour la réduction de son activité dans une limite de 40 % de réduction du temps de travail et sur une période maximale de 24 mois consécutifs ou non.

Pendant toute l'année 2020, malgré le changement des règles d'indemnisation des employeurs et de dimension du recours à l'activité partielle, les règles de financement restent proches de celles qui prévalaient avant la crise sanitaire : le financement du dispositif d'activité partielle est assuré aux deux tiers par l'État et à un tiers par l'Unédic.

Graphique n° 2 : financement de l'indemnité d'activité partielle en part du salaire brut (salaires compris entre 1,3 et 4,5 fois le Smic)



Note : à partir du 1^{er} novembre 2020, le taux horaire de l'allocation d'APLD peut être majoré lorsque l'entreprise relève d'un secteur protégé ou en fermeture administrative (47 % pour la part État et 23 % pour la part Unédic).

Source : Unédic

Le coût réel du dispositif n'est pas aisé à estimer en temps réel : par précaution, les employeurs demandent aux services déconcentrés du ministère du travail (les Direccte) l'autorisation préalable de placer tout ou partie de leurs salariés pour des volumes horaires en général supérieurs à ce qui est nécessaire pour compenser la baisse d'activité. C'est particulièrement le cas en période de crise sanitaire à l'évolution et aux conséquences économiques difficiles à prévoir pour chaque employeur. En outre, les demandes d'indemnisation peuvent être déposées par les employeurs auprès de l'Agence de services et de paiement jusqu'à un an après la période d'activité partielle²⁰⁷.

²⁰⁷ Ainsi, au 21 septembre 2020, 61 % des heures d'activité partielle demandées au titre du mois de mars avaient fait l'objet d'une demande d'indemnisation de la part des employeurs.

**Tableau n° 2 : suivi de l'activité partielle en 2020
(au 2 février 2021)**

	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.
Demandes d'autorisation préalables										
Nombre de salariés susceptibles d'être placés en activité partielle (millions)	11,3	12,4	12,9	12,2	8,2	7,6	7,1	6,4	7,5	7,5
Demandes d'indemnisation										
Nombre d'entreprises	865 000	972 000	883 000	405 000	234 000	155 000	149 000	253 000	434 000	291 000
Nombre de salariés (millions)	6,7	8,3	6,8	3,1	1,7	1,0	1,1	1,4	2,5	1,5
Nombre d'heures (millions)	313	809	422	187	106	57	65	68	196	126
Montant total d'indemnisation estimé (en Md€)	3,3	8,6	4,6	2,3	1,4	0,8	0,9	0,9	2,3	2,0

Source : Dares - Situation sur le marché du travail durant la crise sanitaire au 2 février 2021

Selon les demandes d'indemnisation au 2 février 2021, c'est au mois d'avril, au cœur du premier confinement, que les heures d'activité partielle consommées ont été les plus importantes : 809 millions pour 972 000 entreprises et 8,3 millions de salariés.

L'activité partielle pendant le premier confinement

Selon le bilan réalisé par l'Unédic pour la période de mars à septembre 2020, la majorité des demandes d'indemnisation émanait de petits établissements : au mois d'avril, 89 % des établissements indemnisés employaient moins de 20 salariés, un peu moins de 120 000 établissements entre 20 et 500 salariés et 1 600 établissements 500 salariés ou plus.

Le recours à l'activité partielle varie très fortement d'un secteur à l'autre. Quatre secteurs ont concentré à eux seuls 62 % des heures indemnisées : commerce (18 %), hébergement-restauration (18 %), activités scientifiques et techniques (15 %) et construction (11 %). Par ailleurs, l'intensité du recours à l'activité partielle entre mars et août 2020 est la plus forte dans les secteurs de l'hébergement et restauration (58 % des effectifs du secteur), des autres activités de service, qui comprend les arts et spectacles (42 %), de la construction (33 %) et de la fabrication de matériel de transport (32 %). Le secteur du commerce, qui a consommé un grand nombre d'heures indemnisées, n'est que sixième en termes de part de salariés concernés (26 %).

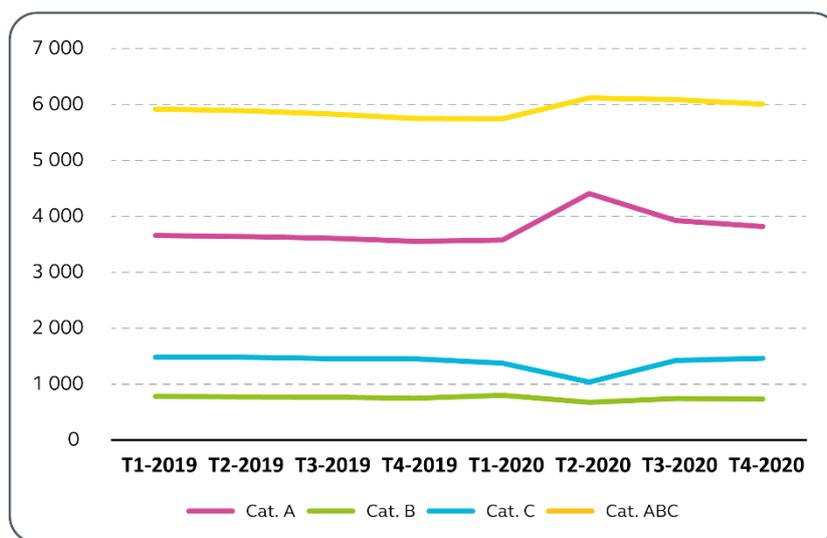
Les règles du deuxième confinement étant différentes, ces proportions ont pu évoluer en fin d'année.

Source : Unédic – données au 21 septembre 2020

2 - Des mesures exceptionnelles en faveur des demandeurs d'emploi

La mise en place du confinement au printemps 2020 s'est traduite par une nette diminution du nombre des demandeurs d'emploi en activité réduite (catégories B et C, - 21% entre le premier et le deuxième trimestres 2020) et une très forte hausse du nombre de demandeurs d'emploi sans activité (catégorie A, + 23 %). Ceci s'explique notamment par le non-renouvellement des contrats de courte durée et des missions d'intérim, qui a fait basculer certains demandeurs d'emploi d'une catégorie à l'autre et augmenter le nombre des inscriptions à Pôle emploi, tandis que les sorties du chômage diminuaient pour la plupart des motifs : défauts d'actualisation, qui recouvrent généralement pour partie des reprises d'emploi non déclarées à Pôle emploi, reprises d'emploi déclarées, entrées en stage ou en formation.

Graphique n° 3 : évolution du nombre de demandeurs d'emploi depuis le 1^{er} trimestre 2019 (en milliers)



Source : Cour des comptes d'après données Dares et Pôle emploi

Cette situation exceptionnelle s'est ensuite pour partie régularisée avec la fin du premier confinement et la reprise progressive de l'activité. Au quatrième trimestre 2020, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi sans activité (catégorie A) a diminué de 13 % par rapport au deuxième trimestre et le nombre de demandeurs d'emploi en activité réduite (catégories B et C) a augmenté de 28 %. Au quatrième trimestre 2020, le nombre moyen de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi et tenus de rechercher un emploi (catégories A, B et C) en France (hors Mayotte) s'établissait à 6 006 900, en dessous du pic du deuxième trimestre 2020 (6 115 600) mais 4,5 % au-dessus du quatrième trimestre 2019 (5 746 400).

Le Gouvernement a pris plusieurs mesures pour tenir compte des conséquences de l'épidémie de covid 19 sur le marché du travail.

La durée d'indemnisation des allocataires arrivés en fin de droits entre le 1^{er} mars et le 31 mai 2020 a ainsi été prolongée, ainsi que les droits des intermittents du spectacle, jusqu'à fin août 2021 (« année blanche ») ; la mesure de prolongation des droits a été reconduite pour le deuxième confinement²⁰⁸.

²⁰⁸ Pour les allocataires arrivés en fin de droits entre le 30 octobre 2020 et le 15 février 2021, prolongation des droits jusqu'à fin février 2021.

La période de référence au cours de laquelle est recherchée la durée minimale d'affiliation requise pour l'ouverture d'un droit à indemnisation a été allongée de trois mois, afin de neutraliser le premier confinement ; des conditions d'éligibilité plus favorables ont ensuite été définies jusqu'à la fin de l'année 2020.

La taxe forfaitaire de 10 € sur les CDD d'usage a été abrogée, le contexte économique dû à l'épidémie de covid 19 ne permettant plus à la taxe de produire l'effet recherché, dans la mesure où les secteurs concernés, comme l'hôtellerie-restauration ou l'évènementiel, étaient privés durablement de visibilité sur leur niveau d'activité.

Enfin, l'entrée en vigueur des nouvelles règles prévues par le décret du 26 juillet 2019 a été reportée, d'abord au 1^{er} septembre 2020, puis au 1^{er} janvier 2021 et enfin au 1^{er} juillet 2021. Elle pourrait désormais être conditionnée à des critères relatifs à la situation économique.

Une concertation visant à adapter ces nouvelles règles au nouveau contexte économique et social a été lancée en octobre 2020, portant notamment sur la période d'affiliation pour ouvrir des droits, la dégressivité des allocations pour certains allocataires ou encore le mode de calcul du salaire journalier de référence. Cette concertation a dû prendre en compte la décision du 25 novembre 2020, par laquelle le Conseil d'État a annulé les dispositions du décret du 26 juillet 2019 portant sur le calcul du salaire journalier de référence, pour défaut de respect du principe d'égalité, et sur le bonus-malus, dont les modalités ne pouvaient pas être fixées par un simple arrêté.

Les mesures de soutien à l'emploi prises dans le cadre de la crise sanitaire, dont notamment le dispositif d'activité partielle, font l'objet d'une analyse approfondie par la Cour qui sera publiée au cours de l'année 2021.

B - Des prévisions financières très dégradées et incertaines

La crise sanitaire entraîne un très important déséquilibre des comptes de l'Unédic puisqu'elle se traduit à la fois par :

- une hausse de ses dépenses, principalement due au financement d'un tiers du coût du dispositif exceptionnel d'activité partielle et aux dépenses supplémentaires dues aux mesures d'urgence et à la dégradation du marché du travail ;

- une baisse de ses recettes (cotisations patronales et fraction du produit de la CSG sur les revenus d'activité) liée au placement massif de salariés en activité partielle ou en arrêt maladie²⁰⁹, au report ou à l'annulation des cotisations d'assurance chômage, et plus généralement à la baisse de la masse salariale prévue pour 2020.

Selon les prévisions de l'Unédic²¹⁰ mises à jour en février 2021, la situation financière serait dégradée dans des proportions inédites :

- entre 2019 et 2020, les recettes du régime diminueraient de 9 % (- 3,4 Md€), pour atteindre 35,8 Md€. Elles retrouveraient en 2021 un niveau légèrement supérieur à celui de 2019 ;
- entre 2019 et 2020, les dépenses augmenteraient de 29 % (+ 12,1 Md€) pour atteindre 53,2 Md€. En 2021, le niveau des dépenses diminuerait par rapport à 2020 mais resterait élevé par rapport à 2019 : + 20 % (+ 8,4 Md€).

Tableau n° 3 : prévisions financières de l'Unédic pour les années 2020 et 2021 (mise à jour de février 2021)

	2019	2020	2021
Recettes	39,2	35,8	39,4
Contribution d'assurance chômage	38,6	35,2	38,8
<i>dont contributions principales</i>	25,5	22,4	24,3
<i>dont contributions de toutes natures (CSG)</i>	13,2	12,8	14,6
Autres recettes	0,6	0,6	0,6
Dépenses	41,1	53,2	49,5
Allocations brutes	35,0	39,0	38,7
Activité partielle	0,04	7,5	3,8
Caisses de retraite	2,2	2,3	2,3
Autres dépenses	3,9	4,4	4,7
<i>dont financement de Pôle emploi</i>	3,5	4,1	4,3
<i>dont charges d'intérêt de la dette</i>	0,3	0,2	0,4
Solde financier	- 1,9	- 17,4	- 10,0
Endettement net bancaire	- 36,8	- 54,2	- 64,2

Source : Situation financière de l'Assurance chômage pour 2020 et 2021, Unédic, 24 février 2021

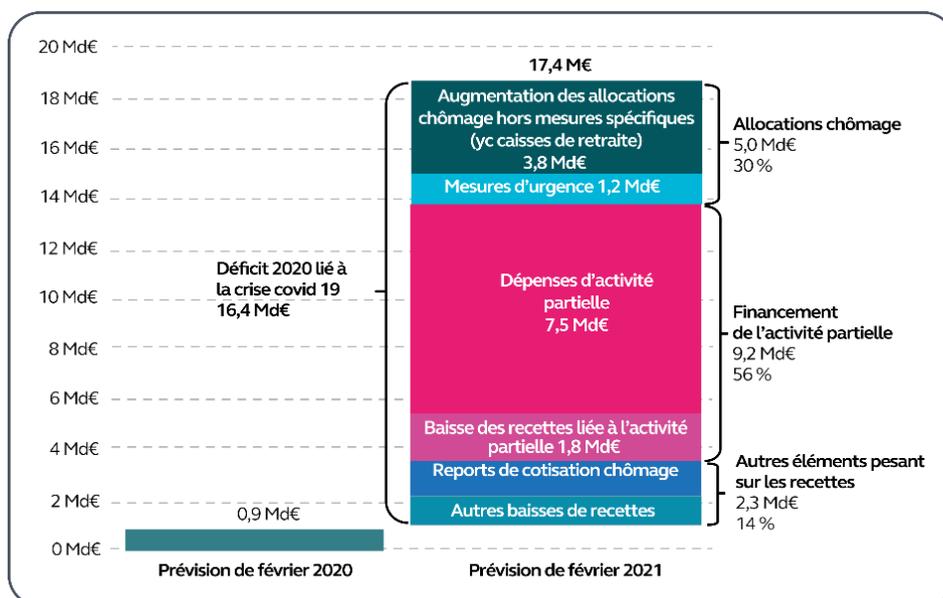
Le déficit du régime s'établirait à 17,4 Md€ en 2020 et 10,0 Md€ en 2021. L'endettement atteindrait 54,2 Md€ en 2020 et 64,2 Md€ en 2021.

²⁰⁹ Les indemnités d'activité partielle ou d'arrêt maladie ne sont pas soumises aux contributions patronales, ni à la CSG sur les revenus d'activité. Elles sont soumises à la CSG sur les revenus de remplacement, dont le taux est moins élevé.

²¹⁰ Prévisions élaborées sur la base d'une baisse de la croissance de 8,3 % pour l'année 2020 et d'un rebond de 5,5 % en 2021.

Le déficit résulte, pour plus de la moitié, des dépenses et des moindres recettes liées à l'activité partielle. Toutefois, en préservant des emplois, ce dispositif a également eu pour effet de fortement contenir la progression des dépenses d'allocation chômage sur 2020.

Graphique n° 4 : décomposition du déficit 2020 lié à la crise



Source : Situation financière de l'Assurance chômage pour 2020 et 2021, Unédic, 24 février 2021

C - Une adaptation dans de bonnes conditions des programmes de financement

Pour répondre aux besoins de financement du régime, l'Unédic avait défini une stratégie financière fondée sur trois programmes de financement sur les marchés financiers à court (moins d'un an), moyen (d'un à sept ans) et long terme (plus de sept ans) dans la limite des plafonds annuels décidés par son conseil d'administration. L'Unédic bénéficie pour ces trois programmes du même niveau de notation que l'État français mais seul le programme de long terme est explicitement couvert par la garantie de l'État²¹¹.

²¹¹ Chaque année, le plafond annuel de la garantie de l'État est autorisé par un article de la loi de finances et les émissions obligataires peuvent être réalisées après la publication d'un arrêté du ministre des finances.

Dans un premier temps, pour faire face aux besoins de trésorerie exceptionnels de 2020, le plafond des emprunts à court terme a été relevé de 10 Md€ à 18 Md€, niveau jamais atteint jusqu'ici et une bascule de la dette vers les emprunts à long terme a été progressivement réalisée. Le plafond du programme de long terme a été relevé de 34 Md€ à 50 Md€, portant le plafond total d'endettement à 78 Md€.

Dès les mois de février et mars, l'Unédic a émis les deux emprunts à long terme (1,250 Md€ et 750 M€) initialement prévus pour couvrir le refinancement des obligations arrivant à échéance en 2020 et le déficit prévisionnel de l'année 2020, couverts par le plafond de garantie de l'État prévu dans la loi de finances initiale pour 2020 (2 Md€).

Un programme de financement exceptionnel a ensuite été organisé tout au long de l'année, permis par deux relèvements successifs du plafond de la garantie de l'État : relèvement à 10 Md€ par la deuxième loi de finances rectificative pour 2020 du 25 avril 2020 puis à 15 Md€ par la troisième loi de finances rectificative du 30 juillet 2020.

Tous les emprunts obligataires émis à partir du mois de mai ont été réalisés pour la première fois sous la forme de « *social bonds* » (ou obligations à impact social). Cette nouvelle forme d'obligations, qui impose que les fonds levés financent des projets à caractère social, avait été préparée depuis plusieurs mois et a trouvé son aboutissement pendant la crise sanitaire. L'Unédic a constaté un très fort intérêt des investisseurs pour cette nouvelle forme d'obligation, avec à chaque fois un montant du livret d'ordres qui dépassait largement le montant émis.

L'Unédic a ainsi émis en 2020 des emprunts à hauteur de 19 Md€, 4 Md€ sur le programme de financement à moyen terme et 15 Md€ sur le programme de financement à long terme, couvert par la garantie de l'État.

Tableau n° 4 : émissions réalisées par l'Unédic sur les programmes à moyen et long termes

Programme	Montant (en M€)	Date d'émission	Date de remboursement	Taux de référence (OAT)	Taux de financement	Écart par rapport au taux de référence en points de base
Long terme	1 250	27/02/2020	mars-30	- 0,229 %	- 0,089 %	14
Long terme	750	25/03/2020	mai-28	0,081 %	0,361 %	28
Moyen terme	4 000	15/05/2020	nov-26	- 0,248 %	0,112 %	36
Long terme	4 000	10/06/2020	nov-29	0,016 %	0,266 %	25
Long terme	2 000	09/07/2020	juil-35	0,098 %	0,308 %	21
Long terme	3 000	08/10/2020	nov-28	- 0,408 %	- 0,218 %	19
Long terme	1 500	28/10/2020	juil-35	- 0,108 %	0,042 %	15
Long terme	2 500	12/11/2020	nov-30	- 0,274 %	- 0,124 %	15

Source : Unédic

Finalement, à part la période au début du premier confinement au cours de laquelle les marchés ont été perturbés, en particulier le marché à court terme, le programme de financement de l'Unédic a été réalisé sans difficulté, avec, pour chaque émission, une marque d'intérêt des investisseurs et des taux de financement satisfaisants. Ces émissions se sont faites en coordination avec l'Agence France Trésor, qui gère la dette de l'État.

L'organisation de l'Unédic pendant la crise sanitaire

L'Unédic a pour missions principales de garantir la mise en œuvre des règles de l'assurance chômage, d'assurer la gestion financière du régime, de réaliser les études et analyses nécessaires à son pilotage et de contrôler les conditions de mise en œuvre de l'assurance chômage.

Au cours des deux confinements, la majorité de la centaine de salariés affectée à ces missions a été placée en télétravail et a assuré la continuité de l'activité dans une période au cours de laquelle l'Unédic a été fortement sollicitée, notamment sur ses trois premières missions :

- évolution des règles de l'assurance chômage (mesures d'urgence et adaptation de la réforme) : expertise technique et réalisation de simulations ;
- gestion financière du régime : définition et mise en œuvre d'un nouveau programme de financement pour répondre à l'important besoin de financement de l'activité partielle ;
- réalisation des prévisions financières : suivi des conséquences financières de la crise, définition d'un nouveau modèle de prévision pour tenir compte du caractère exceptionnel de la crise.

D - Une concertation limitée en régime de carence et en période d'urgence

Compte tenu de l'impact brutal et massif de la crise sanitaire, un comité de pilotage réunissant à haut niveau des représentants des ministères chargés du travail et des comptes publics, de Pôle emploi et de l'Unédic a été mis en place, pour assurer le suivi de l'activité partielle et de l'indemnisation du chômage, en parallèle des échanges conduits par le Gouvernement avec les partenaires sociaux sur le suivi de la réforme de l'assurance chômage.

Pour autant, à plusieurs occasions au cours de l'année, les gestionnaires de l'Unédic ont pris connaissance par voie de presse de décisions, prises par le Gouvernement dans l'urgence, qui affectent les dépenses du régime, comme par exemple la bascule des salariés en arrêt maladie vers l'activité partielle à laquelle l'Unédic était opposée, la création de l'activité partielle de longue durée ou la poursuite en 2021 du financement de l'activité partielle et de l'APLD sur le principe d'un partage à deux tiers un tiers entre l'État et l'Unédic.

Le comité de pilotage de haut niveau qui se réunissait au plus fort de la crise sanitaire au printemps a été suspendu pendant plusieurs mois, à la suite du changement de Gouvernement. Il n'a été réactivé qu'en octobre, à la demande des dirigeants de l'Unédic.

Alors que la charge pour l'Unédic approche 8 Md€, et malgré de longs mois de discussion, l'avenant à la convention de 2014 sur l'activité partielle qui précise les modalités de cofinancement des nouveaux dispositifs (dispositif exceptionnel et APLD) n'a été signé que le 18 décembre 2020.

Si l'urgence des décisions à prendre en raison de la crise sanitaire et le fait que les règles d'indemnisation soient actuellement fixées par voie réglementaire (régime de carence) expliquent le rôle prépondérant de l'État dans cette période, une information plus précoce et plus détaillée des gestionnaires de l'Unédic est souhaitable pour éclairer la prise de décision.

III - Une nouvelle trajectoire financière à définir et un cadre de gouvernance à clarifier

Le décret du 26 juillet 2019 qui fixe actuellement les règles d'indemnisation du régime d'assurance chômage cessera de produire ses effets au 1^{er} novembre 2022. D'ici là, l'agenda social du Gouvernement prévoit d'engager des discussions en 2021 avec les partenaires sociaux sur la gouvernance de l'assurance chômage, question étroitement liée à celle du financement du régime et des modalités d'amortissement de sa dette. En effet, même les mesures indispensables visant à rétablir l'équilibre structurel du régime dans le cadre d'une nouvelle trajectoire financière et l'amélioration de la conjoncture économique ne suffiront pas à apurer la totalité de la dette : le montant atteint par celle-ci (56 Md€ fin 2020) conduit à envisager des mesures spécifiques relevant de l'État.

A - Définir une nouvelle trajectoire financière et clarifier les rôles respectifs de l'État et des partenaires sociaux

La définition d'une nouvelle trajectoire à moyen terme relève en premier lieu de l'État en raison de la nécessité d'un pilotage plus global des finances publiques dans cette période marquée par la croissance considérable de la dette et du poids de la dette de l'Unédic dans cet ensemble, mais aussi en raison du poids des recettes du régime désormais votées par le Parlement.

1 - Une part du financement du régime désormais votée dans le cadre des lois de financement de la sécurité sociale

Le régime d'assurance chômage était jusqu'en 2017 financé sous une forme contributive, par les cotisations patronales et salariales assises sur les salaires bruts, dont le niveau était déterminé lors de la négociation de la convention d'assurance chômage²¹².

Ce mode de financement a été profondément modifié en 2018 par la mise en œuvre du programme présidentiel visant à augmenter le pouvoir d'achat des salariés : les cotisations salariales d'assurance chômage (comme celles d'assurance maladie) ont été supprimées en contrepartie d'une augmentation de la CSG de 1,7 point pour les salariés et l'affectation à l'assurance chômage d'une fraction du produit de la CSG sur les revenus d'activité (1,47 point de CSG en 2019 et en 2020).

Le document de cadrage transmis par le Premier ministre aux partenaires sociaux en septembre 2018 précisait que « pour la durée de la convention, le produit [de la fraction de CSG] affecté à l'Unédic correspond à la part des contributions d'assurance chômage qui a été supprimée, soit l'équivalent de 2,4 % de la masse salariale correspondante ». Il précise également que la prise en compte des cotisations patronales d'assurance chômage dans le renforcement des allègements généraux de charge sur les bas salaires au 1^{er} octobre 2019 est compensée à l'euro par l'Acoss à l'Unédic. Les baisses de recettes liées à des exonérations de charges au bénéfice d'employeurs spécifiques (outre-mer, aides à domicile, armement maritime et saisonniers agricoles) sont également compensées à l'Unédic par les ministères concernés.

En 2017, les cotisations patronales et salariales représentaient 97,7 % des ressources totales du régime ; en 2019, les cotisations ne représentaient plus que 62,8 % des ressources totales (y compris la compensation des exonérations pour 3,3 % du total), tandis que le produit de la CSG s'élevait à 37,2 % des ressources totales.

Les modalités retenues jusqu'à présent garantissent que la dynamique des recettes reste équivalente à celle de la masse salariale du secteur privé. Le niveau de la contribution de la CSG au financement du régime n'est cependant inscrit ni dans le code du travail, ni dans celui de la sécurité sociale. Une part substantielle des recettes de l'assurance chômage est ainsi votée chaque année par le Parlement, sans autre perspective pluriannuelle que celle associée à la trajectoire financière figurant dans le document de cadrage transmis par le Premier ministre aux partenaires sociaux en amont des négociations paritaires.

²¹² Ce niveau était fixé dans la convention du 14 avril 2017 à 4,05 % pour les cotisations patronales et 2,4 % pour les cotisations salariales.

Tirant les conséquences de ces évolutions, la Cour a recommandé que la loi de financement de la sécurité sociale soit transformée en loi de financement de la protection sociale obligatoire, incluant l'assurance chômage, de même que les régimes de retraite complémentaire²¹³.

2 - Rétablir l'équilibre structurel du régime et clarifier les rôles respectifs de l'État et des partenaires sociaux

Pour pouvoir jouer son rôle d'amortisseur conjoncturel sans risque pour le système lui-même, le régime d'assurance chômage doit être structurellement à l'équilibre. Or, comme la Cour l'avait déjà souligné dans le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2017, tel n'est plus le cas.

Par ailleurs, la cohérence initiale du régime a été altérée par les décisions prises au cours des dernières années concernant l'introduction d'une part de CSG dans ses recettes et le poids des dépenses ne relevant pas de l'indemnisation des salariés ayant perdu involontairement leur emploi (financement de Pôle emploi, extension de l'activité partielle, création de droits pour des non-salariés), mais aussi par le fonctionnement en régime de carence. Si le cofinancement de Pôle emploi et de l'activité partielle s'apparente à des mesures de gestion du risque, le niveau atteint en 2020 n'est pas compatible avec les capacités réelles de financement du régime, y compris en raisonnant à moyen terme.

Fin 2020, le régime d'assurance chômage apparaît ainsi profondément bouleversé : son endettement atteint un niveau historiquement haut, la structure de ses dépenses et de ses recettes a évolué et les partenaires sociaux ne sont plus décisionnaires de l'essentiel de ses règles de fonctionnement.

À court terme, il importe de restaurer un mode de fonctionnement satisfaisant de la gouvernance de l'assurance chômage et de préciser les rôles respectifs de l'État et des partenaires sociaux. À l'heure actuelle, chaque nouvelle annonce crée une incertitude sur les conditions de son financement, voire sur l'évolution de la nature même du régime qui avait déjà été modifiée par l'extension du périmètre aux salariés démissionnaires et aux travailleurs indépendants. Ainsi, la prise en charge des indemnités versées aux parents devant garder leurs enfants à domicile à cause de l'épidémie de covid 19 ou aux personnes vulnérables ne s'inscrit pas dans les dépenses que le régime a vocation à prendre en charge.

²¹³ Cour des comptes, *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, rapport public thématique, La Documentation française, novembre 2020.

La clarification du rôle de l'État devrait porter sur plusieurs points :

- sur les dépenses : le niveau de prise en charge de certaines dépenses ne relevant pas de l'indemnisation des salariés privés involontairement d'emploi pourrait être redéfini ;
- sur les recettes : le pilotage du régime serait facilité si la contribution de la CSG à son financement était précisée, soit dans le code du travail, soit dans un cadre pluriannuel (à travers la loi de programmation des finances publiques par exemple) ;
- sur la trajectoire financière : l'explicitation de la trajectoire des dépenses et des recettes et l'identification du niveau de dette susceptible d'être apuré par des mesures arrêtées dans le cadre de conventions d'assurance chômage négociées par les partenaires sociaux.

Cette clarification devrait tenir compte à la fois des finalités du régime et de ses capacités réelles à dégager, à contexte économique et social donné, des excédents pour retrouver l'équilibre et réduire l'endettement.

Une fois passée la crise sanitaire proprement dite, quand les prévisions économiques seront stabilisées, l'État devrait définir, en concertation avec les gestionnaires du régime, une nouvelle trajectoire financière de rétablissement de l'équilibre et de désendettement, le soin étant laissé aux partenaires sociaux de négocier entre eux les moyens de parvenir à respecter cette trajectoire financière. Dans l'hypothèse où ceux-ci n'y parviendraient pas, le fonctionnement du régime de carence gagnerait à être précisé.

C'est dans ce cadre que s'inscriraient les décisions à prendre concernant le traitement de la part de la dette excédant les capacités de remboursement du régime à long terme.

B - Une dette trop lourde à porter pour le seul régime d'assurance chômage

Alors que le Gouvernement a organisé dès l'été 2020 le transfert de la dette portée par l'Acoss vers la Cades²¹⁴, la question du traitement de la dette de l'Unédic n'a pas fait l'objet d'analyses approfondies par les services de l'État. La reprise d'une partie de celle-ci par l'État serait pourtant justifiée à plusieurs titres.

²¹⁴ Conformément à sa mission légale de financement des besoins infra-annuels de trésorerie du régime général de la sécurité sociale, l'Acoss ne peut emprunter qu'à moins de 12 mois. L'augmentation considérable de l'encours de ses emprunts au cours de la crise sanitaire a rendu indispensable un allongement de la maturité des emprunts et une reprise de dettes par la Cades.

En premier lieu, l'accroissement massif de l'endettement est une conséquence des mesures exceptionnelles de soutien de l'économie mises en place pendant la crise sanitaire, venue s'ajouter à un endettement important issu de la crise de 2008, non apuré.

En outre, le niveau de dette (54,2 Md€ fin 2020) dépasse largement les capacités de désendettement du régime par ses propres excédents. Il représente presque une fois et demie les ressources collectées au cours de l'année 2019. Depuis le début des années 1990, le régime n'a connu que trois cycles positifs au cours desquels il a pu réaliser des excédents : + 6,3 Md€ d'excédents cumulés en trois ans entre 1994 et 1996, 1,6 Md€ en deux ans en 2000 et 2001, et 8,5 Md€ en trois ans entre 2006 et 2008. Les perspectives financières élaborées début 2020, qui tiennent compte de la mise en œuvre de la réforme de 2019 dans un contexte de croissance limitée (augmentation annuelle du PIB comprise entre 1,1 % et 1,4 %) et de baisse du chômage, prévoyaient un premier excédent de 2,3 Md€ en 2021 et un excédent de 4,2 Md€ en 2022. La capacité du régime à produire des excédents suffisants pour réduire significativement la dette, même sur plusieurs cycles économiques, paraît ainsi limitée compte tenu du fait qu'une partie des excédents sera de toute façon consommée par les déficits enregistrés en phase basse des cycles.

Enfin, la dette de l'assurance chômage reste encore soutenable financièrement actuellement grâce au niveau très bas des taux d'intérêt. La charge d'intérêts s'élevait à 0,3 Md€ en 2019 et devrait passer à 0,4 Md€ en 2021. Toutefois le régime devra rembourser les obligations arrivant à échéance, avec un rythme qui sera désormais de l'ordre de 4 Md€, soit environ 10 % des recettes, par an. Or, il n'a pas vocation à porter et à financer une dette structurelle, dont le coût des charges annuelles pourrait devenir insoutenable en termes financiers dans les périodes de remontée des taux d'intérêt.

Afin de redonner au régime sa pleine cohérence financière, notamment sa capacité à équilibrer ses comptes sur les cycles économiques, il serait nécessaire de déterminer la part de la dette effectivement laissée à sa charge (et nécessitant la mise en place de mesures permettant la réalisation d'excédents) et celle à amortir dans le cadre plus vaste des mesures prises par l'État pour gérer le niveau historiquement haut de l'endettement des administrations publiques françaises, qu'il s'agisse de cantonner cette part de dette dans les comptes de l'Unédic et d'y affecter une ressource spécifique ou d'en organiser la reprise, comme ce fut le cas, pour des raisons différentes, pour la dette de la SNCF ou pour une partie de celle des hôpitaux (transférée à la Cades).

En tout état de cause, le traitement de la dette de l'Unédic devra être examiné dans le contexte plus large du traitement de la dette publique issue de la crise sanitaire, notamment dans le cadre de la commission des finances publiques installée par le Premier ministre le 4 décembre 2020.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le régime d'assurance chômage a pleinement joué son rôle de stabilisateur économique et social au cours de la crise sanitaire en venant financer aux côtés de l'État un tiers du coût du dispositif exceptionnel d'activité partielle déployé massivement pour protéger les entreprises et les emplois. Les conséquences financières de la crise sanitaire sur les dépenses et sur les recettes du régime entraînent un niveau de déficit sans précédent (17,4 Md€), qui vient augmenter l'endettement déjà très élevé après dix ans de déficits cumulés. Fin 2020, la dette atteint 54,2 Md€.

Au cours des dernières années, la cohérence du régime a été brouillée par la modification de son financement, dont une partie importante relève désormais des lois de financement de la sécurité sociale, et par la prise en compte à des niveaux élevés de dépenses qui échappent aux décisions de ses gestionnaires. En outre, la gouvernance globale fonctionne mal : elle est marquée par un échec de la première mise en œuvre de l'encadrement de la négociation et une concertation trop limitée, même en période d'urgence.

Il convient donc de rétablir un bon fonctionnement de la gouvernance du régime, en clarifiant les rôles respectifs de l'État et des partenaires sociaux, dans la détermination des dépenses comme des recettes. Dans ce cadre, il importe notamment de modifier les modalités de financement de Pôle emploi par l'assurance chômage. Une nouvelle trajectoire financière de désendettement du régime est à définir, ainsi que le niveau de dette dont l'amortissement relève de ses gestionnaires, au regard de ses capacités réelles de financement, afin de rétablir un objectif d'équilibre des comptes à moyen terme. En effet, compte tenu du niveau de dette atteint, des mesures volontaristes pour renouer avec les excédents et l'amélioration de la conjoncture économique pourraient difficilement y suffire.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. à court terme, préciser les rôles respectifs de l'État et des partenaires sociaux en matière de détermination et de prise en charge des dépenses, de fixation des recettes et d'amortissement de la dette et clarifier le cadre de gouvernance du régime (ministères chargés du travail et des comptes publics, Unédic) ;
2. à la sortie de la crise sanitaire, redéfinir une trajectoire financière du régime permettant de sortir du régime de carence, de renouer avec la logique d'équilibre de moyen terme du régime et d'amortir à terme la dette laissée à la charge du régime (ministères chargés du travail et des comptes publics, en concertation avec l'Unédic) ;

3. *statuer sur le niveau et les modalités de reprise d'une partie de la dette du régime d'assurance chômage afin de ne laisser à la charge du régime qu'un niveau de dette susceptible d'être apuré par ses propres excédents à venir (ministères chargés du travail et des comptes publics) ;*
4. *redéfinir le niveau de participation de l'Unédic au budget de Pôle emploi dans le cadre pluriannuel de la convention tripartite État-Unédic-Pôle emploi, sur la base d'une trajectoire financière de Pôle emploi et non plus d'un pourcentage des recettes du régime (ministères chargés du travail et des comptes publics, Unédic).*

Réponses

Réponse du premier ministre.....	277
Réponse du président de l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unédic)	282

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Vous avez bien voulu m'adresser, pour observations, un chapitre du rapport public annuel consacré à « L'assurance chômage face à la crise sanitaire ».

Vous trouverez ci-après les remarques que ce projet de chapitre appelle de ma part.

1. Concernant le projet de recommandation n°1 « À court terme, préciser les rôles respectifs de l'État et des partenaires sociaux en matière de détermination et de prise en charge des dépenses, de fixation des recettes et d'amortissement de la dette et clarifier le cadre de gouvernance du régime » :

A l'appui de cette recommandation, la Cour suggère que le niveau de prise en charge par le régime d'assurance chômage de certaines dépenses ne relevant pas de l'indemnisation des salariés privés involontairement d'emploi pourrait être redéfini, faisant référence aux dépenses relatives à l'activité partielle et au financement de Pôle emploi.

Il convient de rappeler, d'une part, que le dispositif d'activité partielle permet d'éviter des entrées au chômage et, d'autre part, que l'accompagnement par Pôle emploi des demandeurs d'emploi en vue de leur retour à l'emploi permet de favoriser les sorties du chômage, réduisant dans les deux cas les dépenses de l'assurance chômage et justifiant leur cofinancement par l'Unédic. De plus, le niveau très élevé atteint pendant la crise sanitaire par les dépenses d'activité partielle devrait rester exceptionnel et le budget de l'État en a assumé la majeure partie (67 % des dépenses totales).

S'agissant des recettes, la Cour suggère que le pilotage du régime serait facilité si la contribution de la CSG au financement du régime était précisée, soit dans le code du travail, soit dans un cadre pluriannuel (à travers la loi de programmation des finances publiques par exemple).

Le code du travail prévoit déjà que le montant prévisionnel de la CSG affectée au financement de l'assurance chômage, pour les trois exercices à venir, est détaillé dans le document de cadrage adressé aux partenaires sociaux préalablement à la négociation d'une nouvelle convention d'assurance chômage.

S'agissant de la trajectoire financière, la Cour propose de préciser la trajectoire des dépenses et des recettes et l'identification du niveau de dette susceptible d'être apuré par des mesures arrêtées dans le cadre de conventions d'assurance chômage négociées par les partenaires sociaux.

En application de l'article L. 5422-20-1 du code du travail, au terme de la période d'application du décret du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage (décret dit « de carence » dont le terme est prévu le 1er novembre 2022), le Premier ministre sera tenu, en vue de la négociation d'une nouvelle convention d'assurance chômage et après concertation, d'adresser aux partenaires sociaux un document de cadrage détaillant la trajectoire des dépenses et des recettes, contribuant à la réduction du niveau d'endettement à atteindre.

Par ailleurs, la Cour rappelle une recommandation qu'elle a formulée en novembre 2020, proposant que la loi de financement de la sécurité sociale soit transformée en loi de financement de la protection sociale obligatoire, incluant l'assurance chômage. Cette proposition, dans la mesure où elle conduirait à confier au Gouvernement et au Parlement la tâche de déterminer par la loi les dépenses et les recettes du régime d'assurance chômage, devra le cas échéant être articulée avec la recommandation de la Cour de renforcer les marges de manœuvres des partenaires sociaux dans le cadre de la négociation de conventions d'assurance chômage.

En outre, la Cour souligne que l'intégration du régime d'assurance chômage dans le périmètre des lois de financement de la sécurité sociale constituerait un gage de transparence accrue vis-à-vis du Parlement et de meilleure maîtrise des finances sociales, dans un contexte où l'équilibre financier n'est pas nécessairement assuré. Ce dernier point appellerait toutefois une concertation avec les partenaires sociaux.

Concernant la clarification du cadre de gouvernance du régime, le Gouvernement a engagé depuis septembre 2020 une concertation avec les partenaires sociaux. Cette concertation, qui porte dans un premier temps sur l'adaptation de la réforme de l'assurance chômage aux circonstances exceptionnelles liées aux conséquences de la crise sanitaire, associe l'Unédic qui apporte une expertise et un appui technique aux partenaires sociaux. Elle abordera dans un second temps la gouvernance de l'assurance chômage afin de clarifier les rôles respectifs de l'État et des partenaires sociaux.

2. Concernant :

- **Le projet de recommandation n°2** « A la sortie de la crise sanitaire, redéfinir une trajectoire financière du régime permettant de sortir du régime de carence, de renouer avec la logique d'équilibre de moyen terme du régime et d'amortir à terme la dette laissée à la charge du régime » ;

- **Le projet de recommandation n° 3** « Statuer sur le niveau et les modalités de reprise d'une partie de la dette du régime d'assurance chômage afin de ne laisser à la charge du régime qu'un niveau de dette susceptible d'être apuré par ses propres excédents à venir » :

Je partage pleinement avec la Cour l'objectif de redressement des comptes de l'assurance chômage.

Dans le cadre de la gouvernance du régime d'assurance issue de la loi du 5 septembre 2018, le choix a été fait d'une révision régulière, en amont de l'adoption de chaque nouvelle convention d'assurance chômage, de la trajectoire de désendettement fixée à l'Unédic. La négociation des accords d'assurance chômage est désormais systématiquement précédée de la transmission par le Premier ministre d'un document de cadrage précisant les objectifs de la négociation en termes de trajectoire financière.

Ce schéma donne la faculté à l'État, le cas échéant, de ne pas agréer la convention et de reprendre directement la main sur les mesures d'application du régime d'assurance chômage en cas d'échec des négociations ou de non-conformité de l'accord à la trajectoire financière, mais aussi d'intervenir en cours d'application de la convention en cas d'écart

L'objectif de réduction du déficit et de l'endettement a été inscrit dans le document de cadrage des négociations adressé aux partenaires sociaux en septembre 2018 et repris dans la réforme de l'assurance chômage initiée par le Gouvernement en 2019 à la suite de l'échec des négociations des partenaires sociaux.

Cette réforme, qui a été reportée dans le contexte de la crise sanitaire et qui doit faire l'objet d'adaptations dans le cadre de la concertation engagée depuis septembre dernier avec les partenaires sociaux, avait notamment pour objectif de contribuer à la réduction de l'endettement du régime d'assurance chômage, passé de 5 Md€ en 2008 à 36,8 Md€ en 2019, en dégagant 3,4 Md€ d'économies de 2019 à 2021, ce qui aurait permis, en l'absence de crise, de revenir à un solde excédentaire en 2021, dans une logique contra-cyclique, et d'amorcer une décrue de la dette du régime. C'est donc d'abord par la réduction de son déficit structurel grâce à la mise en œuvre de mesures d'économie que l'Unédic pourra retrouver progressivement une situation financière moins dégradée.

C'est pourquoi, dans le contexte de la crise sanitaire actuelle dont l'impact sur la situation financière du régime d'assurance chômage est effectivement très important, j'ai souhaité que la concertation engagée avec les partenaires sociaux depuis septembre 2020 aborde la question de l'amélioration du pilotage de l'équilibre financier de l'Unédic en lien avec la clarification des rôles respectifs de l'État et des partenaires sociaux dans la gouvernance. L'un des axes de la réflexion portera sur les voies et moyens permettant de renforcer le caractère contra-cyclique du régime sur le long terme.

De plus, c'est l'ensemble des finances publiques qui ont été profondément affectées par la crise sanitaire et ses conséquences économiques. L'Unédic, qui a joué pleinement son rôle d'amortisseur économique et social face à la crise sanitaire et ses conséquences, n'est pas la seule administration publique au sens de Maastricht dont le niveau d'endettement a fortement progressé.

C'est pourquoi l'opportunité de la reprise d'une partie de la dette du régime d'assurance chômage sera appréciée dans le cadre de la commission sur l'avenir des finances publiques que j'ai installé en décembre 2020.

Cette commission a pour mission de proposer des scénarios de retour à l'équilibre des comptes, dans un objectif de stabilisation puis de réduction progressive de notre dette publique, et sera chargée de formuler des propositions sur la stratégie de gestion de la dette publique, en expertisant notamment la pertinence d'un cantonnement de la dette COVID.

4. Concernant le projet de recommandation n°4 : « Redéfinir le niveau de participation de l'Unédic au budget de Pôle emploi dans le cadre pluriannuel de la convention tripartite État-Unédic-Pôle emploi, sur la base d'une trajectoire financière de Pôle emploi et non plus d'un pourcentage des recettes du régime » :

L'avenant à la convention État-Unédic relatif à l'activité partielle et à l'activité partielle de longue durée pour l'année 2020 a été signé le 18 décembre 2020. Des négociations seront conduites en 2021 en vue de la conclusion d'une nouvelle convention de financement État-Unédic, prenant la suite de celle conclue en 2014.

La Cour insiste tout particulièrement sur la problématique soulevée par le caractère pro-cyclique de la contribution de l'Unédic au budget de Pôle emploi, qui ferait évoluer les ressources de Pôle emploi à rebours de ses besoins.

Il doit être rappelé, avant toute analyse sur le fond, que la redéfinition de la participation de l'Unédic relève du législateur. C'est en effet l'article L. 5422-24 du code du travail qui dispose que les cotisations d'assurance chômage participent pour une part « qui ne peut être inférieure à 10 % » au financement de Pôle emploi.

Au regard du niveau relativement élevé de ce plancher légal de 10 %, qui a constitué la norme applicable de la création de Pôle emploi jusqu'à novembre 2019, toute redéfinition substantielle du financement de Pôle emploi par l'Unédic nécessiterait probablement une évolution de la loi.

Je ne partage pas l'appréciation « d'incohérence » que la Cour formule. En effet, l'expérience de la crise de 2008 a montré que, dans une économie à croissance modérée, la décrue du chômage intervient plus tardivement que la reprise économique et que la perte d'employabilité des personnes a des effets durables sur le chômage structurel.

Ainsi, il n'apparaît pas incohérent que le financement de l'Unédic apporte un soutien important pendant les années qui suivent un retournement du cycle économique, au moment même où il convient d'accompagner les demandeurs d'emplois dans la reprise d'activité ou la transition professionnelle.

Par ailleurs, la cohérence du système de financement de Pôle emploi s'apprécie à travers les deux ressources conjointes État et Unédic et non à la lumière de l'évolution de la seule contribution de l'Unédic.

Ainsi, le principe d'une contribution proportionnelle aux montants collectés des cotisations d'assurance chômage ne nous apparaît pas devoir être nécessairement remis en cause. En revanche, il est possible de travailler à la définition d'ajustements dans la répartition pluriannuelle du versement de ce financement pour, par exemple, que des réserves puissent être constituées.

Ce sujet sera également à l'ordre du jour de la concertation sur le financement du régime d'assurance chômage. En tout état de cause, la contraction probablement durable de la contribution de l'Unédic pour les exercices 2022 et suivants doit nous conduire à écarter la nécessité d'une redéfinition du taux de contribution de l'Unédic à court terme.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNION NATIONALE INTERPROFESSIONNELLE
POUR L'EMPLOI DANS L'INDUSTRIE ET LE COMMERCE (UNÉDIC)**

L'Unédic est un organisme paritaire qui gère, par délégation, le régime assurantiel de l'indemnisation du chômage. Il est donc important de rappeler que ce régime diffère, dans ses principes et dans son modèle de gestion, des autres prestations sociales.

Ce régime présente un caractère d'assurance sociale en garantissant aux salariés qui perdent leur emploi un revenu en rapport avec les salaires perdus. Il se fonde sur l'idée d'un revenu de remplacement qui appartient aux travailleurs et dont le système de redistribution et de solidarité interprofessionnelle est négocié entre leurs représentants et le patronat.

Par leur connaissance du fonctionnement du marché du travail au plus près des réalités de terrain, les représentants des employeurs et des salariés adaptent en permanence à la situation sociale et économique du pays l'Assurance chômage. À l'heure où ces fondements sont questionnés dans le cadre de la réforme de l'assurance chômage, la robustesse du régime face aux sursauts de la conjoncture voire aux crises, celle de 2008-2009 ou celle que nous traversons aux effets d'une envergure inégalée a été démontrée.

Avec la crise sanitaire, l'Assurance chômage et son gestionnaire, l'Unédic, ont joué pleinement leur rôle d'amortisseur économique et de stabilisateur social. En 2020, face à la crise sanitaire, l'Assurance chômage a été mobilisée dans une ampleur inédite avec la redistribution de plus de 35 milliards d'euros de contributions prélevées sur les revenus du travail et plus de 18 milliards d'euros injectés dans l'économie par des emprunts obligataires portés par l'Unédic. Cela s'est traduit par une prise en charge, en tout ou partie, du revenu de près de 11 millions de personnes et le soutien de 3 millions d'entreprises. Le tout sans préjudice de la performance des financements réalisés par l'Unédic, qui a su déployer des outils financiers innovants comme de nouvelles émissions de dette sociale « Social Bond » tout en apportant sa garantie au régime de garantie des salaires.

Face à cette crise sanitaire et répondant aux impératifs les plus stricts en matière de maîtrise du pilotage, l'Assurance chômage est particulièrement attentive à maîtriser sa trajectoire financière de moyen et de long terme. L'effort d'amortissement des dettes contractées pour répondre à la crise sera long mais le modèle économique de l'Assurance chômage a la capacité de dégager des excédents importants pendant les périodes où l'économie est dynamique, grâce à la réactivité de son modèle contracyclique. Le régime d'assurance chômage est en effet quatre fois plus sensible à la conjoncture économique que certaines branches de la Sécurité sociale comme la

maladie ou la vieillesse. Lorsque le dynamisme de l'emploi et des salaires se dégrade ou s'améliore, les conséquences se concrétisent très rapidement tant au niveau des recettes que des dépenses. Il n'en demeure pas moins que la question du traitement de tout ou partie de la dette actuelle du régime doit être concertée avec l'État eu égard notamment à son origine.

Pour prendre en compte cette sensibilité conjoncturelle, l'Unédic met en place et actualise en permanence ses outils de pilotage et de prévision et s'inscrit dans une complémentarité d'actions avec les autres acteurs publics. L'institution apporte prescription et expertise en lien avec les opérateurs, au premier rang desquels figure Pôle emploi pour coordonner la mise en place d'une réglementation applicable.

Depuis 2019, le fonctionnement actuel dit « de carence » où la réglementation d'assurance chômage est définie par décret, témoigne d'une articulation perfectible du pilotage du régime. À titre d'exemple, l'adossement d'une trajectoire financière à une convention d'assurance chômage ne s'impose pas à l'État. Comme le souligne la Cour dans ses recommandations, il est nécessaire de redéfinir une trajectoire financière du régime permettant de sortir du régime de carence, de renouer avec la logique d'équilibre de moyen terme du régime et d'amortir à terme la dette laissée à la charge du régime. Cela permettra réellement de piloter le régime et d'évaluer correctement ses effets. Lorsque les décideurs ne sont pas en maîtrise de la réglementation et de l'articulation des différents dispositifs existants, ni dans son ensemble ni dans une granularité parfois des plus fines, la réactivité et la capacité à trouver des réponses proportionnées et adaptées en période de crise se trouvent grandement limitées.

Enfin, concernant le dispositif d'activité partielle qui, à l'origine a été créé à l'initiative des partenaires sociaux, il apparaît légitime que ceux-ci soient associés à son évolution dès lors que le régime d'assurance chômage en finance actuellement plus de 30 % sans source de financement dédié. Il s'agit d'un mécanisme de protection du risque chômage des salariés en emploi, intégrant pleinement le périmètre de légitimité de l'Unédic. Pour autant, malgré le co-financement, l'État est, à ce jour, le seul à pouvoir définir et prescrire le dispositif. L'Unédic a établi le 18 décembre 2020 un avenant avec l'État à la convention Etat-Unédic relative à l'activité partielle applicable jusqu'au 31 mars 2021. À cette occasion, les partenaires sociaux ont invité l'État à préparer, ensemble, les modalités de la prorogation du présent avenant ou la conclusion d'une nouvelle convention pour définir un nouveau cadre de gouvernance et de pilotage, allant au-delà de la simple répartition du financement de l'activité partielle.

En conclusion, l'Unédic considère urgent, tout comme la Cour, de rétablir une gouvernance fonctionnelle du régime de l'Assurance chômage : en clarifiant les rôles respectifs de l'État et des partenaires sociaux, tout en réaffirmant les principes du paritarisme, dans la détermination des dépenses comme des recettes. Cette gouvernance fonctionnelle doit permettre de définir une nouvelle trajectoire financière de désendettement du régime, au regard de ses capacités réelles de financement, du traitement ad hoc d'une partie de sa dette et permettre de continuer à protéger efficacement des millions de Français.

La SNCF face à la crise sanitaire : une mobilisation réussie, un modèle économique fragilisé

PRÉSENTATION

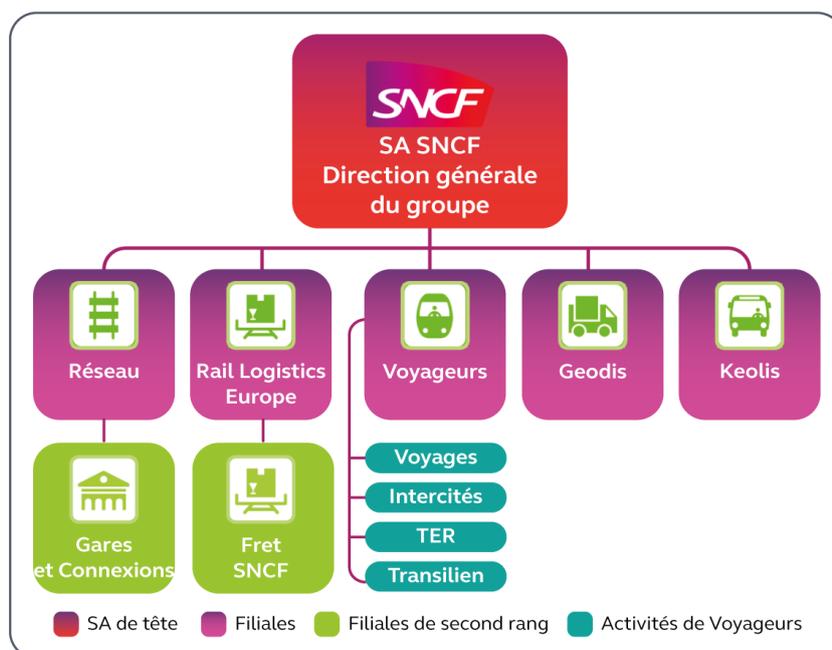
Les mesures sanitaires destinées à lutter contre la covid 19 ont eu des conséquences importantes sur le transport ferroviaire de marchandises et de voyageurs. Entre le 17 mars et le 11 mai 2020, le confinement s'est traduit par l'interdiction des déplacements non exigés par une activité professionnelle, les achats de première nécessité, une raison de santé ou un motif familial. Les contraintes fortes qui ont accompagné le déconfinement (distanciation, port du masque, interdiction dans un premier temps des déplacements au-delà de 100 km) n'ont permis qu'une reprise très progressive de l'activité.

Les cinq sociétés anonymes du groupe SNCF intervenant dans l'activité ferroviaire (SNCF SA, SNCF Voyageurs, SNCF Réseau, Fret SNCF et Gares et Connexions) ont dû s'adapter à une diminution importante de leur activité, mettre en place des protocoles sanitaires pour protéger les salariés et les usagers et faire face à la dégradation de leur situation financière.

La majeure partie des pertes a été enregistrée entre mars et juin, mais le caractère très progressif de la reprise et la persistance de la crise sanitaire mettent en cause la capacité du groupe à retrouver son activité antérieure. Par ailleurs, si les premiers signes d'un report modal durable au détriment du ferroviaire se confirmaient, le groupe pourrait subir des pertes structurelles, mettant à mal son modèle économique.

Le présent chapitre est l'aboutissement d'une enquête conduite entre juillet et décembre 2020. Après une présentation de la réponse opérationnelle de la SNCF au choc du premier confinement (I), il examine la dégradation de la situation financière des activités ferroviaires du groupe à l'issue de cette année 2020 (II). Sa dernière partie analyse quant à elle l'incidence de la crise sanitaire sur le modèle économique de ces différentes activités (III).

Schéma n° 1 : Les différentes activités du groupe SNCF



Source : Cour des comptes

I - Une activité fortement perturbée

La SNCF a été confrontée lors du premier confinement à deux impératifs : appliquer et faire respecter les consignes sanitaires tant pour protéger ses salariés que les clients ; trouver un équilibre entre réduction des circulations (afin de limiter le risque sanitaire) et maintien d'un nombre suffisant de trains.

A - Une production presque à l'arrêt

La SNCF a assuré le service vital tant pour les transports de la vie quotidienne et de longue distance que pour le fret. Le nombre de trains (voyageurs et fret) en circulation chaque jour pendant le confinement peut être estimé à 3 700 environ, toutes activités confondues²¹⁵, contre 15 000 habituellement.

1 - L'effondrement du trafic de voyageurs

Durant le premier confinement, l'offre de transport voyageurs a été réduite au minimum (dit « SCPE », pour « service de continuité pendant l'épidémie »). Les circulations longue distance ont logiquement été les plus touchées : si quelques trains à grande vitesse (TGV) ont été maintenus, les circulations *Ouigo*²¹⁶ ont été interrompues, ainsi que les Intercités à l'exception de deux allers retours quotidiens (un Paris-Clermont et un La Rochelle-Bordeaux). Cette offre minimale était suffisante compte tenu de la faiblesse de la fréquentation, réduite à moins de 5 % en avril²¹⁷ pour la longue distance France. Les trains du quotidien (trains express régionaux [TER], Transilien) ont bénéficié du maintien d'une offre plus importante (environ 15 % sur TER, 30 % sur Transilien en avril). En Europe, cette chute de la fréquentation a été plus marquée dans les pays dont les gouvernements avaient décidé des confinements stricts (France, Espagne, Italie) que dans ceux ayant opté pour une approche plus souple (Allemagne, Suède)²¹⁸.

Par ailleurs, les deux tiers des quelques 3 000 gares de France ont été fermés (1 949 gares fermées au 4 avril). Dans celles restant ouvertes, les services (objets trouvés, consignes, assistance aux personnes à mobilité réduite) ont été réduits ou interrompus, les accès filtrés par les forces de l'ordre et le personnel réduit au minimum. Les commerces encore ouverts (88 dans 79 gares) étaient essentiellement des loueurs de voitures, les espaces ne permettant pas la distanciation ayant été fermés.

Après le déconfinement, la fréquentation toujours faible a permis la reprise du trafic dans des conditions compatibles avec le respect de la distanciation physique. Sur la longue distance, après la levée à compter du 2 juin de la limite à 100 km pour les déplacements non justifiés par un motif impérieux, la commercialisation des TGV et Intercités est restée bridée par la règle de la non-commercialisation d'un siège sur deux jusqu'à mi-juin, contrainte qui n'a pas été retenue ailleurs (l'Allemagne, la Suisse, les Pays-Bas n'ont ainsi imposé que le port du masque).

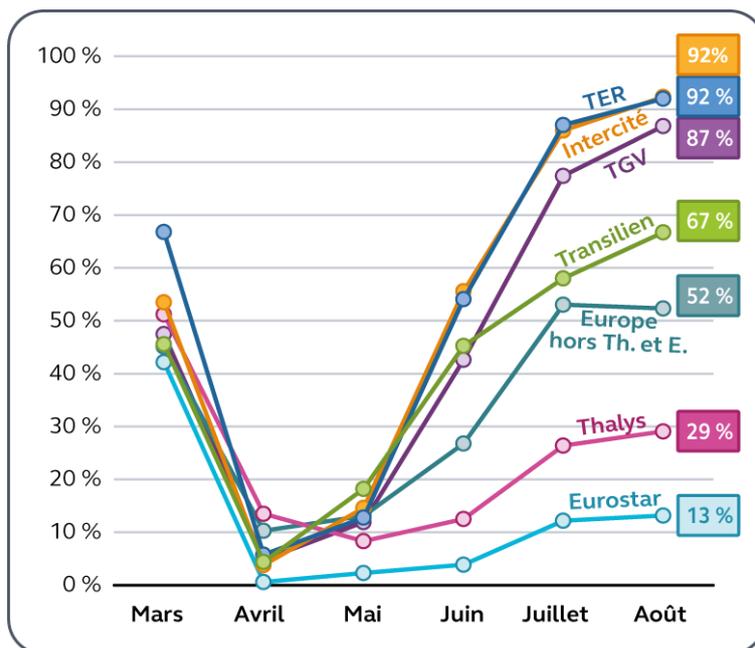
²¹⁵ 50 TGV, 4 Intercités, 1 730 TER, 1 518 Transiliens, 400 trains de fret.

²¹⁶ *Ouigo* est l'offre de TGV à bas coût de la SNCF.

²¹⁷ Par rapport au même mois de 2019.

²¹⁸ La baisse du nombre de voyageurs au deuxième trimestre 2020 (par rapport à 2019) a atteint 77 % en Italie et 78 % en France et en Espagne, alors qu'elle n'était que de 59 % en Allemagne et 56 % en Suède.

Graphique n° 1 : l'effondrement de la fréquentation liée au premier confinement de mars-mai 2020



Source : Cour des comptes, sur la base des données SNCF

Si l'offre a graduellement retrouvé des niveaux proches de ceux de 2019, les voyageurs ne sont revenus que très progressivement. Il est à craindre que la crise sanitaire entraîne des changements durables dans le comportement des passagers (loisirs comme professionnels), pouvant se traduire par une demande durablement plus faible que celle constatée avant la crise (cf. *infra*, partie III).

2 - Un transport de fret concentré sur les besoins essentiels

En France, comme dans tous les pays européens, le transport de fret a été considéré comme une activité vitale à la fourniture des produits essentiels, sans restriction de circulation. Le nombre de wagons transportés par Fret SNCF a ainsi sensiblement moins diminué que le transport de passagers : par rapport à l'année précédente, la baisse était de -25 % en mars, -39 % en avril et -38 % en mai. Le trafic est ensuite progressivement remonté en juin (-21 %) avant de revenir à la normale en juillet (seulement -4 %). La baisse au plus fort du confinement est sans commune mesure avec celle constatée lors des grèves de 2019 (-60 %).

Durant le premier confinement, Fret SNCF a mis en place un plan de transport adapté, en lien avec ses clients, pour prioriser les trafics en fonction des besoins essentiels de la nation. Les trains de ce plan de transport adapté étaient de trois types : les trains « vitaux Nation et pandémie » dits « prioritaires » (produits pétroliers, matières premières pour le chauffage urbain, oxygène médical, chlore pour le traitement des eaux potables, céréales, produits périssables, eaux en bouteille), les trains dits « économiques (plus) » (matières premières destinées à éviter les arrêts d'usines à production continue : électrolyse, verreries, fours à coulée continue, etc.) et les trains de « continuité industrielle », dits « économiques », permettant le fonctionnement (le cas échéant au ralenti) des usines stratégiques et la préparation de la reprise de l'activité économique.

Cependant, Fret SNCF a été confrontée à des difficultés de circulation de certains trains du fait de l'incertitude sur les tenues de postes d'aiguillage (le 23 mars, 56 trains se sont ainsi retrouvés en attente), de l'absence d'agents pour gardes d'enfants et en raison de la fermeture de certaines voies de circulation non sécurisées.

3 - Un réseau resté accessible

Si l'activité de SNCF Réseau a été fortement réduite pendant la période de confinement, la priorité a été donnée à l'accès au réseau ferré national. L'organisation de la circulation des trains a été assurée pour répondre aux plans de transports revus par les opérateurs. La circulation des trains de voyageurs a été réalisée sans difficulté, du fait de leur faible nombre mais il n'en a pas été de même pour les trains de marchandises. Seuls 74 % des trains commandés par les chargeurs dans la deuxième quinzaine de mars ont pu circuler, nécessitant une réorganisation des postes de circulation. Les taux de réalisation des commandes de sillons ferroviaires²¹⁹ atteindront ensuite 88 % en avril et 95 % en mai. Les opérations de maintenance du réseau ont été fortement réduites (en avril, les dépenses d'entretien n'ont été que de 124 M€, soit 64 % des dépenses de 2019), SNCF Réseau concentrant ses moyens sur les opérations nécessaires à la sécurité des circulations.

Les travaux non essentiels ont été suspendus dès le début du premier confinement, y compris les chantiers de renouvellement²²⁰ ou de développement (notamment le projet Est Ouest Liaison Express [Eole] en Île-de-France). Une trentaine d'opérations dites « structurantes » ont pu reprendre progressivement à partir du 4 avril. De même, les

²¹⁹ Le sillon se définit comme le créneau nécessaire pour faire circuler un train sur un trajet donné à un horaire donné.

²²⁰ En avril 2020, les dépenses de renouvellement des infrastructures n'ont été que de 121 M€, soit 52 % des dépenses constatées en avril 2019.

technicentres industriels, chargés des opérations lourdes de maintenance des trains, ont dû fermer presque complètement, entraînant un retard de rénovation ou de transformation de 66 rames. En revanche, les technicentres chargés de la maintenance courante ont maintenu une activité partielle afin de permettre la réalisation de la maintenance nécessaire sur les trains encore en circulation.

B - Une rapide adaptation à la crise

1 - Une réactivité notable

La SNCF a su mettre en place rapidement une organisation de crise : une cellule opérationnelle a été créée dès le mois de février au niveau du groupe afin de coordonner l'action sanitaire (prévention, information, approvisionnement). En complément, une mission a été instituée pour anticiper la sortie de crise, préciser les conditions du « déconfinement » et ainsi assurer le moment venu la bonne reprise de l'activité. Des réunions quotidiennes, associant les organisations syndicales et les managers de terrain, ont permis une remontée continue d'informations sur la situation sanitaire et la définition concertée des mesures nécessaires. SNCF Réseau a également activé son dispositif de coordination dit « Sonar » (« Supervision opérationnelle nationale d'accès au réseau ») pour offrir aux transporteurs les meilleures solutions. Les relations avec les services de l'État et les régions, autorités organisatrices des transports, ont été constantes pour échanger sur les difficultés rencontrées et y apporter des solutions.

En dépit de la réduction du nombre de salariés disponibles, SNCF Réseau a été en mesure d'assurer la circulation des trains indispensables à la continuité de l'activité sanitaire et économique. Cet objectif a été atteint en réduisant l'amplitude de service dans les postes d'aiguillage (passée d'une organisation en 3x8 à 2x8) et en ajustant les sillons de circulation dans des délais très courts. Compte tenu des contraintes de personnels d'aiguillage, SNCF Réseau a été amenée à modifier le plan de transport des trains de fret, en basculant leur circulation dans la journée sur des sillons libérés par la diminution du trafic voyageurs. Ces contraintes fortes n'ont fait que mettre en évidence les retards pris, ces dernières années, dans le développement de la commande centralisée du réseau²²¹.

²²¹ La commande centralisée du réseau doit permettre de regrouper et moderniser le pilotage des postes d'aiguillage. Elle aurait permis une plus forte réactivité de la gestion des circulations durant cette crise.

Par ailleurs, les systèmes informatiques des différentes activités ont été adaptés : organisation du télétravail à grande échelle, maintenance évolutive des applications RH, mise en place de la réservation par internet sur TER, création d'outils de suivi de la désinfection quotidienne des trains ainsi que de l'occupation des trains en temps réel, modification des algorithmes de réservation sur TGV et Intercités pour garantir le respect de la règle de non-commercialisation d'un siège sur deux, etc.

L'entreprise a également apporté un appui logistique aux activités des soignants, en maintenant une offre de transport adaptée et en participant au dispositif de renfort des bus en Île-de-France (navettes réservées aux personnels hospitaliers). La circulation de dix TGV sanitaires a permis le transfert de 202 malades pour un coût d'environ 1 M€ pour la SNCF.

2 - Une mise en œuvre rapide des mesures sanitaires

Dès le 1^{er} mars, des consignes ont été diffusées aux personnels afin que chacun respecte les gestes barrières. Le nettoyage des trains a été renforcé, de même que celui des postes de conduite et des foyers dans lesquels dorment les conducteurs. Des fiches métiers ont été élaborées afin d'intégrer les gestes barrières aux gestes métiers habituels, et le renforcement des stocks de masques de l'entreprise a permis, en dépit des réquisitions faites par l'État pour les services de santé, d'en équiper progressivement l'ensemble des personnels.

Pour les voyageurs, au nettoyage renforcé des trains se sont ajoutées l'installation de distributeurs de gel hydroalcoolique dans les gares ainsi que la désinfection régulière des points de contact à quai et à bord.

3 - Un suivi efficace et attentif des personnels

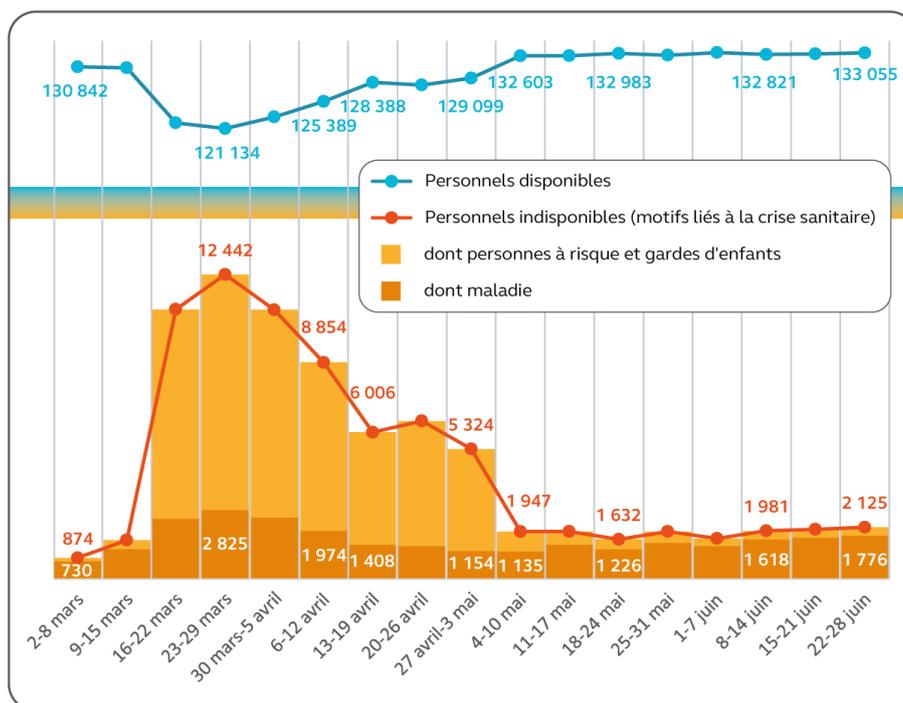
L'entreprise a mis en place un suivi des absences liées à la crise sanitaire, au moyen d'une codification spécifique dans le système d'information des ressources humaines. Sont ainsi retracées les absences pour symptômes similaires à ceux du coronavirus, les absences liées à la crise sanitaire (cas contacts, salariés à risque, aidants à domicile, gardes d'enfants) et les absences pour activité partielle.

Les données transmises par la SNCF permettent de suivre l'évolution des effectifs disponibles²²² (en distinguant effectifs physiquement présents, en télétravail et en activité partielle), d'une part, et celle des effectifs indisponibles selon les causes d'indisponibilité, d'autre part. Au plus fort de la crise sanitaire, les indisponibilités liées à la covid 19 représentaient 9,1 % de l'effectif, dont 2 % en raison d'une

²²² La notion d'effectif disponible (ED) est définie comme 1 ED = 1 temps plein sur la base de 35 heures hebdomadaires.

contamination et 7 % pour d'autres motifs (personnes à risque, gardes d'enfants). Le télétravail a concerné jusqu'à 23 % de l'effectif total (durant la semaine du 18 au 24 mai), tandis que plus de 28 % de l'effectif étaient en activité partielle durant la dernière semaine de mars.

Graphique n° 2 : évolution des effectifs disponibles



Source : Cour des comptes, sur la base des données SNCF

Le confinement a nécessité une adaptation de la gestion des ressources humaines, dont les principes ont été fixés au niveau du groupe. De nombreuses opérations habituelles de gestion ont été repoussées (recrutement, formation continue) nécessitant, dans certains cas, la prise de textes réglementaires par l'État pour proroger la validité d'aptitudes professionnelles. L'organisation du travail a été revue, le télétravail devenant la règle pour les fonctions support dès le 16 mars²²³ tandis qu'une grande partie des personnels de production a été placée en situation d'activité partielle. Tous les déplacements professionnels ont été interdits. Enfin, la SNCF a décidé d'imposer cinq jours de repos RTT à tous les agents au cours du mois d'avril et un jour supplémentaire au

²²³ Par souci d'équité avec les personnels de production, le groupe a décidé de mettre en chômage partiel les fonctions support une journée (voire deux) par semaine.

mois de mai. S'agissant des rémunérations, les dispositions prises ont garanti à l'ensemble des personnels le maintien de leur rémunération fixe. Le groupe a en outre prévu des compensations des pertes financières subies par les personnels de production sur les primes liées à l'activité (travail de nuit, du dimanche, prime aux km parcourus, etc.).

La SNCF a également affiché une volonté de transparence vis-à-vis des partenaires sociaux. Les visioconférences journalières avec les DRH territoriaux, associant les organisations syndicales, ont permis de partager l'information. Des réunions régulières entre la DRH groupe et les organisations syndicales ont permis à ces dernières d'être informées en temps réel et de remonter les difficultés d'application de certaines mesures. Cette fluidité des échanges a permis de limiter le nombre d'alertes sociales et de droits de retrait²²⁴.

C - Une reprise délicate mais bien gérée

Le principal enjeu pour le groupe a été de réaliser le retour progressif à une activité normale dans les meilleures conditions, tout en répondant aux attentes des pouvoirs publics. Cette reprise était d'autant plus difficile à réaliser que l'outil industriel a été désorganisé et que des personnels étaient encore indisponibles.

Pour les transports du quotidien (TER, Transilien), les autorités nationales et régionales ont souhaité un retour le plus rapide possible au trafic normal, afin de respecter la distanciation physique imposée aux usagers. La principale difficulté a concerné la remise en route des nombreux trains garés au début du confinement²²⁵. Les efforts réalisés ont permis de mettre en circulation plus de 56 % des Transiliens et près de 42 % des TER dès la semaine du 11 mai, et près de 100 % fin juin. Le retour à la normale a été plus aisé pour la longue distance, avec une demande réduite compte tenu de la limite de 100 kilomètres pour les voyages non justifiés par un motif impérieux. Les transporteurs ont également lancé des campagnes commerciales pour favoriser le retour des voyageurs : Voyages²²⁶ a proposé en juin 5 millions de billets à moins de 49 € et TER, avec Régions de France, a lancé l'opération « TER de France » avec la vente de 2 millions de billets à moins de 10 €.

²²⁴ Entre mars et mai 2020, 369 alarmes sociales ont été émises (contre 921 durant la même période en 2019). 23 préavis de grève ont été déposés (contre 275 en 2019), et 750 journées de travail ont été perdues pour cause de grève (contre 14 700 un an plus tôt). Enfin, seuls 12 salariés ont fait valoir leur droit de retrait durant la crise sanitaire.

²²⁵ Pour les TER, 80 % du matériel roulant avait été mis en « garage bon état » (longue durée) et a dû être remis en service progressivement (avec réalisation d'opérations de maintenance pour assurer la sécurité) afin de réussir le déconfinement.

²²⁶ Voyages est l'activité de la société anonyme SNCF Voyageurs spécialisée dans le transport ferroviaire de voyageurs longue distance et à grande vitesse.

La remontée en charge des plans de transport a également nécessité une refonte des processus de nettoyage et de désinfection dans les gares, les trains et les centres de maintenance. Le parcours client a été revu afin de garantir le respect des gestes barrières, notamment le port du masque. Le respect de ces consignes a été contrôlé par les personnels de la SNCF, particulièrement ceux de la surveillance générale (SUGE). En mai et juin, 10 801 amendes ont été émises. Enfin, la SNCF a veillé à prévenir des flux trop importants : Transilien a contrôlé, en lien avec la RATP, les accès aux gares les plus fréquentées et TER a mis en place, en accord avec certaines régions, des coupons d'accès aux trains très fréquentés.

SNCF Réseau a donné la priorité aux ajustements des plans de transport, afin de répondre aux demandes des transporteurs. Ce travail a été difficile à réaliser, en raison de l'utilisation d'une application (THOR) dépassée techniquement et peu efficace en gestion de crise²²⁷. L'entreprise a également dû intensifier la maintenance courante du réseau, en dégagant des capacités supplémentaires en mai et en juin pour réaliser des opérations²²⁸ qui ont parfois mis en cause la circulation de certains trains de fret. Enfin, SNCF Réseau a rapidement redémarré début avril une trentaine de chantiers à forts enjeux (Grand Paris Express notamment). Les chantiers de renouvellement des infrastructures ont été plus difficiles à relancer en raison de la complexité de la chaîne logistique et des conditions de travail (chantiers itinérants et en extérieur, réapprovisionnement des chantiers en ballast et traverses, etc.).

Au début de l'été, les deux gestionnaires d'infrastructure, SNCF Réseau et Gares et Connexions, étaient en mesure d'accueillir la reprise du trafic.

Pour SNCF Réseau, le retour à des plans de transport proches de ceux de 2019 a nécessité la pleine mobilisation des aiguilleurs et des équipes de maintenance²²⁹. Les chantiers ont presque tous repris, permettant d'approcher les objectifs fixés pour renouveler²³⁰, moderniser ou créer des infrastructures. Contrairement aux transporteurs, SNCF Réseau s'est rapidement rapprochée d'un retour à la pleine activité. Pour autant, elle va faire face à des difficultés dans les mois à venir : la reprogrammation des travaux est complexe et pourra conduire

²²⁷ SNCF Réseau s'était engagée depuis plusieurs années à remplacer l'application THOR. Elle devrait enfin être remplacée en 2021 par un nouvel outil informatique de production horaire (SIPH).

²²⁸ En juin, les dépenses d'entretien sont remontées à 238 M€, soit 138 % du volume de dépenses constaté en juin 2019.

²²⁹ Réseau estime que 90 % des opérations de maintenance prévues en 2020 seront réalisées, ce qui témoigne de la capacité des équipes à se mobiliser pour compenser l'impact de la crise.

²³⁰ Réseau estime que 140 Gopeq (indicateur de mesure des opérations de renouvellement des infrastructures) n'auront pas été réalisés en 2020, sur 981 prévus.

à repousser des opérations de deux à trois ans, et le retard pris dans certaines opérations de maintenance (traitement de la végétation, maintenance des caténaires) pourrait affecter la régularité des trains.

S'agissant de Gares et Connexions, l'ensemble des gares a rouvert dès le 11 mai. Ce retour à la normale a nécessité une mobilisation des salariés pour assurer le respect des consignes sanitaires et contrôler les flux de voyageurs dans les grandes gares.

II - Une situation financière très dégradée fin 2020

À la fin de l'année 2019, le groupe SNCF se trouvait dans une situation financière fragile. La marge opérationnelle dégagée par ses activités (4,6 Md€ en 2019) ne permettait pas de couvrir ses besoins d'investissements (5,2 Md€) et les frais financiers (1,6 Md€) liés à son très fort niveau d'endettement (60,3 Md€). De plus, les activités ferroviaires avaient vu leur chiffre d'affaires affecté sensiblement par deux périodes de conflit social (printemps 2018 ; décembre 2019-janvier 2020). Dans ce contexte, le fort ralentissement de l'activité en 2020 a conduit à une nette dégradation de tous les indicateurs financiers.

A - Une activité à perte

1 - Un chiffre d'affaires en forte réduction

Toutes les activités ferroviaires du groupe ont connu une forte baisse de leur chiffre d'affaires, notamment pendant le premier confinement²³¹.

SNCF Réseau évalue ainsi à 1 116 M€ la baisse des péages perçus en 2020 du fait de la crise sanitaire (-17 % par rapport au chiffre d'affaires de 2019). Gares et Connexions estime l'impact sur son chiffre d'affaires à -140 M€ (-9 %), principalement dû à sa décision de renoncer à facturer les redevances minimums dues par les commerces pendant la période de confinement. Voyages (hors Intercités) estime cette baisse de chiffre d'affaires à environ 4,8 Md€ (-59 %), dont une part significative est à imputer à ses filiales de transports internationaux (environ -1 Md€ pour Eurostar et -400 M€ pour Thalys).

²³¹ L'actualisation des données chiffrées a été effectuée d'après les comptes 2020 de la SNCF publiés postérieurement à la date de réception des réponses des adresses à la Cour par les acteurs intéressés.

Les transports conventionnés ont été moins affectés, leurs revenus étant principalement liés aux subventions des autorités organisatrices (régions pour les TER et le Transilien, État pour les Intercités). La baisse des ventes de billets ou d'abonnements a néanmoins conduit à une diminution de chiffre d'affaires de 171 M€ pour l'activité Transilien (-5 %), de 459 M€ pour l'activité TER (-9 %) et de 151 M€ pour l'activité Intercités (-20 %).

Enfin, le maintien d'un niveau d'activité relativement élevé pendant le confinement a permis au fret de limiter la diminution de son chiffre d'affaires à -92 M€ (-11 %).

L'Union internationale des chemins de fer (UIC) a estimé, en Europe, les pertes de revenus du transport de voyageurs et de fret en 2020 à respectivement 26 % et 14 %²³².

2 - Une marge opérationnelle devenue négative

Une telle baisse du chiffre d'affaires ne pouvait que conduire la marge opérationnelle (EBITDA)²³³ du groupe à devenir négative.

Les charges d'exploitation constatées ont certes diminué : réduction des coûts d'entretien du réseau, réduction des coûts de péage et d'énergie pour les transporteurs, etc. De plus, la SNCF entrainait dans le champ d'application des dispositions sur l'activité partielle²³⁴, ce qui lui a permis de couvrir une partie de ses charges de personnel. Toutefois cette baisse des charges n'a pas été proportionnelle à la baisse du chiffre d'affaires, d'autant que le groupe a dû faire face à des dépenses supplémentaires : renforcement du nettoyage et désinfection ; surcoûts induits par les mesures sanitaires sur les chantiers²³⁵ ; mesures de contrôle d'accès aux gares et trains. Ces seules mesures ont représenté près de 30 M€ entre mars et juin 2020.

Dans ces conditions, la crise sanitaire a dégradé l'EBITDA des activités ferroviaires du groupe de -5 050 M€ en 2020 (le groupe dégagait une marge positive d'environ 4,6 Md€ en 2019). Les pertes les plus significatives proviennent de l'activité Voyages, très sensible au niveau de fréquentation des trains.

²³² Elle estime que ces pertes pourraient s'élever à respectivement 17 % et 10 % en 2021.

²³³ L'EBITDA (« *Earnings before interest, taxes, depreciation, and amortization* ») : bénéfice avant intérêts, impôts, dépréciation et amortissement), utilisé par le groupe SNCF depuis le 1^{er} janvier 2020.

²³⁴ Le dispositif n'a couvert que les deux tiers du coût du chômage partiel dans le cas de la SNCF. Celle-ci étant son propre assureur pour le risque chômage, elle doit en effet reverser à l'Unédic un tiers de l'aide versée par l'État, ce tiers correspondant à la part financée par l'assurance-chômage pour les entreprises relevant de l'Unédic.

²³⁵ SNCF Réseau estime que ces surcoûts ont représenté en moyenne 4 % du coût initial.

Tableau n° 1 : impact de la crise sanitaire sur l'EBITDA des activités ferroviaires du groupe (écart 2020 / 2019), en M€

Réseau	G&C	Voyages	Intercités	TER	Transilien	Fret	Total
- 1 156	- 112	- 3 423	- 88	- 116	- 87	- 68	- 5 050

Source : Cour des comptes sur la base des données SNCF

Le groupe n'a pas ajusté la valeur de ses actifs lors de l'arrêté des comptes du premier semestre 2020, dès lors qu'il prévoyait un retour à la normale en 2022 et estimait que les pertes seraient compensées par des efforts de productivité. Ces hypothèses mériteront d'être vérifiées dans les mois à venir avec un nouveau test de valeur²³⁶. La SNCF n'a par ailleurs constaté que peu de difficultés de règlements chez ses clients, limitant le niveau des provisions.

B - Un nécessaire recours à l'endettement

Cette dégradation a conduit la SNCF à mettre en place un plan d'économies de 1,8 Md€. Cependant, s'il comprend des mesures de réduction des charges d'exploitation et de révision des investissements, ce plan s'appuie principalement sur des mesures de court terme permettant d'améliorer le flux de trésorerie (*cash-flow*). Ainsi, la révision du calendrier des investissements ne conduit qu'à reporter certaines dépenses, tandis que d'autres mesures consistent en des actions conjoncturelles sur la trésorerie (obtention du report de paiement de certaines taxes²³⁷, monétisation de créances²³⁸). Si des reports d'investissements peuvent s'expliquer par les circonstances²³⁹, il serait dommageable d'abandonner des projets de mise à niveau des équipements et du réseau, notamment pour les gestionnaires d'infrastructure. Sur les 2 583 M€ d'investissements budgétés au 1^{er} semestre 2020, SNCF Réseau n'a pu en réaliser que 535 M€. En dehors des grands projets (Eole, CDG Express), le risque est donc fort de voir abandonnés des projets de renouvellement ou de modernisation²⁴⁰.

²³⁶ Les commissaires aux comptes ont souligné « les aléas et incertitudes majeurs qui pèsent sur les projections de flux de trésorerie actualisés ».

²³⁷ Par exemple, reports en 2021 de taxes dues en 2020 : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) pour 109 M€, taxe sur les salaires pour 105 M€.

²³⁸ Titrisation du montant du CICE 2017-2018 de Voyageurs et de SNCF SA pour plus de 300 M€.

²³⁹ Ainsi, l'arrêt des chaînes de production de Bombardier et d'Alstom a provoqué des retards de livraison pour un certain nombre de rames, de l'ordre de quelques mois.

²⁴⁰ La même interrogation peut être posée à propos du « décalage » de 67 M€ acté par Gares et Connexions s'agissant de la rénovation de grandes halles voyageurs.

Malgré ce plan d'économies, le *cash-flow* libre (CFL)²⁴¹ du groupe a été fortement négatif en 2020 (-2,8 Md€, en baisse de 0,5 Md€ par rapport à 2019). L'État a choisi de ne pas prendre en charge les pertes de l'activité transport pour concentrer l'effort financier du plan de relance sur le gestionnaire d'infrastructure (cf. *infra*), contrairement à l'Allemagne qui a recapitalisé le groupe *Deutsche Bahn* pour l'ensemble de ses activités. Il a demandé au groupe d'engager d'importantes cessions d'actifs immobiliers et d'activités considérées comme n'étant pas dans son cœur de métier²⁴². Le groupe souhaite cependant conserver le contrôle de ses activités de transport urbain (Keolis) et de logistique (Geodis), structurellement saines et complémentaires du ferroviaire. En tout état de cause, en réservant le produit des cessions à l'entretien et à la rénovation du réseau, l'État laisse entière la question posée par l'aggravation de l'endettement du groupe.

La situation en Allemagne et au Royaume-Uni

En Allemagne, les autorités publiques ont soutenu le système ferroviaire à hauteur de 10 Md€. La moitié (effort fédéral) visait à augmenter les fonds propres du groupe public *Deutsche Bahn* (DB) et ainsi à compenser ses pertes financières (au premier semestre 2020, la DB a en effet enregistré une perte d'exploitation de 1,78 Md€ contre un bénéfice de 757 M€ au premier semestre 2019). L'autre moitié, apportée conjointement par le Gouvernement fédéral et les *Länder* et approuvée par la Commission européenne le 10 août 2020, visait à combler les pertes des opérateurs des transports régionaux de voyageurs.

Au Royaume-Uni, face aux pertes des opérateurs de transport, le Gouvernement a pris en charge l'ensemble des pertes des franchisés. Au 19 septembre 2020, le coût de ces mesures s'élevait à 4 Md£. Le 15 mai 2020, le ministère s'est également engagé à verser à *Transport for London* une subvention exceptionnelle de 1,095 Md£, à laquelle s'est ajouté un emprunt garanti de 505 M£.

²⁴¹ Le *cash-flow* libre (CFL) est le flux de trésorerie dégagé par l'entreprise après investissements.

²⁴² SNCF prévoit de céder Ermewa, filiale de location de wagons et de conteneurs-citernes.

Cette situation financière dégradée a en effet conduit le groupe à s'endetter significativement pour compenser cette diminution du CFL. L'impact pour le groupe en est atténué du fait de la reprise par l'État, le 1^{er} janvier 2020, de 25 Md€ de la dette de SNCF Réseau²⁴³. Ainsi, la dette nette, qui s'élevait à plus de 60 Md€ au 31 décembre 2019, n'était plus que de 38,1 Md€ fin 2020. Cependant, compte tenu des perspectives peu favorables pour les deux années qui viennent, ce niveau d'endettement reste préoccupant.

C - La priorité donnée à la trésorerie

Avant la crise, le groupe avait anticipé un *cash-flow* négatif de 1,5 Md€ pour 2020 et prévu de lever 4,1 Md€ dans le cadre de programmes obligataires pour faire face à ses besoins de financement, dont la couverture d'une échéance de 2,1 Md€ en octobre. Au 1^{er} avril, la trésorerie brute s'élevait à 2,8 Md€ dont 1,1 Md€ disponible au jour le jour. En outre, la SNCF disposait d'une facilité de crédit renouvelable d'un montant de 3,5 Md€, entièrement disponible, contractée auprès de 20 banques, et de programmes de financement court terme, plafonnés à 8 Md€, et utilisés à hauteur de 1 Md€.

Dès le début du confinement, la SNCF a estimé qu'une crise de liquidité surviendrait à partir du 15 mai, en raison de l'effondrement des ventes de billets et de la nécessité de poursuivre le paiement des salaires et dettes fournisseurs. La direction financière a mis en place des mesures pour répondre à cette tension : suivi quotidien avec l'objectif de maintenir une disponibilité immédiate d'au moins 1 Md€ (sécurisation de la trésorerie) ; mise en place du plan d'économies limitant le recours à la trésorerie (demande de délais de paiement, report d'opérations d'investissement) ; recherche constante d'opportunités de financement externe.

La SNCF s'est fixé comme objectif de disposer d'une trésorerie couvrant ses dépenses des trois mois à venir (en sus de la marge de sécurité de 1 Md€) et assurant le maintien d'une trésorerie positive à horizon six mois. Pour remplir ces objectifs, le programme de financement a été porté à 7 Md€ pour 2020. Il lui a donc fallu intervenir rapidement sur les marchés : le choix a été fait de privilégier les financements à long terme en diversifiant les produits. Au 30 juin, la SNCF avait réussi à lever 4,3 Md€, essentiellement sur les marchés obligataires à des conditions en ligne avec celles prévues au budget (maturité moyenne de 11 ans, taux moyen de 0,53 %), en dépit d'une légère hausse des taux d'intérêt liée à la crise et aux besoins de financement

²⁴³ 10 Md€ supplémentaires seront repris en 2022, portant le total à 35 Md€.

accrus de nombreux grands groupes. Cela lui a permis de sécuriser sa trésorerie pour les échéances à venir²⁴⁴. La SNCF a réalisé, le 23 octobre, une nouvelle émission obligataire de 2 Md€.

La plupart des grandes entités du groupe (SNCF Réseau, SNCF Voyageurs, Gares et Connexions) étant financées par la holding²⁴⁵, elles n'ont pas eu à réaliser d'opérations financières. En revanche, les autres filiales ont dû, comme la SA de tête, sécuriser elles-mêmes leur trésorerie : Eurostar a ainsi accru son endettement, tandis que Fret SNCF finalisait, en septembre 2020, un programme de titrisation de créances.

Il est enfin à noter qu'en dépit de ces difficultés, le groupe a mis en place un processus de paiement accéléré pour venir en aide à ses fournisseurs fragilisés par la crise²⁴⁶.

III - Un modèle économique fragilisé

Les perspectives à moyen terme sont peu favorables, avec une persistance de la crise sanitaire, une reprise lente de l'activité économique et de la fréquentation des transports.

Or, le groupe SNCF cumule des faiblesses structurelles dans la plupart de ses activités ferroviaires : la productivité reste encore insuffisante ; la modernisation des processus de production doit être accélérée ; la qualité de service n'est pas encore au niveau attendu. Les rapports de la Cour des dernières années ont souligné ces faiblesses²⁴⁷.

²⁴⁴ Au 15 juin, la trésorerie couvrait à 413 % le socle de liquidité (besoins de trésorerie à trois mois plus marge de sécurité de 1 Md€) contre 128 % au 20 avril.

²⁴⁵ Ces grandes filiales du groupe bénéficient d'une gestion centralisée de la trésorerie par la maison mère (« cash pooling »).

²⁴⁶ Entre avril et fin juillet, ce dispositif a bénéficié à 48 fournisseurs, concernant plus de 4 000 factures représentant un montant cumulé de 46 M€. 76 % de ce montant s'est concentré sur quatre fournisseurs (dont 55 % sur *British Steel France Rail*). Pour 21 autres fournisseurs, le montant des créances ainsi payées était inférieur à 100 000 euros.

²⁴⁷ Cour des comptes, Référé, Le transport de marchandises par le groupe SNCF Mobilités (septembre 2017) ; RPT, SNCF Réseau, des réformes à approfondir (décembre 2018) ; RPT, Les TER à l'heure de l'ouverture à la concurrence (octobre 2019) ; Observations définitives, La gestion des ressources humaines de la SNCF (novembre 2019).

A - Des gestionnaires d'infrastructure plus que jamais confrontés à l'insuffisance de leurs ressources

La crise a remis en cause le modèle de financement des deux gestionnaires d'infrastructure SNCF Réseau et Gares et Connexions.

Pour SNCF Réseau, le contrat de performance 2017-2026, signé avec l'État, repose sur des hypothèses de recettes de péages ferroviaires élevées, notamment pour la grande vitesse, sur la prise en charge par les régions du financement de la remise en état des lignes les moins fréquentées, sur des efforts de productivité et sur le versement au gestionnaire d'infrastructure des dividendes de SNCF Voyageurs. Contrairement à la plupart de nos voisins européens qui subventionnent fortement le gestionnaire d'infrastructure, l'État a conçu ce contrat dans le but de limiter ses subventions²⁴⁸.

Cet équilibre est remis en cause par la réduction des recettes (absence de dividendes à venir de la part de Voyageurs, diminution des péages) et par l'augmentation des dépenses liées aux objectifs fixés par l'État mais non financés (prise en charge des investissements de certaines lignes peu fréquentées, abandon du glyphosate pour désherber les voies, rénovation des ouvrages d'art, sécurisation des passages à niveau). Les pertes de péages pourraient persister en 2021, notamment du fait d'un plan de transport toujours réduit comme cela s'est produit au second semestre 2020 (effet du second confinement). Dans ce contexte, même si SNCF Réseau parvient à mettre en œuvre les efforts de productivité qui lui sont demandés²⁴⁹, l'État devra accepter de prendre en charge une partie des investissements de renouvellement et de modernisation. À défaut, SNCF Réseau devra réduire son niveau d'investissements, conduisant à une dégradation accrue de l'état du réseau²⁵⁰ et à une hausse des ralentissements et interruptions de trafic.

²⁴⁸ D'autant qu'il prend en charge la redevance d'accès des TER (couvrant les charges d'exploitation) et, comme précédemment indiqué, qu'il a réduit les charges financières avec la reprise d'une partie de la dette (25 Md€ en 2020 et 10 Md€ en 2022).

²⁴⁹ SNCF Réseau estime que l'effort de productivité arrêté à 1,6 Md€ sur la durée du contrat devrait être ramené à 1,2 Md€. Les projets de modernisation pour la gestion de la circulation et de la maintenance devraient pourtant permettre d'atteindre un effort de 1,6 Md€ ([rapport public thématique SNCF Réseau, des réformes à approfondir, décembre 2018](#)).

²⁵⁰ La dernière étude de l'école polytechnique de Lausanne (19 mars 2018) a mis en évidence une insuffisance de 500 M€ par an d'investissements de renouvellement.

Pour Gares et Connexions, la diminution des revenus commerciaux (estimée à 50 % en 2020) conduira à une réduction de sa marge opérationnelle et donc de sa capacité à financer les travaux indispensables de rénovation et de modernisation des gares. Ni les subventions des collectivités, importantes mais encore insuffisantes au regard des besoins, ni celles de faible montant accordées par l'État propriétaire des gares ne suffiront à équilibrer le modèle économique du gestionnaire des gares.

L'État a fait le choix, en matière ferroviaire, de concentrer le plan de relance sur les gestionnaires d'infrastructure. Il a décidé de recapitaliser le groupe à hauteur de 4,05 Md€ au profit de SNCF Réseau. Cette somme permettra de compenser les pertes liées à la crise sanitaire (2,3 Md€) et de réaliser des objectifs antérieurement fixés par l'État à SNCF Réseau mais jusqu'alors non financés (glyphosate, ouvrages d'art, sécurité, pour 1,5 Md€) ou des investissements sur les lignes de dessertes fines du territoire (pour 250 M€). À cette recapitalisation s'ajouteront 650 M€ de cessions destinées à l'amélioration de la circulation du fret ferroviaire, à l'amélioration de l'accessibilité des gares, à la lutte contre les nuisances sonores et à la sécurisation des passages à niveau. Cet effort, parce qu'il ne fait que financer des besoins du gestionnaire d'infrastructure jusqu'alors non couverts par l'État, risque de ne pas suffire pour accompagner les investissements de renouvellement et de modernisation nécessaires à l'amélioration du réseau ferré national²⁵¹.

B - Un risque de déficit structurel pour le transport à grande vitesse et le fret

Deux activités de transport sont librement organisées (non conventionnées et non subventionnées) par la SNCF : Voyages (transports de voyageurs sur longue distance) et Fret (transport de marchandises).

S'agissant du transport de voyageurs sur les lignes à grande vitesse, qui ne bénéficie d'aucune subvention, la marge dégagée est extrêmement sensible à la fréquentation. Après l'effondrement de celle-ci durant le confinement, l'activité grande vitesse n'a repris que lentement, le nombre de trains en circulation à l'été 2020 restant très sensiblement inférieur à celui constaté en 2019 (-15 % en juillet, -11 % en août) et les Français, notamment les plus âgés²⁵², demeurant réticents à

²⁵¹ Le Gouvernement indique que cet effort permet de maintenir à 2,9 Md€ le niveau annuel des investissements de renouvellement.

²⁵² Les jeunes ont utilisé légèrement plus le train à l'été 2020 qu'à l'été 2019 (+3 %) alors que les plus de 60 ans étaient nettement moins nombreux (-38 %).

repandre le train. Cette baisse de la fréquentation loisirs s'est accompagnée d'une diminution proportionnellement plus importante du chiffre d'affaires, le panier moyen (prix du billet et options) du voyageur ayant diminué d'environ 20 % par rapport à l'été 2019. Cette évolution s'explique par un report des voyageurs depuis l'offre *InOui* vers l'offre *Ouigo*²⁵³, ainsi que par une politique commerciale volontariste visant à attirer les voyageurs par des prix bas. S'agissant plus particulièrement de la clientèle internationale, la SNCF s'attend à ce qu'elle reste réduite en 2021. Enfin, le groupe constate une forte diminution de la clientèle professionnelle²⁵⁴, qu'elle explique par les difficultés financières d'un grand nombre d'entreprises (notamment les TPE), la suppression de nombreuses manifestations professionnelles et le recours accru au télétravail et aux visioconférences. Le second confinement est venu encore fragiliser la faible reprise de la fréquentation des TGV, le bilan de l'année 2020 devant la situer à seulement 44 % de celle constatée en 2019.

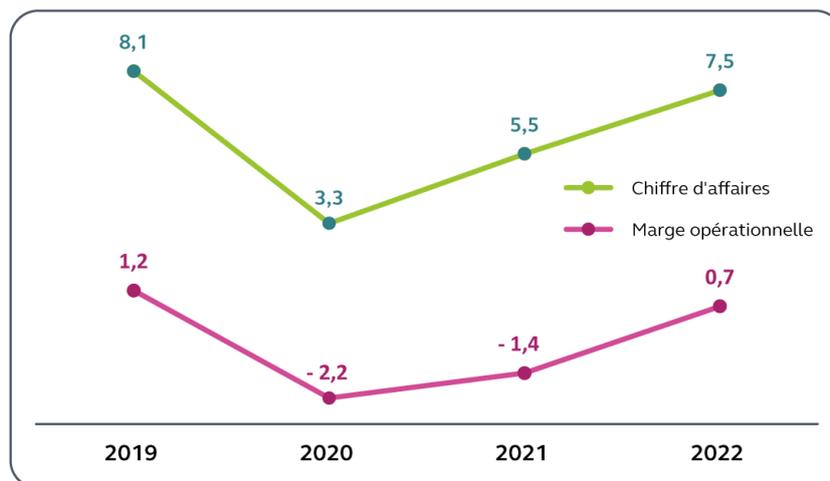
Voyages pourrait ainsi voir son activité durablement affectée par l'évolution des comportements sociaux et professionnels. Si elle se confirmait, la baisse concomitante de la fréquentation et du panier moyen induirait une forte diminution du chiffre d'affaires pour une activité caractérisée par l'importance de ses charges fixes, au risque de ne plus atteindre son seuil de rentabilité pendant plusieurs mois. La Cour estime que Voyages devrait retrouver au moins 70 % du chiffre d'affaires d'avant-crise pour atteindre ce seuil. Les perspectives pour 2021 et 2022 appellent donc à la prudence.

Si la clientèle loisirs semble en mesure de retrouver assez rapidement un niveau similaire à celui constaté en 2019, le segment des professionnels est beaucoup plus incertain. Une diminution durable de cette clientèle, caractérisée par un panier moyen plus élevé, pourrait particulièrement peser sur le chiffre d'affaires dans les années à venir. La SNCF envisage un retour au nombre de passagers de 2019 à la fin de l'année 2022, se traduisant par un chiffre d'affaires permettant de dégager une marge opérationnelle positive. Cette hypothèse, liée au retour de la clientèle des professionnels, supposera sans doute également de la part de la SNCF une réflexion sur sa politique tarifaire ainsi que sur l'offre qu'elle propose aux voyageurs (s'agissant notamment du poids relatif des offres *InOui* et *Ouigo*).

²⁵³ *InOui* est la marque de l'offre TGV de la SNCF. *Ouigo* est l'offre de TGV à bas coût.

²⁵⁴ Durant l'été, la baisse de la clientèle loisirs était de 10 % (par rapport à l'été 2019) alors que la clientèle professionnelle était en baisse de 54 %.

Graphique n° 3 : trajectoire financière envisageable pour l'activité Voyages (hors Intercités) à horizon 2022 (en Md€)



Source : retraitement Cour des comptes, d'après données SNCF

En ce qui concerne le transport de marchandises, Fret SNCF ne dégage que de faibles marges et peut se trouver rapidement en difficulté lorsque la conjoncture économique est dégradée. Si le fret a bien résisté pendant le confinement, la reprise très progressive de l'activité économique pèse sur la demande de transport de marchandises. À la sortie du premier confinement, le nombre de wagons transportés est resté à un niveau inférieur de 20 à 25 % à celui constaté en 2019, soit environ 55 000 wagons en juin et en juillet 2020. Or, la Cour estime que l'activité fret ne dégage une marge positive que lorsqu'elle atteint 75 000 wagons mensuels, et il est à craindre que les années 2021 et 2022 ne permettent pas un retour à un tel niveau d'activité. Les perspectives de secteurs tels que la sidérurgie, l'automobile ou encore les minéraux, carrières et cimentiers sont encore très incertaines.

Ce constat vaut pour l'ensemble du secteur du fret ferroviaire et pose la question des mesures de soutien que l'État pourrait adopter pour accompagner la réduction des coûts et ainsi inciter davantage les chargeurs à opter pour le train. Tous les acteurs du secteur ont constitué une alliance, dite 4F (Fret ferroviaire français du futur), pour demander à l'État les mesures nécessaires à la sauvegarde et au développement du fret. L'État y a répondu en prenant à sa charge à hauteur de 63 M€ les redevances d'infrastructure que les opérateurs doivent verser à SNCF Réseau au second semestre 2020, et en apportant une aide à l'exploitation de 170 M€ au secteur dans le cadre de loi de finances pour 2021 (prise en charge de la moitié des péages, aide au wagon isolé, soutien au transport combiné). Pour espérer un report modal au profit

du ferroviaire, cet effort devra être maintenu au-delà de 2021. Pour Fret SNCF, l'aide de l'État au secteur ne pourrait suffire à atteindre le seuil de rentabilité. L'entreprise devra donc poursuivre voire accélérer ses efforts de productivité, pour dégager une marge positive à l'horizon 2022-2024.

C - Des questions en suspens pour les autorités organisatrices d'activités conventionnées

La crise sanitaire a profondément remis en cause l'équilibre financier des activités conventionnées régionales (Transilien en Île-de-France, TER dans les autres régions). D'une part, les mesures de confinement et le moindre recours aux transports en commun se sont traduits par une nette diminution des recettes d'exploitation. D'autre part, les charges d'exploitation se sont globalement maintenues, malgré une légère diminution liée à la réduction du nombre de trains en circulation.

Ainsi, pour la seule année 2020, Régions de France estime que les recettes d'exploitation des TER ont été amoindries d'un montant de l'ordre de 640 M€²⁵⁵. Cette perte de recettes est bien supérieure à la diminution des charges d'exploitation induite par la non-circulation des trains : Régions de France estime que cette diminution a été de 4 % des charges annuelles de l'activité TER, soit environ 190 M€, le chômage partiel représentant environ un tiers de cette diminution. Cette diminution des charges a été au demeurant atténuée par les charges nouvelles induites par les mesures sanitaires, dont Régions de France estime qu'elles ont représenté entre 20 M€ et 30 M€ pour l'année 2020.

Cette question pourrait également se poser si la crise sanitaire se prolongeait durablement en 2021. Dans ce contexte, la question de la prise en charge des conséquences financières de cette diminution des recettes d'exploitation revêt une importance cruciale. Se pose tout d'abord la question de savoir si, en principe, la prise en charge des pertes exceptionnelles liées à la survenance d'un événement tel qu'une crise sanitaire, et en particulier aux mesures de restriction des déplacements rendues nécessaires par celle-ci, doit relever des autorités publiques (État et/ou autorités organisatrices régionales) ou bien de l'opérateur de transport. L'idée d'une prise en charge de ces pertes par la solidarité nationale apparaît à cet égard cohérente avec la nature de la crise, entièrement indépendante de l'opérateur de transport.

²⁵⁵ Données chiffrées actualisées d'après les éléments du courrier de réponse de Régions de France en date du 18 février 2021.

Au niveau régional, cette question est en général abordée dans les conventions signées entre SNCF et les régions, qui fixent le plus souvent les modalités applicables en cas de force majeure (la pandémie étant parfois explicitement mentionnée)²⁵⁶. La situation actuelle n'en rend pas moins nécessaire un travail conjoint, par l'autorité organisatrice et l'opérateur, pour identifier précisément les éléments non prévus dans leur convention (économies réalisées grâce au financement du chômage partiel par l'État, surcoûts induits par les mesures sanitaires, économies de charges variables pour l'opérateur en raison de la réduction de l'offre de transport).

Si les régions semblent accepter ce principe d'une prise en charge publique des pertes subies par les activités conventionnées, l'ampleur de la crise et de ses conséquences pose la question de la répartition de cet effort entre les autorités organisatrices régionales et l'État. À la suite du premier confinement, cette question a donné lieu à des négociations entre les régions et l'État, lesquelles ont abouti à deux accords. D'une part, un accord de méthode conclu le 30 juillet 2020 avec les régions a dégagé une enveloppe de 600 M€ au profit de ces dernières, ce calcul intégrant l'évaluation des pertes de recettes tarifaires pour l'activité TER. Pour l'Île-de-France (Transilien), l'accord du 8 septembre 2020 entre l'État et Île-de-France Mobilités (IDFM) a permis un soutien financier sous la forme d'une compensation des pertes subies au titre du versement mobilité²⁵⁷ et d'une avance remboursable sans intérêt pour une partie importante des pertes de recettes tarifaires. La SNCF prendra en charge le risque commercial prévu dans le cadre de la convention en vigueur en 2019.

Cependant, le débat n'est pas clos et cette question du partage de l'effort entre l'État et les autorités organisatrices régionales continuera à se poser, s'agissant tant de l'impact du second confinement que des pertes éventuelles liées à la persistance de la crise sanitaire en 2021. Faute d'accord avec l'État, les autorités organisatrices pourraient être tentées de faire prendre en charge une partie de ces pertes par l'opérateur. C'est ce qu'avait fait la région Île-de-France à l'été 2020, en interrompant le versement de ses subventions d'exploitation à Transilien dans l'attente de trouver un accord avec l'État pour que ce dernier prenne en charge une partie des pertes liées à la crise.

²⁵⁶ Ainsi, si une autorité organisatrice est en droit de fixer à l'opérateur des objectifs de productivité et de diminution de ses charges, elle ne peut en principe lui demander de prendre en charge tout ou partie des pertes liées à une situation exceptionnelle.

²⁵⁷ Un premier acompte de 425 M€ a été voté dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative pour 2020, le solde devant être versé en 2021.

Une fois la crise sanitaire passée, les régions et l'opérateur de transport seront confrontés à la question du retour à des plans de transport correspondant à ceux d'avant-crise. Il semble ainsi que, pour 2021, plusieurs régions aient souhaité mettre en place des plans de transports proches de ceux de 2019 afin de maintenir l'attractivité des transports collectifs. Or, il est à craindre que la crise ne se traduise par des changements durables dans les comportements des voyageurs. À cet égard, une étude réalisée mi-juin 2020²⁵⁸ auprès de 12 000 Franciliens avait montré une nette désaffection à l'égard des transports en commun (31 % des personnes interrogées les utilisant moins ou plus du tout), le principal motif évoqué étant la faible confiance dans les conditions sanitaires rencontrées dans les trains.

Si ces risques devaient se matérialiser, les conséquences seraient importantes pour la trajectoire financière des collectivités. En effet, en cas de baisse durable de la fréquentation, au-delà de la période de crise sanitaire, le maintien d'un tel niveau de service induira nécessairement des pertes significatives, les recettes tarifaires étant durablement réduites (à tarification inchangée). Hors mesures éventuelles de restriction des déplacements, Régions de France estimait ainsi le « risque recettes » entre 20 % et 40 % selon les régions pour l'année 2021. Les conséquences financières de ces choix politiques des régions devraient alors être supportées par les autorités organisatrices, la subvention d'exploitation versée à l'opérateur SNCF devant couvrir la mise en œuvre du plan de transport qui lui est commandé. Un transfert de charges vers l'opérateur serait non seulement préjudiciable à son équilibre financier mais pourrait également dissuader les candidats potentiels aux appels d'offres dans le cadre de l'ouverture à la concurrence²⁵⁹.

²⁵⁸ Étude réalisée par le cabinet Inov360 du 8 au 17 juin 2020.

²⁵⁹ Processus dont la complexité a été mise en évidence par les deux premiers appels d'offres, qui concernaient les lignes Intercités Nantes-Lyon et Nantes-Bordeaux, et qui ont été déclarés infructueux par l'État en décembre 2020.

CONCLUSION

Le confinement du printemps 2020 a conduit à un net ralentissement du transport ferroviaire et à un risque de désorganisation du système ferroviaire. Le groupe SNCF a su réagir et adapter son organisation pour répondre à ce défi et aux attentes des autorités publiques. Il a également su accompagner la reprise du trafic lors du déconfinement.

Mais le premier confinement et la reprise modérée de la fréquentation dans un contexte de crise sanitaire persistante sont à l'origine de fortes pertes pour le groupe public ferroviaire et n'offrent pas de perspectives financières favorables pour les deux années à venir.

Cette crise révèle également les fragilités structurelles du transport ferroviaire : réseau ferré national en mauvais état, productivité insuffisante, faible compétitivité du fret ferroviaire, endettement chronique. Les mesures prises par l'État (plan de relance, aide au fret ferroviaire) et par la SNCF (cessions d'actifs) étaient indispensables pour maintenir le groupe à flot mais elles pourraient s'avérer insuffisantes si le cœur de métier du groupe, le transport ferroviaire, devait être structurellement affecté par un changement durable de comportement des voyageurs. Si l'activité TGV devait entrer dans un cycle de déficits structurels, c'est tout le modèle de financement du réseau ferroviaire par les péages et dividendes de la grande vitesse, tel que défini par le contrat de performance conclu entre SNCF Réseau et l'État, qui serait remis en cause.

Néanmoins, cohérent avec les actions rendues nécessaires par l'urgence climatique, pertinent pour répondre aux besoins de mobilité tant dans les zones denses que sur des liaisons longue distance, le transport ferroviaire conserve sur le long terme des atouts réels qu'il est possible de valoriser en s'appuyant sur le savoir-faire industriel du groupe SNCF.

C'est pourquoi l'État actionnaire et le groupe SNCF devront définir dans les mois à venir une stratégie de relance du transport ferroviaire permettant de surmonter ces fragilités en s'appuyant sur les facteurs qui lui sont favorables.

Réponses

Réponse du Premier ministre	311
Réponse du président de Régions de France	316

Destinataires n'ayant pas d'observation

Président-directeur général de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF)
Président de l'Autorité de régulations de transport

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

J'ai pris connaissance du projet de chapitre relatif aux conséquences économiques et financières de la crise sanitaire pour le groupe SNCF, destiné à figurer dans le rapport public annuel 2021 de la Cour des comptes. Je souhaite vous faire part des observations suivantes sur ce rapport sachant que les conclusions tirées sur les cinq sociétés créées depuis le 1er janvier 2020 ne peuvent être extrapolées à l'ensemble du groupe et que les données financières du rapport mériteraient d'être actualisées avec l'arrêté des comptes qui diffère des dernières estimations.

Ce rapport intervient au terme d'une année 2020 caractérisée par plus de dix mois d'une crise sanitaire sans précédent. Le contexte sanitaire actuel continue de fragiliser la situation financière du groupe SNCF. Je partage avec vous le besoin d'être attentif au modèle d'ensemble du système ferroviaire et à l'importance du rôle de l'État actionnaire, qui s'est notamment traduit par une recapitalisation de 4,05 Md€ du groupe au profit de SNCF Réseau.

La Cour consacre la première partie de ce chapitre à la situation opérationnelle de la SNCF durant la crise. De manière générale, je partage le constat de la Cour sur la capacité d'adaptation rapide de la SNCF à la crise, avec la mise en place de dispositifs de coordination permettant une bonne communication à tous les niveaux au sein du groupe, limitant notamment les risques de conflits sociaux, mais également avec les services de l'État et plus généralement l'ensemble de ses partenaires.

La SNCF a su agir rapidement sur la réduction de son offre de transport à l'annonce du confinement, tout en tenant compte de l'impératif de garantir aux voyageurs la possibilité de se déplacer lorsque c'est nécessaire. C'est en particulier le cas sur l'offre longue distance, où la SNCF a continué d'assurer au niveau national une desserte des axes stratégiques (7 % de TGV et 5% d'Intercités). Pour leur part, les transports du quotidien ont été maintenus à un niveau plus élevé (15 % de TER et 30 % de Transilien) afin d'assurer les déplacements essentiels. En ce qui concerne le transport de marchandises, l'action coordonnée de SNCF Réseau avec les transporteurs a permis d'assurer la circulation des trains essentiels à la Nation et la réactivité de l'entreprise, notamment face aux difficultés de tenue des postes d'aiguillages, a contribué à limiter au minimum le nombre d'incidents. Fret SNCF, comme le note la Cour, a en parallèle travaillé avec ses clients de façon à identifier les priorités dans les trafics essentiels. Je me félicite du travail d'anticipation réalisé en amont du déconfinement puis tout au long de l'année entre la SNCF, les services de l'État et les autorités organisatrices de transports afin de préparer le retour progressif à la normale

et la mise en œuvre des protocoles sanitaires dans les transports. Comme le note la Cour, cette mobilisation qui a impliqué l'ensemble des métiers du groupe SNCF, quoique délicate, a été bien gérée.

L'adaptation réussie à cette crise est d'autant plus remarquable que le groupe connaissait au même moment une transformation profonde (entrée en vigueur de la réforme ferroviaire, création d'un groupe de sociétés, changement de gouvernance) et sortait d'une crise sociale de grande ampleur (grèves de l'hiver 2019-2020).

La Cour consacre la deuxième partie de ce chapitre à la situation financière dégradée du groupe SNCF fin 2020 et souligne que sa situation financière était déjà « fragile » avant celle-ci. À cet effet, la Cour mentionne le fort niveau d'endettement du groupe SNCF à fin 2019 (60,3 Md€). Cette référence à la situation de fin 2019 mériterait d'être rectifiée puisque conformément aux engagements pris dans le cadre du nouveau pacte ferroviaire, et comme souligné par la Cour, l'État a repris 25 Md€ de dette dès le 1er janvier 2020 (complétée par une seconde tranche de 10 Md€ en 2022) ; cette reprise partielle de dette a déjà permis au groupe SNCF de réaliser près de 750 M€ d'économies de frais financiers en 2020, contribuant à l'assainissement financier du groupe. Cet effort de l'Etat a pour contrepartie celui du groupe à travers un plan de performance qui devra être poursuivi.

Face à une dégradation rapide de sa situation financière, le groupe a démontré sa capacité d'adaptation et sa réactivité. Ainsi, dès le mois d'avril, il a mis en place un plan de renforcement de sa trésorerie à hauteur de 1,8 Md€ (porté en partie par l'État grâce aux mesures de soutien à l'économie comme le dispositif d'activité partielle) tout en portant son programme de financement à long terme à 7 Md€ pour 2020.

La Cour met en avant le risque de recours à l'endettement et de voir abandonnés des projets de renouvellement ou de modernisation des infrastructures face à un tel plan d'économies.

L'État en est pleinement conscient et c'est précisément pourquoi le plan de relance ferroviaire a été conçu de façon à garder intactes les capacités d'investissement dans le réseau ferroviaire. Outre la recapitalisation, l'État a soutenu la stratégie de désendettement proposée par la revue stratégique de la SNCF avec notamment un programme de cession de filiales moins stratégiques. La Cour mentionne en particulier le projet de cession d'Ermewa, filiale de location de wagons et de conteneurs-citernes. Contrairement à ce qu'elle laisse entendre, ce projet de cession n'est pas lié à la crise sanitaire mais s'inscrit depuis la réforme de 2018 dans le cadre de la revue stratégique menée par le groupe et que l'État a soutenue. À cet égard l'État soutiendra les éventuels projets de cessions qui en découlent dès lors qu'ils répondent à des considérations stratégiques et industrielles et qu'ils préservent les intérêts patrimoniaux du groupe public ainsi que les intérêts nationaux.

Dans le détail, la recapitalisation de la SNCF à hauteur de 4,05 Md€ au profit de SNCF Réseau va notamment permettre de maintenir le niveau d'investissement de régénération des lignes les plus utilisées du réseau ferré national à un niveau de 2,9 Md€ par an en moyenne au cours des prochaines années. Par ailleurs, 650 M€ seront employés, sous forme de crédits budgétaires, à des investissements nécessaires au développement du fret ferroviaire, à la régénération des lignes de desserte fine du territoire et à la relance de deux lignes de trains de nuit. Enfin, la SNCF va pouvoir accélérer, dans le cadre du plan de relance, des investissements en faveur de l'amélioration de la circulation du fret ferroviaire, de l'accessibilité des gares, de la lutte contre les nuisances sonores et de la sécurisation des passages à niveau.

À cela s'ajoute une aide sectorielle au fret ferroviaire. Ainsi l'État a décidé de prendre à sa charge à hauteur de 63 M€ les redevances d'infrastructure que les opérateurs doivent verser à SNCF Réseau au second semestre 2020 et a mis en place une aide à l'exploitation de 170 M€ au secteur dans le cadre de la loi de finances pour 2021.

Dans ce contexte, les agences de notation ont maintenu la notation du groupe, qui continue d'emprunter dans des conditions très favorables.

Ainsi, les deux assertions de la Cour sur un « niveau d'endettement [...] préoccupant » et sur « la question posée par l'aggravation de l'endettement » laissée entière semblent ignorer les efforts financiers sans précédent réalisés par l'État depuis la réforme ferroviaire de 2018 (reprise de 35 Md€ de dette) et encore récemment renouvelés (plan de relance de 4,7 Md€ et nouvelles ressources budgétaires dégagées de manière générale pour le fret).

Enfin, la Cour consacre la dernière partie de son chapitre à la fragilisation du modèle économique du groupe SNCF à moyen terme suite à cette crise d'une ampleur exceptionnelle. La Cour s'inquiète d'une fragilisation du modèle économique de la SNCF, de la grande vitesse notamment, et de l'ensemble du modèle de financement du réseau ferroviaire, en raison de la crise sanitaire persistante, de la lente reprise de l'économie et d'un changement durable dans les comportements des voyageurs.

Comme vous le soulignez, l'État a souhaité concentrer ses efforts financiers dans le cadre du plan de relance sur le gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau car il était nécessaire de sécuriser ses investissements de régénération du réseau, très élevés dans les prochaines années. De plus l'amélioration de la qualité du réseau national bénéficiera à l'ensemble des entreprises ferroviaires et des usagers du système ferroviaire.

La Cour considère que les efforts faits par l'État et notamment les 4,05 Md€ fléchés sur la SNCF Réseau pourraient s'avérer insuffisants : cette appréciation ne me semble pas fondée. Il convient de noter que parmi les 4,05 Md€ du plan de relance, ce sont bien 2,3 Md€ qui viennent compenser les pertes liées à la crise sanitaire (péages et dividendes), nuanciant ainsi le constat selon lequel « l'État a choisi de ne pas prendre en charge les pertes de l'activité transport » car l'État en a ainsi bien tenu compte pour le calibrage du soutien public. Ce soutien répond précisément aux besoins identifiés par le groupe SNCF lui-même pour sécuriser les objectifs du nouveau pacte ferroviaire. Le plan de relance permet donc d'apporter une réponse rapide aux besoins de financement exprimés, sachant qu'il appartient à présent à la société SNCF Réseau de programmer les travaux ainsi financés. En l'état actuel, le soutien de l'État est donc à la hauteur des besoins, même si l'État reste très attentif à l'évolution des activités du groupe SNCF et aux moyens de faire face à d'éventuelles nouvelles dégradations économiques.

Il convient à ce titre de souligner la réactivité de l'État pour apporter un soutien financier au secteur ferroviaire, les réflexions et travaux préparatoires avec le groupe SNCF ayant démarré dès le printemps 2020. L'État est néanmoins conscient des difficultés rencontrées et des défis auxquels fait face le groupe SNCF, notamment au regard de l'évolution de la crise et des conséquences des confinements successifs.

La Cour insiste sur les améliorations structurelles du groupe SNCF qui restent à réaliser : je souligne que l'élaboration d'un contrat de performance, retardée par la crise, avec SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions doit permettre de documenter les gains d'efficacité et d'en sécuriser la réalisation sur une période décennale. S'agissant du contrat de performance avec SNCF Réseau, il est erroné de dire que « contrairement à la plupart de nos voisins européens qui subventionnent fortement le gestionnaire d'infrastructure, l'État a conçu ce contrat dans le but de limiter ses subventions » : en effet, les dotations de SNCF à un fonds de concours de l'État matérialisent le renoncement de ce dernier au dividende auquel il aurait droit en tant qu'actionnaire.

Au sujet des activités de transport de voyageurs, il convient de distinguer, comme le fait d'ailleurs la Cour, les activités conventionnées des activités librement organisées.

La Cour s'interroge notamment sur la perte de recettes des services de transport conventionnés et la répartition de l'effort de compensation entre les autorités régionales et l'État. Elle souligne en particulier que la : « prise en charge de ces pertes par la solidarité nationale apparaît à cet égard cohérente avec la nature de la crise [...] » ; ou bien que : « l'ampleur de la crise et de ses conséquences pose la question de la répartition de cet effort entre les autorités organisatrices régionales et l'État ».

À ce titre, il convient de rappeler les efforts très substantiels consentis par l'État dans le cadre de la crise sanitaire, qui doivent permettre aux autorités régionales et à la SNCF de respecter les termes des contrats sans intervention additionnelle de l'État.

Concernant la SNCF, comme la Cour l'indique, les mesures de chômage partiel ont participé à environ un tiers de la diminution des charges annuelles de l'activité TER. De plus, le groupe négocie actuellement un accord d'activité partielle de longue durée (APLD).

Concernant les régions, afin d'alléger et de lisser les surcoûts induits par la crise, l'État a autorisé la mise en œuvre de procédures comptables dérogatoires au droit commun leur permettant, d'une part, d'étaler les charges budgétaires exceptionnelles liées à la crise sanitaire sur une durée pouvant aller jusqu'à cinq ans ce qui permet de les financer par l'emprunt ; d'autre part, d'imputer en section d'investissement leurs participations financières au fonds national de solidarité.

De plus, la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de la Covid-19 a suspendu l'application des contrats de Cahors, et, par suite, celle de toute norme d'encadrement des dépenses des régions. À cela s'ajoute, comme la Cour le rappelle, la loi de finances pour 2021 qui a ouvert une enveloppe de 600 M€ à destination des régions afin de soutenir leurs investissements dans les domaines de la rénovation énergétique et des mobilités du quotidien.

Enfin, au plan fiscal, les régions bénéficient de clauses de garantie qui préexistaient à la crise (part de TVA affectée aux régions depuis 2018 en remplacement de la DGF et fractions de TICPE affectées en compensation des transferts de compétences) et l'État prendra intégralement à sa charge la baisse du produit de CVAE en 2021, puisque la part régionale de cette imposition se trouve remplacée par une fraction de TVA égale au montant de CVAE perçu en 2020. Les régions sont donc la catégorie de collectivités la plus protégée face aux incidences de la crise sur leurs recettes fiscales. Elles profiteront par ailleurs, dès 2022, de la dynamique de cette nouvelle part de TVA, tendanciellement plus élevée en moyenne annuelle que celle constatée sur la CVAE. La Cour souligne à juste titre que les conséquences financières du choix de renforcer les plans de transport au titre de la politique des transports régionaux doivent être supportées par les autorités organisatrices régionales. La SNCF est actuellement en cours de négociation avec les régions et un certain nombre d'accords a déjà été obtenu.

Concernant les services librement organisés, la Cour s'inquiète d'un déficit structurel de l'activité Voyages, faute notamment d'un retour de la clientèle d'affaires. L'État est très sensible à cette question et a déjà engagé un plan de relance ferroviaire substantiel. Il suivra l'évolution au cours des prochains mois avec la SNCF, qui travaille à une stratégie de reconquête des clients, et définira en conséquence avec la SNCF la meilleure réponse à y apporter.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE RÉGIONS DE FRANCE

I. Comme la Cour l'avait précédemment souligné, la crise sanitaire a conduit à une forte évolution de l'offre de transport public régional, puisque durant le premier confinement, il a été observé une circulation de l'ordre de 56% des Transilien et 42% des TER. Pour autant, en moyenne nationale, le trafic des TER ne s'est élevé qu'à 7% du niveau normal de fréquentation. Ce niveau de fréquentation a pu remonter à 55% de la fréquentation nominale durant la période estivale, et à 80% de la fréquentation nominale depuis la rentrée. Comme la Cour l'avait souligné, l'opération estivale « TER DE FRANCE », menée par les régions concernées par l'exploitation des TER, aura permis de contribuer à ces hausses de trafics.

Le second confinement s'est également traduit par une évolution des plans de transports. Les restrictions de déplacements, moins nombreuses, et le maintien des classes, ont conduit à un niveau d'offre largement supérieur à la situation observée durant le premier confinement. L'offre a été ajustée à des niveaux compris entre 70% et 95% du service nominal en fonction des régions, avec un niveau moyen de 80% de l'offre en semaine et de 60% de l'offre en weekend, avec, pour conséquence, une fréquentation des TER de l'ordre d'un tiers de la normale.

Ainsi, sur l'année 2020, le trafic des TER, exprimé en voyageurs.km, s'est contracté de 35% par rapport à l'année 2019, elle-même impactée par une période de grève dans le cadre de la réforme des retraites. L'année 2020 marque un coup d'arrêt au développement du trafic TER, après une année 2019 où la fréquentation des TER a augmenté de 10,5% (contre une moyenne annuelle de +3,1% depuis la régionalisation en 2002).

II. Conséquence de cette situation exceptionnelle, les recettes d'exploitation des TER se sont fortement contractées, avec, à date, une estimation des pertes des recettes d'exploitation de l'ordre de 640M€, soit 44% des recettes prévues dans la contractualisation des régions avec leur opérateur.

Ces pertes de recettes d'exploitation sont à mettre en perspective, notamment durant le premier confinement, aux baisses du coût d'exploitation liées à la non-circulation des trains, qui sont estimées à 3% du montant annuel des charges liées aux TER (150M€/année, avec un écart +/-2pts en fonction des conventions), et les baisses du coût d'exploitation sont estimées à 4% du montant annuel des charges liées aux TER en fonction des conventions (190M€/année, année, avec un écart +/-2pts en fonction des conventions). Le chômage partiel représenterait 1/3 des baisses des charges d'exploitation, avec, à ce stade, 57M€ qui ont pu être restitués aux régions. Les charges nouvelles liées aux mesures sanitaires sont estimées à 20-30M€.

Ces données ont, comme le souligne la Cour des comptes, un impact sur le chiffre d'affaires de l'activité TER (en baisse de 12% sur l'année 2020), mais également sur les contributions des régions au déficit d'exploitation des TER. Des interrogations peuvent également porter sur le report identifié par la Cour au budget 2021 du groupe public, d'inscriptions budgétaires de l'année 2020 : la taxe sur les salaires, identifiée à un montant de 105M€ sur le périmètre du groupe SNCF, n'a fait l'objet d'aucune décision modificative de l'Etat depuis deux ans, et constitue une charge nouvelle exogène qui ne saurait être imputée au système ferroviaire.

Enfin, il apparaît également, au regard du modèle de coût des redevances de SNCF Gares & Connexions, que les redevances liées aux gares augmentent mécaniquement en 2020 et 2021 hors évolutions réglementaires, du fait d'un mécanisme de rétrocession moindre du chiffre d'affaires des commerces en gares aux transporteurs, et au regard de la baisse de l'offre TGV, d'un ratio plus important des trafics conventionnés en gare et en conséquence des mécanismes de partage des coûts en cœur de gare. En dehors des trajectoires tendancielle à la hausse, des effets sont également anticipés sur l'évolution de l'assiette de calcul de la redevance de marché de SNCF Réseau sur les péages ferroviaires. Des interrogations portent également sur de potentiels surcoûts aux projets sous maîtrise d'ouvrage du gestionnaire d'infrastructure, pour lesquels la Cour des comptes rappelle l'estimation de hausse de 4% des coûts du fait des mesures sanitaires, sans prendre en compte de probables effets de rattrapage du rythme des investissements ayant marqué un coût d'arrêt au premier semestre 2020, avec la réalisation d'un cinquième des investissements budgétés.

III. Dans ce contexte, la Cour souligne que la prise en charge des pertes d'exploitation des opérateurs durant la crise avait partiellement pu être traitée dans le cadre de l'accord de méthode signé avec les régions le 30 juillet 2020 concernant TER, et l'accord spécifique avec Île-de-France mobilités signé avec la région Île-de-France le 8 septembre 2020 concernant Transilien/RATP. Hors Île-de-France, si les évaluations des pertes des recettes d'exploitation transports sur 2020 étaient parties intégrantes du calcul de la subvention de 600M€ obtenue par les régions dans le cadre de l'accord de méthode État-Régions, ce montant ne constitue pour autant pas dans sa mise en œuvre à un mécanisme assimilable à une « avance indirecte » au regard des pertes nettes de recettes. Il s'agit de crédits d'investissement qui s'inscriront dans les budgets 2021 et 2022 des régions sous la forme d'autorisation d'engagement et dont les crédits de paiement s'étaleront sur un ou deux exercices complémentaires.

Au regard des incertitudes qui pèsent sur l'évaluation, et la dynamique d'évolution des pertes de recettes d'exploitation, Régions de France avait rappelé par courrier en date du 2 novembre 2020 au Premier ministre son engagement, pris au congrès du 18 octobre 2020, « de solder les difficultés liées à la crise sanitaire pour les autorités organisatrices de la mobilité ». Un second courrier de Régions de France a rappelé au Premier ministre, en date du 15 décembre 2020, la demande de mise en œuvre, « à compter de l'année 2021, d'un mécanisme d'avance remboursable sur les pertes de recettes, en référence à l'année 2019, comme cela a été fait les autorités organisatrices « urbaines » et Île-de-France Mobilités », en proposant que « ce mécanisme puisse s'étaler sur 12 ans, avec un différé de remboursement de trois années ».

Cette demande s'inscrit dans la continuité des conclusions du second rapport de mission portée par Jean-René Cazeneuve, publié le 20 octobre 2020. Le rapporteur avait en effet souligné « qu'il convient de noter qu'un accord devrait être signé avec les AOM, et acté lors du PLFR-IV, afin de leur faire bénéficier de conditions similaires à celles actées avec Ile de France Mobilités à la fin du mois d'août. Les AOM se verraient ainsi attribuer en 2020 des avances remboursables sur les pertes restantes au titre du versement mobilité et sur l'intégralité de leurs pertes de recettes tarifaires. »

IV. À ce jour, en l'absence de lisibilité de la part du Gouvernement sur l'inclusion des régions aux dispositifs envisagés pour les AOM « urbaines », et en l'absence d'engagement pour des discussions bilatérales politiques entre le Gouvernement et les régions qui en feraient la demande, la prise du différentiel du différentiel entre les pertes de recettes d'exploitation et les baisses de charges ne fait l'objet que d'échanges entre chaque région et l'opérateur ferroviaire historique. Comme l'a souligné la Cour, cette absence de prise en compte exhaustive des pertes nettes d'exploitation par l'État pèse sur les relations conventionnelles entre autorités organisatrice et opérateur, alors même que « l'idée d'une prise en charge de ces pertes par la solidarité nationale apparaît à cet égard cohérente avec la nature de la crise, entièrement indépendante de l'opérateur de transport ».

Cette situation amène à des stratégies différenciées de négociation conventionnelle. Si certaines régions ont été en mesure de mettre en œuvre des accords de partage de la perte nette d'exploitation, les impacts différenciés d'une région à l'autre, dont les scénarios d'évolution d'offre différent, non exposées aux mêmes risques de recettes en fonction des trafics, et de la performance commerciale observée durant l'été, peuvent amener des situations actuellement litigieuses, voire de refus de négociation de la part de l'opérateur, ou s'inscrire dans le cadre global de renégociation de convention/revoyure. Le différentiel net de pertes d'exploitation par rapport aux charges apparaît également suffisamment faible dans certaines régions.

Cette situation hétérogène pèse également sur l'année 2021, où la Cour des comptes a bien observé le risque d'un décalage plus important entre moindres recettes structurelles, et l'absence de baisse de charges du fait de la réalisation de plans de transport à situation « normalisée ».

Ainsi, les plans de transports en 2021 sont, pour la moitié des régions, estimés à une réalisation à 100% de l'offre prévisionnelle. Pour les autres régions, des scénarios d'adaptation des plans de transports sont en cours de réalisation pour assurer entre 80 et 100% de l'offre. Les estimations de pertes de recettes pour 2021 sont en moyenne d'au moins 20% pour la majorité des régions, mais certaines régions font part d'une exposition deux fois plus importante à un risque recettes. Dès lors en 2021, malgré des stratégies d'adaptation de l'offre, les baisses peuvent être estimées entre 330 et 350M€ pour les seuls TER, et entre 50 et 60M€ pour les transports interurbains et scolaires. Pour Île-de-France mobilités, les pertes d'exploitations estimées s'élèvent à 670M€ pour l'année 2021. Par ailleurs, de nouvelles charges, hors dispositifs conventionnels, sont également identifiées du fait de nouvelles normes sanitaires.

V. C'est pourquoi les régions considèrent qu'une prise en charge par l'État d'un mécanisme d'étalement des pertes de recettes tel que décrit dans le courrier du 15 décembre 2020 précité apparaîtrait essentielle pour assainir les relations entre les régions, en tant qu'autorités organisatrices de transports, et leur opérateur ferroviaire.

Dans ce cadre, il pourrait être suggéré de mettre en place dans chaque région, sur le modèle des « CLERCT », des instances d'évaluation pour chaque convention d'exploitation, des montants concernés. Ces instances pourraient réunir les régions, l'opérateur ferroviaire, et les Chambres régionales des comptes. De telles dispositions permettraient de clarifier les négociations menées entre autorités organisatrices et opérateurs de transports, renvoyant à une responsabilité nationale l'enjeu d'amortissement des effets de la crise, et à la responsabilité des cocontractants et sur un temps long l'enjeu des négociations bilatérales sur l'évolution des trajectoires conventionnelles.

En l'absence de traitement de telles compensations, et malgré de potentielles adaptations des offres de transports à une demande fluctuante et encore inconnue pour l'année 2021, certaines régions n'excluent pas des scénarios de baisse de l'offre par contrainte budgétaire, au détriment d'une couverture idoine des besoins de mobilité durable. Un tel scénario aurait de surcroît des conséquences négatives supplémentaires sur le modèle économique du gestionnaire d'infrastructure et des gares, qui, comme l'a également souligné la Cour, est fortement fragilisé malgré les efforts de l'État en matière de relance : en effet, celui-ci « ne fait que financer des besoins du gestionnaire d'infrastructure jusqu'alors non couverts par l'État, risque de ne pas suffire pour accompagner les investissements de renouvellement et de modernisation nécessaires à l'amélioration du réseau ferré national ».

Une association culturelle à l'épreuve de la crise : le cas de l'Institut Lumière

PRÉSENTATION

L'Institut Lumière est une association lyonnaise créée en 1982 par les héritiers des frères Louis et Auguste Lumière, considérés comme les inventeurs du cinématographe. Elle œuvre pour la conservation et la diffusion du patrimoine cinématographique.

Sous la présidence de Bertrand Tavernier et la direction de Thierry Frémaux, l'Institut Lumière s'est fortement développé au cours de la dernière décennie, notamment depuis la création du Festival Lumière en 2009, rapidement devenu un rendez-vous international du cinéma. En dehors de cet événement annuel qui a réuni environ 198 000 spectateurs en 2019, l'association propose un panel d'activités diversifiées qui la positionne comme un acteur désormais majeur dans le paysage culturel lyonnais.

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a contrôlé l'Institut Lumière et deux de ses filiales spécialisées dans l'exploitation et la production cinématographique, Cinémas Lumière et Sorties d'usine Productions. Elle fait le constat que l'Institut Lumière, qui s'est rapidement développé au cours des dernières années, est emblématique des acteurs associatifs qui dynamisent l'offre et l'attractivité culturelle dans les territoires (I). Son modèle de développement assis sur la diversification de ses activités et de ses financements est remis en cause par la crise sanitaire (II).

I - L'Institut Lumière : un exemple d'acteur associatif contribuant à dynamiser l'offre culturelle locale

Depuis la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe), la politique culturelle est de la responsabilité conjointe de l'État et des collectivités territoriales. La loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine dispose plus précisément que « l'État, (...) les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les établissements publics définissent et mettent en œuvre (...) une politique de service public construite en concertation avec les acteurs de la création artistique ».

Face à cette compétence partagée entre tous les niveaux d'action publique, l'initiative culturelle dans les territoires repose sur une multitude d'acteurs privés : la France comptait 268 000 associations actives dans le domaine culturel en 2015, parmi plus de 300 000 entreprises et organisations relevant des industries culturelles et créatives.

Avec un budget de plus de 9 M€, dont 40 % de subventions publiques, et un effectif de 34 salariés permanents en 2019, l'Institut Lumière incarne, au plan local, la réussite d'une initiative culturelle privée poursuivant des objectifs d'intérêt général, en cohérence avec les politiques des différentes collectivités compétentes.

A - Une cinémathèque œuvrant en faveur d'une diversification de l'offre culturelle

1 - Une mission historique de conservation, valorisation et diffusion du patrimoine cinématographique

La création de l'Institut Lumière procède de la volonté conjointe de quelques personnalités locales, issues du monde du cinéma ou de la famille des frères Lumière, et de personnes publiques, dont le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) et plusieurs collectivités territoriales. Les membres fondateurs se sont ainsi donné pour objectif d'œuvrer pour la conservation, la valorisation et la diffusion du patrimoine cinématographique hérité des frères Lumière, dans la ville qui a vu naître le cinéma en 1895.

Rapidement, cet objet a été élargi, pour porter plus généralement sur le cinéma de patrimoine, à l'instar des autres cinémathèques. Parmi les activités historiques de l'association figurent donc la projection d'œuvres du cinéma de patrimoine et la gestion du musée Lumière dédié à l'histoire du cinématographe et des images animées.

Les cinémathèques

Les cinémathèques sont des lieux dédiés à la conservation, la restauration et la mise à disposition du public des films de cinéma et plus largement de l'ensemble du patrimoine cinématographique.

En France, quatre cinémathèques sont membres de la fédération internationale des archives du film : la Cinémathèque française et la Cinémathèque de Toulouse, toutes deux également constituées sous forme associative et créées respectivement en 1936 et 1964, les deux autres étant celles constituées par le CNC et le ministère en charge de la défense. Il existe par ailleurs une vingtaine de cinémathèques régionales et une dizaine de cinémathèques thématiques.

Ces cinémathèques ont pour la plupart un statut associatif, et sont largement financées par les personnes publiques : pour la Cinémathèque française comme la Cinémathèque de Toulouse, la subvention de fonctionnement versée par le CNC représente environ 80 % des ressources d'exploitation annuelles.

En complément, l'Institut Lumière gère une bibliothèque spécialisée de cinéma, fondée par l'historien du cinéma Raymond Chirat, à destination privilégiée des étudiants et chercheurs mais ouverte au public. Par ailleurs, l'association propose des séances dédiées au jeune public et des activités pédagogiques, sur des thématiques telles que l'éducation à l'image ou la pratique de la vidéo, autant d'activités d'intérêt général qui ne peuvent exister que grâce à un financement public.

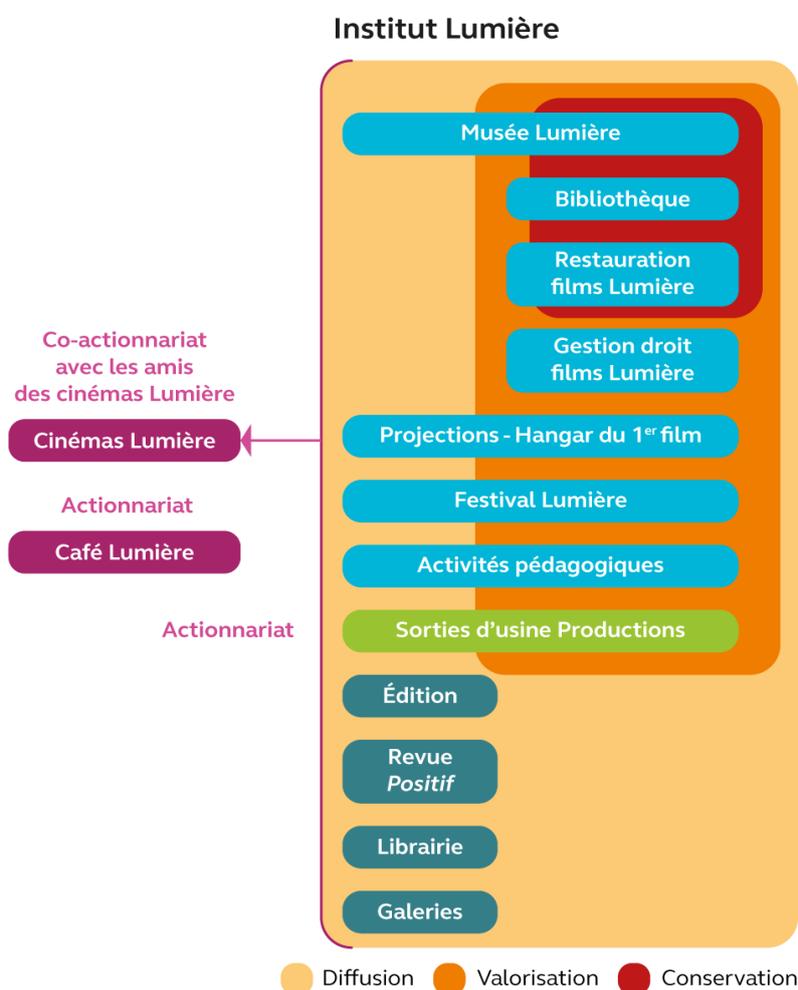
2 - Une offre progressivement élargie

À partir de ces activités historiques, l'Institut Lumière a cherché à développer de nouvelles activités pour diversifier son offre, poursuivre sa mission de valorisation et de diffusion du patrimoine cinématographique et ainsi toucher un public plus large et plus nombreux.

La création du Festival Lumière en 2009, organisé chaque année au mois d'octobre, a fait entrer l'association dans une nouvelle dimension. À compter de 2013, la diversification s'est accélérée par la création de galeries d'exposition, puis d'une librairie, consacrées au cinéma.

L'Institut Lumière a ensuite créé trois filiales sous forme de sociétés commerciales, pour développer des activités plus éloignées de sa mission originelle d'intérêt général mais liées à son cœur de métier : l'exploitation de salles de cinéma art et essai (depuis 2014), la production de films documentaires tirés de l'œuvre des frères Lumière (Sorties d'usine Productions, depuis 2016) et une activité de bar et restauration au sein d'un local ayant appartenu aux anciennes usines Lumière (Café Lumière, depuis 2019). Si ce n'est suscitée par elles, cette évolution a été encouragée par les collectivités publiques qui voient là un moyen de dynamiser l'offre culturelle locale.

Schéma n° 1 : l'activité de l'Institut Lumière et de ses satellites



Source : Cour des comptes

B - Un acteur ancré dans son territoire, s'inscrivant dans les politiques culturelles portées par l'État et les collectivités

1 - Un acteur culturel indépendant soutenu par les collectivités publiques

Depuis sa création, l'Institut Lumière est une association intégrée au territoire sur lequel elle déploie ses activités. Son développement s'est fait en cohérence avec les orientations des politiques culturelles portées par les acteurs publics locaux.

La ville de Lyon, le département du Rhône et la région Rhône-Alpes²⁶⁰ comptaient dès le départ parmi ses membres fondateurs et, à ce titre sont membres du conseil d'administration aux côtés du CNC et de l'État, représenté par le directeur régional des affaires culturelles et le recteur de l'académie de Lyon. La présidence de l'association a depuis l'origine été assurée par le réalisateur lyonnais Bertrand Tavernier, les autres membres actifs étant également liés à la sphère politique et administrative lyonnaise.

Compétence et financement des collectivités dans le domaine de la culture

Depuis la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe), la politique culturelle est une responsabilité conjointe de l'État et des collectivités territoriales.

Les collectivités ont dépensé 9,4 Md€ pour la culture en 2018²⁶¹, ce qui les place en premier contributeur public du secteur. Les communes et leurs groupements représentaient alors 82 % des dépenses culturelles des collectivités, soit 7,7 Md€.

Les dépenses culturelles des collectivités sont très majoritairement des dépenses de fonctionnement (environ 75 %) plutôt que d'investissement.

L'intervention des collectivités revêt plusieurs formes. Elles gèrent directement de nombreux équipements culturels, dont en premier lieu les bibliothèques et les médiathèques (1,6 Md€ soit 21 % des dépenses culturelles du bloc communal), et des lieux de création et de diffusion du spectacle vivant.

²⁶⁰ Auxquels ont succédé la métropole de Lyon et la région Auvergne-Rhône-Alpes.

²⁶¹ Les données sont issues de l'observatoire des politiques culturelles, ministère de la culture, février 2020.

D'autres équipements et évènements font l'objet d'une gestion partenariale au sein d'établissements publics, parmi lesquels figurent les établissements publics de coopération culturelle (EPCC), auxquels les collectivités apportent une contribution financière.

Le soutien des collectivités aux acteurs privés, le plus souvent des associations, prend aussi la forme de concours financiers (subvention) ou en nature (mise à disposition de biens et de personnels). En 2018, les collectivités territoriales et leurs groupements et autres établissements publics ont ainsi versé environ 1,27 Md€ de subvention de fonctionnement et 96 M€ de subventions d'équipement aux personnes morales de droit privé du secteur culturel²⁶². Les relations entre les collectivités et les acteurs ainsi soutenus sont généralement formalisées dans des conventions, obligatoires lorsque la contribution publique à un organisme dépasse 23 000 € par an. La commande publique constitue un autre levier de soutien financier à ces organismes, notamment en matière d'action culturelle²⁶³.

Enfin, les collectivités ont recours à la concession de service public pour confier la programmation, la gestion et l'exploitation d'un lieu culturel dont elles sont propriétaires à une entité privée. Le concessionnaire assure alors l'exploitation à ses risques et périls, en se rémunérant grâce au prix perçu auprès des usagers de l'équipement. Des contraintes spécifiques de services publics (tarifs préférentiels, orientation de la programmation, etc.) peuvent lui être imposées par la collectivité, qui verse alors en contrepartie une subvention à l'exploitant.

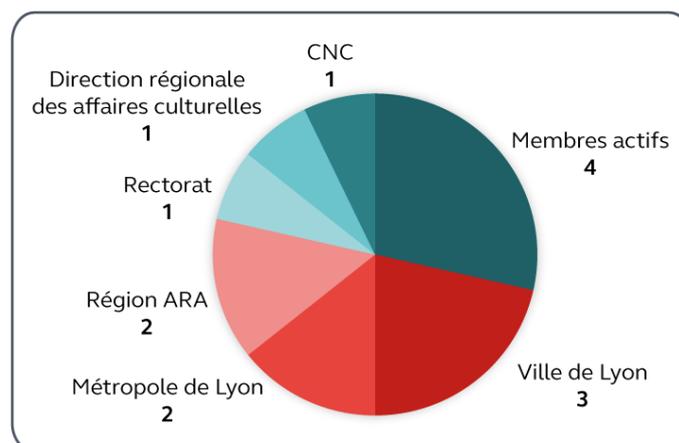
La forme associative de l'Institut Lumière lui permet ainsi à la fois de porter un projet culturel et artistique autonome tout en offrant la possibilité aux collectivités de faire valoir leurs propres priorités.

Si l'initiative des projets appartient à l'association, les collectivités sont associées aux orientations de l'Institut Lumière en leur qualité d'administratrices et par les conventions conclues au titre des subventions accordées, par lesquelles elles sont en mesure, en principe, de lui fixer des objectifs quantitatifs et qualitatifs et d'en mesurer l'atteinte.

²⁶² Source : comptes de gestion des collectivités, retraitement Cour des comptes.

²⁶³ L'action culturelle désigne les activités relatives au développement des publics, à la transmission et la démocratisation de l'accès à la culture.

**Graphique n° 1 : répartition des sièges de l'assemblée générale
et du conseil d'administration de l'Institut Lumière**



Source : juridictions financières

2 - Des actions culturelles inscrites dans une dynamique de territoire

Les actions menées par l'Institut Lumière rencontrent dans l'ensemble un succès croissant. Cela témoigne de l'atteinte d'un équilibre au sein d'un projet artistique permettant de poursuivre les objectifs de politique culturelle fixés par les financeurs multiples.

Ainsi, lorsque le CNC attache une importance particulière à la conservation, la restauration et la diffusion des films de patrimoine, la ville de Lyon engage l'Institut dans une démarche d'inclusion de nouveaux publics conformément aux objectifs défendus notamment par sa charte de coopération culturelle, tandis que la métropole valorise l'attractivité liée à un événement de l'ampleur du Festival Lumière et la région Auvergne-Rhône-Alpes comme le rectorat de l'académie de Lyon favorisent l'action culturelle auprès des publics scolaires, par exemple en matière d'éducation à l'image.

L'Institut Lumière porte également, sous l'impulsion de son directeur, un projet de valorisation du patrimoine historique de la ville de Lyon : le Hangar du Premier Film, installé sur les vestiges des anciennes usines Lumière est inscrit comme le Château Lumière au titre des monuments historiques. Les activités proposées par l'association dans ces lieux visent à valoriser l'invention du cinéma à Lyon.

La reprise de l'exploitation des anciennes salles du cinéma national populaire, qui a donné lieu à la création de la société Cinémas Lumière, a été conçue dans un objectif commun de préservation de salles de cinéma d'art et essai en centre-ville, alors que le nombre de cinémas en France recule chaque année. Aujourd'hui, les trois complexes ainsi repris représentent presque la moitié de l'offre d'écrans d'art et essai à Lyon, ils ont attiré un nombre de spectateurs en constante augmentation entre 2016 et 2019.

Par sa capacité à initier des projets à la rencontre des priorités définies par divers niveaux de collectivités publiques tout en conservant la maîtrise de leur contenu, l'Institut Lumière illustre la manière dont les entités privées sont des acteurs culturels de premier plan, voire des éléments d'attractivité à part entière pour un territoire.

Politique culturelle et attractivité

Hors retombées indirectes liées au tourisme, le poids économique de la culture en France était estimé à 47 Md€ en 2018 soit 2,3 % du PIB, un ratio supérieur à la moyenne de l'Union européenne²⁶⁴. Ce secteur emploie 670 000 personnes, soit 2,5 % de la population active.

L'offre culturelle est aussi un facteur d'attractivité. En 2018, 58 % des 90 millions de touristes étrangers ont effectué une activité culturelle lors de leur séjour en France²⁶⁵, et un quart des touristes français déclarent que le patrimoine culturel est un critère de choix de leur lieu de vacances²⁶⁶. Le musée Lumière connaît par exemple une fréquentation élevée à l'occasion d'évènements tels que la Fête des lumières, qui attirent un public très nombreux.

Pour les décideurs locaux, la culture est devenue un outil de promotion territoriale. Ils en attendent non seulement des retombées touristiques mais également l'installation d'entreprises et de ménages.

Le Festival Lumière s'est d'emblée affiché comme un évènement culturel ancré dans son territoire, en témoigne son appellation secondaire de « Grand Lyon Film Festival ». Depuis 2015, l'Institut s'attache à estimer les retombées du Festival, parmi lesquelles le nombre d'emplois directs créés pour l'évènement (200 en 2018), de fournisseurs sollicités (349), de nuits d'hôtel (1 800) et de repas au restaurant (10 000) suscités.

²⁶⁴ Ministère de la culture, Culture Chiffres, *Le poids économique direct de la culture en 2018*, mai 2020.

²⁶⁵ Cabinet Ernst & Young et France Créative, *3^e Panorama des industries culturelles et créatives en France*, novembre 2019.

²⁶⁶ Département des études, de la prospective et des statistiques du ministère de la culture, en coédition avec les Presses de Sciences Po, *Chiffres clés 2019*, juin 2019.

La capacité de l'Institut Lumière à s'imposer comme un acteur culturel de premier plan a notamment reposé sur un modèle de développement rapide et largement autofinancé, afin de tenter de s'émanciper de la contrainte budgétaire que rencontrent les acteurs publics depuis quelques années.

II - Un modèle de développement remis en cause par la crise sanitaire

La diversification des activités de l'Institut Lumière poursuivait un objectif double d'élargissement du public, d'une part, et de diversification des sources de financement d'autre part, dans un contexte de contrainte budgétaire renforcée pour l'État et les collectivités locales. Cette stratégie de développement a été encouragée par les pouvoirs publics. Dans ce cadre, la situation financière de l'association était saine sur la période étudiée.

La crise sanitaire, en réduisant les ressources privées, bouleverse toutefois cette stratégie.

Dans ce contexte, l'État et les collectivités territoriales ont déployé des mesures de soutien au secteur culturel, dont l'Institut Lumière a pu bénéficier. Si ces aides publiques devaient lui permettre de limiter son déficit en 2020, son modèle de financement semble devoir être revu.

A - Une diversification des activités depuis une dizaine d'années

1 - Un élargissement du public et de nouvelles sources de revenus

En 2009, l'Institut Lumière a organisé la première édition du Festival Lumière, ouvrant la diffusion du cinéma de patrimoine à un public plus large que les habitués du Hangar du premier film²⁶⁷. Depuis, l'évènement a pris de l'ampleur chaque année et le nombre de festivaliers a plus que doublé, passant de 80 000 lors de la première édition à 198 000 en 2019.

²⁶⁷ Lors de la première édition, en dehors de l'Institut Lumière, le Festival occupait trois autres salles de cinéma permanentes, 30 salles de cinéma associées, et sept autres lieux sur le territoire de la communauté urbaine de Lyon.

Les festivals de cinéma en France

Près de 400 festivals de cinéma annuels ou biennaux sont organisés en France, totalisant plusieurs centaines de milliers d'entrées. Ces événements couvrent une large palette de genres cinématographiques : le film fantastique à Gérardmer, d'animation à Annecy, de comédie à l'Alpe d'Huez, ou encore le film romantique à Cabourg. Certains festivals se consacrent plutôt à un pays ou une zone géographique : Deauville met à l'honneur le cinéma américain, Villeurbanne le festival ibérique et latino-américain et Angoulême le cinéma francophone.

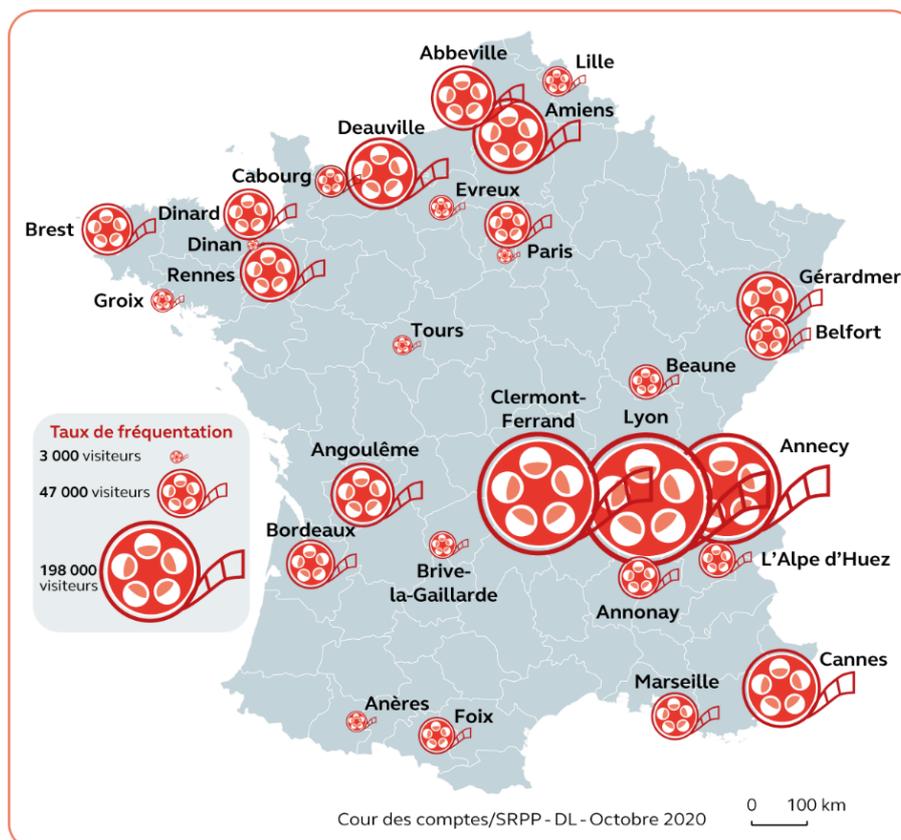
Le plus connu est évidemment le festival de Cannes, dont la première édition s'est tenue en 1946, et qui en 2019 a attiré 30 000 visiteurs et plus de 40 000 professionnels, pour des retombées estimées à 200 M€. Sur son modèle, les festivals sont de plus en plus nombreux à s'accompagner d'un marché du film, ce qui en fait des rendez-vous cruciaux pour les professionnels du cinéma, en particulier pour stimuler la distribution des œuvres.

S'ils sont tous des rendez-vous des professionnels du secteur, les festivals sont plus ou moins ouverts au grand public, comme l'illustre la carte ci-dessous pour les principaux festivals français.

Le Festival Lumière se positionne particulièrement comme un événement à destination privilégiée du grand public. Dans le prolongement de l'objet historique de l'Institut Lumière, il met à l'honneur le cinéma de patrimoine et récompense une personnalité pour l'ensemble de son œuvre et pour le lien qu'elle entretient avec l'histoire du cinéma. Il s'accompagne d'un marché international du film classique. L'une des particularités du Festival Lumière est de ne pas donner lieu à une compétition entre films, le lauréat du Prix Lumière étant choisi directement par l'Institut et annoncé à l'avance²⁶⁸.

²⁶⁸ Les trois derniers lauréats du Prix Lumière sont : les frères Dardenne en 2020, Francis Ford Coppola en 2019 et Wong-Kar-Wai en 2018.

Carte n° 1 : fréquentation des principaux festivals de cinéma en France



Source : juridictions financières

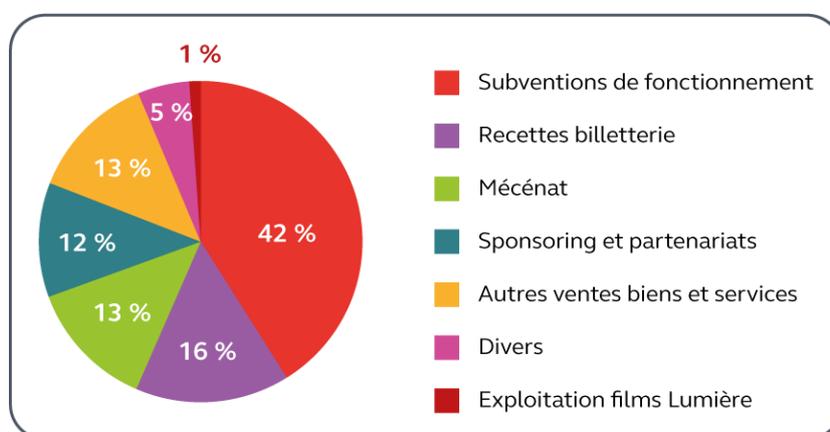
Le Festival a régulièrement permis à l'association d'être un laboratoire d'idées qu'elle a ensuite pérennisées : c'est le cas des galeries photographiques, de la librairie de cinéma ou encore du Café Lumière, qui a conduit à la création d'une troisième filiale en 2019.

Ces activités viennent en complément d'une programmation éclectique, diffusée tout au long de l'année, permettant à l'Institut Lumière de s'adresser à un public dépassant le cercle des spécialistes du cinéma de patrimoine.

Au-delà des films projetés, l'association offre ainsi des lieux qui contribuent à la rencontre des publics, à laquelle sont attachées les collectivités publiques et à la croisée de leurs compétences (culturelle, éducative, économique, sociale).

Ce développement des activités a conduit à la croissance des recettes de partenariat privé et des recettes de billetterie. Ainsi, l'Institut Lumière a pu développer une stratégie d'autofinancement croissant de ses activités nouvelles ou ne relevant pas strictement de sa mission d'intérêt général, liée à la conservation du patrimoine culturel ou pédagogique, qui caractérise les cinémathèques.

Graphique n° 2 : nature des 8,5 M€ de recettes d'exploitation en 2018



Source : juridictions financières d'après les comptes annuels de l'Institut Lumière

Ainsi, le Festival Lumière a apporté à l'Institut une notoriété et une visibilité accrues, donc des opportunités de partenariats privés. Ces partenaires ont été cruciaux pour la reprise de trois salles de cinéma lyonnaises de centre-ville en difficulté, à travers la société Cinémas Lumière, et pour le financement de la restauration de films des frères Lumière, et par la suite du film documentaire *Lumière ! L'aventure commence*.

Le dynamisme des recettes du mécénat et des partenariats privés peut être souligné : celles-ci ont plus que doublé depuis 2013, représentant depuis 2018 plus de 2 M€ par an, soit plus du quart des produits d'exploitation de l'association.

L'élargissement du public et le développement de ses activités commerciales ont permis par ailleurs de stimuler les ventes de biens et services. Les recettes tirées de la billetterie et autres ventes ont progressé de 80 % depuis 2013 et représentent environ un tiers des produits d'exploitation de l'Institut Lumière en 2019.

Dans le même temps, les subventions publiques se sont stabilisées et leur part a diminué dans le financement de l'Institut. Tout en demeurant le principal poste de recette, elles ne sont plus majoritaires depuis 2015 et ne représentaient plus que 40 % des recettes d'exploitation en 2019.

**Tableau n° 1 : évolution des subventions d'exploitation
perçues par l'Institut Lumière**

En millions d'euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Produits d'exploitation (a)</i>	6,2	7,4	9,7	7,3	8,0	8,5	9,0
<i>Subventions d'exploitation (b)</i>	3,5	4,3	3,9	3,6	3,7	3,6	3,6
<i>Part des subventions (b/a en %)</i>	57 %	58 %	40 %	49 %	47 %	42 %	40 %

Source : juridictions financières d'après les comptes annuels de l'Institut Lumière

Note : L'Institut Lumière n'a perçu que peu de subventions d'investissement sur la période étudiée, ce qui est cohérent avec la nature de ses activités.

Si l'État, en particulier à travers le CNC, a accentué son effort de financement de l'Institut Lumière (+ 44 % tous projets confondus entre 2013 et 2018), à la différence des collectivités territoriales (- 12 %), celles-ci demeurent les principaux financeurs publics de l'association, à qui elles apportent environ deux tiers de ses subventions.

2 - Une stratégie encouragée par les acteurs publics

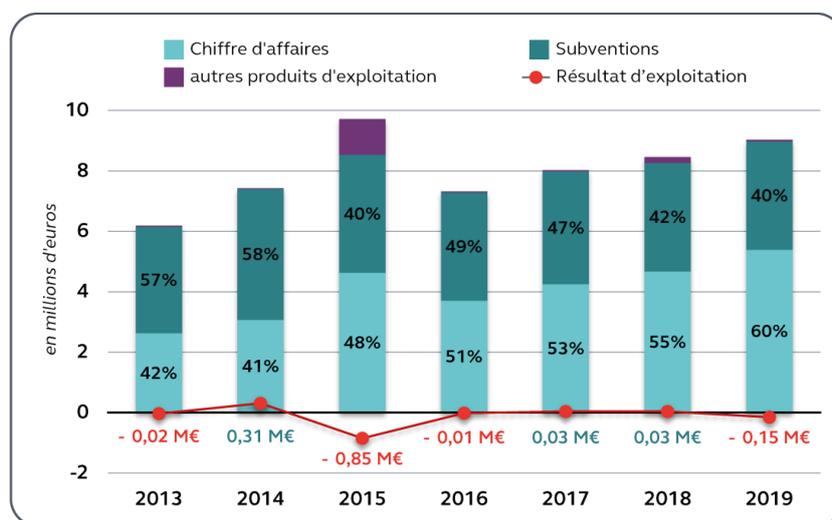
La diversification des activités et des ressources de l'association s'est faite avec l'accord des collectivités publiques, qui font toutes face à une contrainte budgétaire grandissante.

Pour l'association, un tel modèle offre l'opportunité d'une autonomie accrue vis-à-vis des financeurs publics, à condition de parvenir à trouver un équilibre entre les activités d'intérêt général et les activités concurrentielles plus rémunératrices mais plus risquées.

Entre 2013 et 2019, le budget annuel de l'Institut Lumière a connu une forte croissance, passant de 6,2 M€ à 9 M€ par an²⁶⁹. Elle s'explique quasi exclusivement par l'augmentation de ses ressources propres, les subventions accordées par l'État, principalement via le CNC, et les collectivités territoriales ayant peu progressé sur la période (+ 1,8 % entre 2013 et 2018).

²⁶⁹ L'année 2015 présente un caractère exceptionnel en raison de la création et l'organisation de l'exposition « Lumière, le cinéma inventé » au Grand Palais à Paris.

Graphique n° 3 : recettes et résultats de l'Institut Lumière



Source : juridictions financières d'après les comptes annuels de l'Institut Lumière

L'Institut a donc financé son développement principalement par des ressources propres, en déployant des activités qui s'y prêtaient. Ainsi, l'ouverture de galeries d'exposition consacrées à la photographie et au cinéma est adaptée à un financement par des mécènes et partenaires en raison de la visibilité offerte, quand l'ouverture d'une librairie a davantage vocation à être financée par le produit des ventes.

Cependant, cette stratégie d'autonomie croissante se démarque sur ce point de celles des autres cinémathèques françaises pour lesquelles la part des subventions publiques dans les ressources d'exploitation est en moyenne proche de 80 %.

L'évolution des activités et du financement de l'Institut Lumière n'a pas remis en cause la prédominance de l'État et des collectivités territoriales dans les instances associatives, en raison de l'intérêt général de sa mission principale. Ceci n'est pas sans poser certaines difficultés dans la gestion interne de l'association et dans la recherche d'un juste équilibre entre ses différentes missions et activités.

En effet, les ressources tirées des ventes du partenariat et du mécénat n'ont, en pratique, pas vocation à couvrir les charges induites par l'exercice des missions d'intérêt général, auxquelles les subventions publiques ont vocation à être affectées (conservation et restauration de films, action culturelle à destination des publics scolaires). Les relations entre l'Institut Lumière et sa filiale commerciale, Cinémas Lumière, qui bénéficie d'apports importants de ses actionnaires afin de faire face à des difficultés de trésorerie, illustrent ce risque d'utilisation de ressources

publiques pour financer des activités commerciales. Tout ceci impose une gestion comptable plus structurée, afin de s'assurer de l'absence de reversement de subventions à des activités qui ne sont pas supposées en bénéficiaire, ainsi qu'une comptabilité analytique suffisamment fine.

La Cour recommande donc que l'Institut Lumière finalise les efforts en ce sens pour bien mesurer le besoin de financement public pour ses activités d'intérêt général.

En dépit de ces contraintes, le modèle de financement de l'Institut Lumière a permis, jusqu'en 2019, l'extension des activités de l'association, sans solliciter davantage les collectivités et l'État, qui bénéficiaient des retombées positives en termes économiques, de public et d'image.

B - Des ressources propres gravement affectées par la crise, à l'image du secteur culturel

1 - Un chiffre d'affaires amputé du fait de l'épidémie de covid 19

Comme tous les établissements culturels, l'Institut Lumière a fermé ses portes au public le 15 mars 2020. La suspension de ses activités a concerné les salles de cinéma (celles de l'Institut et celles de sa filiale Cinémas Lumière), le musée et les activités pédagogiques, la librairie et le café Lumière, les galeries et son offre de privatisation et location d'espaces. L'arrêt de l'activité a été total pendant deux mois et demi, avant une reprise progressive entre le 5 juin et le 22 juin. Il a dû de nouveau interrompre ses activités ouvertes au public à partir du re-confinement lié à la deuxième vague de l'épidémie de covid 19 le 30 octobre.

Entre la réouverture des salles et le mois de septembre 2020, les Cinémas Lumière ont enregistré une fréquentation en baisse d'environ 45 % par rapport aux années précédentes, qui se traduit par une diminution de 54 % des recettes de billetterie. La fréquentation des projections organisées par l'Institut Lumière est encore plus touchée. L'association a fait face à une chute de son chiffre d'affaires sur tous les segments de son activité. En octobre 2020, l'Institut Lumière évaluait ainsi à 800 000 € la perte de recettes de billetterie pour l'année 2020. Au-delà des premiers mois de reprise, l'Institut Lumière risque de pâtir durablement de la diminution de la fréquentation des salles de cinéma.

Les cinémas face à la crise sanitaire

Les salles de cinéma françaises comptabilisaient 213,3 millions d'entrées payantes en 2019, dont 34,3 millions (soit 16 %) pour les mois de juillet et août.

À la suite de leur fermeture durant le confinement lié à la première vague de l'épidémie de covid 19 à compter du 15 mars 2020, les salles de cinéma ont été autorisées à accueillir à nouveau du public le 22 juin 2020. Fin juillet, la direction des études, des statistiques et de la prospective du CNC estimait à 4,8 millions le nombre d'entrées au mois de juillet, soit une baisse d'environ 74 % par rapport au mois de juillet 2019.

L'activité de distribution et de projection des films demeure en effet conditionnée à la reprise des festivals et marchés professionnels. Les mauvais résultats de fréquentation, après 99 jours de fermeture, peuvent ainsi être expliqués par le faible nombre de films distribués, en particulier de films américains, dont la part de marché dans le total des entrées dépassait 55 % en 2019.

Le ministère de la culture²⁷⁰ estimait, début juillet 2020, que le secteur de la distribution et projection de films connaîtrait une perte totale d'activité de 1,6 Md€ en 2020, soit une baisse de 46 % par rapport à 2019. Les deux tiers de cette perte d'activité sont attendus hors période de confinement. La mise en place d'un couvre-feu en octobre suivi d'un re-confinement, va très probablement contribuer à creuser davantage ces pertes.

2 - L'incertitude quant à l'engagement des mécènes et partenaires privés

Au-delà de la perte de chiffre d'affaires, l'Institut Lumière est confronté à la volatilité des financements provenant de ses partenaires privés.

Les recettes du mécénat comme des partenariats privés sont corrélées à la visibilité dont les financeurs peuvent espérer bénéficier en contrepartie et à la santé financière du partenaire. Parmi les activités de l'Institut Lumière, c'est très majoritairement l'organisation du Festival Lumière qui génère ce type de recettes.

²⁷⁰ L'impact de la crise de la covid 19 sur les secteurs culturels, étude du ministère de la culture en collaboration avec un cabinet externe, juillet 2020.

Si l'association indique que tous les partenaires et mécènes de l'Institut Lumière se sont maintenus, ce n'est pas le cas de ceux qui s'associent spécifiquement au Festival : l'évènement, pour 2020, a ainsi enregistré la perte de quatre partenaires et une diminution des soutiens de plusieurs autres. Cela aboutit à une perte de 600 k€ de recettes de mécénat et partenariat pour l'édition 2020 du Festival sur les 2,5 M€ comptabilisés l'année précédente.

Une étude de l'Admical²⁷¹ examinant l'impact de la crise sanitaire sur l'engagement des mécènes soulignait que jusqu'alors, la culture et le patrimoine pesaient pour 38 % du mécénat en termes d'entreprises engagées, et pour 25 % du budget du mécénat en France. Elle concluait à un probable recentrage des priorités des mécènes et partenaires, au détriment de la culture et du patrimoine. *A contrario*, l'Institut Lumière indique que ses partenaires lui ont affirmé que leur repli était seulement conjoncturel.

C - Une vulnérabilité à la crise actuelle variable selon le modèle de financement des entreprises culturelles

1 - Les associations culturelles peu subventionnées particulièrement exposées malgré l'aide d'urgence

La crise sanitaire liée à l'épidémie de covid 19 conduit à une situation paradoxale dans laquelle une association qui pouvait être qualifiée de vertueuse par sa moindre dépendance aux fonds publics, se trouve particulièrement exposée.

Les collectivités publiques ont rapidement annoncé le maintien des subventions au niveau des années antérieures, en soutien aux associations affectées par la crise sanitaire, ce dont a bénéficié l'Institut Lumière. Dans ce contexte, les structures culturelles les moins dépendantes en temps normal aux subventions publiques sont plus affaiblies que les entités financées principalement sur fonds publics, ou que les établissements sous statut public.

Au-delà du maintien de ses subventions, l'Institut Lumière a, comme d'autres acteurs économiques et culturels, bénéficié de dispositifs d'aide mis en place en urgence à partir du mois de mars 2020. Cela a concerné en premier lieu le déploiement du chômage partiel pour une partie des effectifs de l'association, lui permettant une prise en charge de 114 000 €, ce qui représente 6 % de ses charges de personnel

²⁷¹ Association pour le développement du mécénat industriel et commercial, étude réalisée entre avril et juin 2020.

en 2019. Un prêt garanti par l'État devrait par ailleurs lui être accordé pour un montant de 500 000 € remboursables sous un délai d'un an. Pour sa filiale Cinémas Lumière, la quasi-totalité des effectifs a été placée en chômage partiel, permettant une prise en charge de 44 000 €, soit environ 9 % des charges de personnel 2019 de la société. La filiale a par ailleurs pu mobiliser un prêt garanti par l'État à hauteur de 392 000 € et négocier un report d'échéance de prêts.

En complément, l'Institut Lumière a déposé des demandes d'aides exceptionnelles auprès de tous ses financeurs, dans le cadre des dispositifs déployés par chacun d'eux (fonds d'aide d'urgence de la ville de Lyon, fonds régional d'urgence culture de la région Auvergne-Rhône-Alpes, etc.). La métropole de Lyon a notamment accordé une subvention exceptionnelle de 200 000 € pour permettre l'organisation du Festival Lumière. Les tarifs de la billetterie de l'évènement ont également été revus à la hausse pour compenser une partie des pertes de recettes.

À l'aune du cas particulier de l'Institut Lumière, les mesures de soutien mises en œuvre jusqu'à présent par l'État, ses opérateurs et les collectivités locales, chacun de leur côté, n'apparaissent pas coordonnées ou articulées entre elles.

2 - Passée la crise, une stratégie de financement des acteurs associatifs de la culture à mieux définir

Si ces dispositifs de soutien d'urgence sont essentiels à la survie à court terme de l'association, qui espère pouvoir limiter son déficit à 200 000 € en 2020, la crise sanitaire risque en définitive de mettre à mal le modèle de financement développé par l'Institut Lumière depuis des années. Dans ce contexte, il souhaite un rééquilibrage de son financement par les acteurs publics et estime ne plus être en mesure de développer de nouveaux projets sans ce préalable.

La crise met ainsi en exergue les limites conjoncturelles d'un modèle de financement du secteur culturel associatif, encouragé à se tourner davantage vers les partenaires privés.

Mais le souhait de l'Institut Lumière comme d'autres acteurs de la culture se heurte toutefois au fait que l'État et les collectivités locales vont aussi faire face aux conséquences budgétaires de la crise, et on peut s'interroger sur la soutenabilité de leur soutien. La concurrence entre les bénéficiaires de ces ressources publiques risque d'en être renforcée. À titre d'exemple, fin septembre 2020, la ville de Lyon annonçait avoir reçu des demandes d'aides des acteurs culturels pour un montant total de 9 M€, alors qu'elle avait doté initialement le fonds

municipal d'aide d'urgence de 4 M€ seulement²⁷². À cet égard, les acteurs privés non lucratifs qui ont le moins de liens avec les financeurs publics sont sans doute les plus fragiles.

En septembre 2020, le ministère de la culture annonçait que le secteur avait déjà bénéficié de 949 M€ à destination des intermittents du spectacle et de 3,3 Md€ de prêts garantis par l'État et autres aides transversales, incluant le recours au chômage partiel, ou encore l'exonération de charges salariales. À cela s'ajoute le plan de relance présenté début septembre qui mobilise 2 Md€ en faveur du secteur culturel. 428 M€ sont consacrés à la « modernisation des filières stratégiques culturelles » dont 165 M€ sont orientés vers la filière cinéma, qu'il s'agisse de l'accompagnement à la production et aux exploitants de cinéma ou au soutien aux cinémathèques et aux ateliers d'éducation à l'image. En outre, lors de l'extension du couvre-feu le 22 octobre, la ministre de la culture a annoncé le déblocage de 115 M€ d'aides supplémentaires au secteur de la culture dont 30 M€ destinés au cinéma.

À ce stade, toutefois, le plan de relance comme les mesures prises par les collectivités locales sont destinés à surmonter la crise, mais ses orientations ne dessinent pas encore de stratégie globale pour le secteur, qui prendrait en compte la grande diversité des acteurs culturels et de leurs modes de financement sur l'ensemble du territoire. La Cour invite donc l'État et les collectivités territoriales à définir, dans les territoires, une stratégie commune, sur le financement des acteurs associatifs du monde de la culture après la crise.

²⁷² Le budget primitif 2020 de la ville de Lyon prévoyait un montant total de subventions aux organismes de droit privé de la sphère culturelle d'un peu plus de 40 M€. Le fonds d'aide d'urgence de 4 M€ représente donc une augmentation de ce poste d'environ 10 %.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au vu de ses réussites mais aussi de ses difficultés dans la période actuelle, l'Institut Lumière peut être considéré comme un exemple des problématiques que traversent les associations culturelles en 2020. Il incarne la capacité des acteurs associatifs à diversifier leur offre ainsi que leur public et leur financement, répondant ainsi aux objectifs poursuivis par les collectivités publiques. Il conforte la pertinence d'un exercice partagé de la compétence culturelle entre tous les échelons d'action publique.

Néanmoins, sous l'effet de la crise sanitaire, le modèle de développement et de diversification de ressources privées qui a été le sien jusqu'à présent semble particulièrement fragilisé. Au-delà du soutien public dont l'Institut Lumière peut bénéficier, au titre des aides d'urgence ou du plan de relance, il est tenté de faire appel de manière structurelle à davantage de financements publics. Dès lors, il appartient à l'État et aux collectivités de coordonner leurs dispositifs de soutien, en définissant des orientations de politique culturelle claires, qui permettent ainsi à l'Institut Lumière, comme aux autres associations du secteur culturel, de bâtir une stratégie à long terme en redéfinissant, le cas échéant, leurs périmètres d'activité.

1. En conséquence, la Cour formule les deux recommandations suivantes à l'Institut Lumière : finaliser le suivi comptable analytique de ses activités, afin de mieux objectiver le coût et le besoin de financement public pour ses missions d'intérêt général ;
2. élaborer et présenter aux instances associatives un projet pluriannuel envisageant plusieurs hypothèses d'activité en fonction des contributions des financeurs publics et privés.

Réponses

Réponse du président de la métropole de Lyon.....	343
Réponse du maire de la commune de Lyon.....	343
Président du conseil d'administration de l'Institut Lumière.....	344

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre de la culture
Président de la région Auvergne-Rhône-Alpes

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA MÉTROPOLE DE LYON

Par lettre du 24 novembre 2020, vous me communiquiez le chapitre intitulé « L'institut Lumière : une association culturelle à l'épreuve de la crise sanitaire », destiné à figurer dans le rapport annuel 2021 de la Cour des comptes.

Ce rapport permet d'illustrer le dynamisme de l'offre et de l'attractivité culturelle des acteurs associatifs dans les territoires. À ce titre, l'Institut Lumière se distingue par son développement rapide, assis sur la diversification de ses activités et de ses financements. Son modèle économique est cependant brutalement remis en cause par la crise sanitaire, qui réinterroge tant les stratégies poursuivies jusqu'alors que le périmètre de ses activités.

Je ne peux que souscrire à vos constats, en réaffirmant mon entier soutien à l'ensemble des acteurs de la filière culturelle, tout particulièrement touchés par la crise. Au-delà des efforts importants déjà mis en œuvre par les collectivités territoriales, leur situation souvent critique justifierait l'adoption urgente par l'État d'un ambitieux plan de soutien.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE LYON

J'ai pris connaissance avec attention de votre courrier du 24 novembre 2020, relatif au chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2021 de la Cour des comptes et intitulé : « L'Institut Lumière : une association culturelle à l'épreuve de la crise sanitaire ».

Je veux d'abord remercier et saluer le travail mené par la Cour des comptes en lien avec la Chambre Régionale des Comptes Auvergne Rhône-Alpes.

Comme le rapport le souligne en différents moments, l'Institut Lumière est une association particulière, dans la mesure où elle porte vigoureusement et avec talent un projet culturel ample, dense, et d'intérêt général.

L'Institut Lumière a su, grâce à l'engagement de son Président, de son Directeur et de ses équipes, diversifier son projet et ses activités, maintenir un équilibre entre ressources publiques et privées, et surtout, obtenir pour l'ensemble de ses projets l'adhésion de nombreux publics et la reconnaissance du secteur professionnel et de la presse.

Cela me semble particulièrement notable pour une structure qui se situe au cœur d'un champ professionnel particulier, le cinéma, qui associe des logiques d'ordre privé et public. L'Institut Lumière a réussi, au sein de cet écosystème, aussi bien à Lyon qu'aux niveaux national et international, à promouvoir une vision et une défense du cinéma de patrimoine qui est importante et nécessaire, face aux bouleversements des logiques industrielles et des pratiques culturelles qui se renouvellent.

La Cour des Comptes souligne que « La forme associative de l'Institut Lumière lui permet ainsi à la fois de porter un projet culturel et artistique autonome tout en offrant la possibilité aux collectivités de faire valoir leurs propres priorités » : « (...) Cela témoigne de l'atteinte d'un équilibre au sein d'un projet artistique permettant de poursuivre les objectifs de politique culturelle distincts fixés par les financeurs multiples ».

La Ville de Lyon se réjouit particulièrement de ces appréciations qui mettent en valeur un outil de politique publique, dynamique et efficient, d'autant plus que l'Institut Lumière sur les années à venir doit poursuivre son rôle au sein de la politique culturelle municipale, comme l'un des acteurs majeurs dans le domaine du cinéma et de l'image.

Comme la Cour des comptes nous y invite, en lien avec les autres financeurs publics, la Ville de Lyon se montrera attentive au projet de l'Institut et à son Plan stratégique et développement, sur un moyen et long terme, afin que les actions et déploiements soient réalisés au regard des ressources et moyens disponibles.

Cela est d'autant plus nécessaire dans cette période de crise sanitaire qui bouleverse de manière conjoncturelle, et sans doute structurelle, les équipements culturels français, quels que soient leurs modèles économiques et leurs statuts juridiques.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'INSTITUT LUMIÈRE

Je vous remercie pour ce chapitre qui nous semble refléter avec justesse la situation de l'Institut Lumière. Nous n'apportons donc pas de réponse.

Toute l'équipe administrative de l'Institut Lumière se joint à moi pour vous remercier de la richesse de nos échanges lors de l'audition que nous avons eue au sujet du rapport avec les services de la Cour.
