

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- audition de M. Pierre MOSCOVICI, Premier président de la Cour des comptes, sur le rapport d'enquête réalisé par la Cour, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, sur l'évolution des dépenses publiques pendant la crise sanitaire et le bilan opérationnel de leur utilisation 2
- audition de M. André BARBÉ, président de section à la Cour des comptes, sur le rapport d'enquête réalisé par la Cour, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, sur la rémunération des agents publics en arrêt maladie 17
- information relative à la commission 26
- présences en réunion 27

Mercredi

15 septembre 2021

Séance de 9 heures

Compte rendu n° 114

SESSION EXTRA-ORDINAIRE DE 2020-2021

Présidence de

**M. Eric Woerth,
*Président***



La commission entend M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes, sur le rapport d'enquête réalisé par la Cour, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, sur l'évolution des dépenses publiques pendant la crise sanitaire et le bilan opérationnel de leur utilisation

M. le président Éric Woerth. Je souhaite la bienvenue à M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes. M. Moscovici nous présente un rapport qui a été demandé par notre commission en application du deuxième alinéa de l'article 58 de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances) et qui est relatif à l'évolution des dépenses publiques pendant la crise et au bilan opérationnel de leur utilisation. Ce thème avait été suggéré à la commission par Jean-Noël Barrot et moi-même.

Le Premier président de la Cour des comptes est venu accompagné de Christian Charpy, président de la première chambre, ainsi que des trois rapporteurs, Cécile Fontaine, Lorraine Aeberhardt et Jean-Pierre Viola.

L'analyse de la Cour se situe dans le droit fil de la présentation du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, qui a eu lieu en juin dernier. La réponse à la crise, à travers l'engagement de dépenses supplémentaires en 2020, a été massive : plus de 80 milliards d'euros, essentiellement au niveau de l'État et des organismes de sécurité sociale. Pour autant, les dépenses publiques progressent indépendamment de la réponse à la crise. Ce sujet de préoccupation a déjà donné lieu à des débats au sein de notre commission. La Cour nous fournit des éléments d'analyse fort utiles à ce propos, alors que nous nous apprêtons à examiner le projet de budget pour 2022.

Monsieur le Premier président de la Cour des comptes, nous vous écoutons.

M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour de comptes. Monsieur le président, j'ai toujours très grand plaisir à retrouver votre commission. La Cour a pour mission de nourrir le débat public, d'éclairer la décision et de contribuer au contrôle des dépenses publiques. La Constitution nous confie une mission d'assistance au Parlement. Nous avons à cœur de mener à bien cette mission et d'entretenir de bonnes relations avec la représentation nationale. Le rapport complète l'analyse d'autres travaux publiés récemment, notamment le rapport remis en juin dernier au Premier ministre relatif à la sortie de crise et le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques.

Nous avons mené un travail important pour effectuer cette analyse, avec notamment le concours de Christian Charpy, président de la Première chambre, Cécile Fontaine, conseillère maître et rapporteure générale du rapport, Lorraine Aeberhardt, conseillère référendaire, et Jean-Pierre Viola, conseiller maître et président de section à la sixième chambre, en charge notamment des finances sociales, qui a assuré le contre-rapport.

Ce rapport répond à la saisine du 23 juin 2020, précisée dans un courrier du 28 juillet 2020. Il nous était alors difficile de prévoir que la crise sanitaire serait aussi longue, conduisant le Gouvernement à prolonger les mesures économiques et sociales, et accroissant ainsi les conséquences financières. L'analyse de la Cour est centrée sur l'année 2020 mais l'année 2021 est également évoquée à travers les perspectives. Nous avons cherché à évaluer l'ampleur des ressources publiques mobilisées, essentiellement par l'État et les organismes sociaux, à déterminer dans quelle mesure la continuité du système de santé pouvait être assurée et

comment les conséquences sur notre économie et la société dans son ensemble pouvaient être limitées. Dans un second temps, nous avons dressé un bilan opérationnel des mesures engagées afin de mesurer leur efficacité mais également d'en situer les limites tout en mettant en exergue les risques de fraude ou les effets d'aubaine. Ce rapport comporte, conformément à votre demande, une comparaison avec plusieurs dispositifs anti-crise européens. Cette comparaison est riche d'enseignements sur la situation des finances publiques françaises et sur l'efficacité des mesures engagées, ce qui nous permet d'anticiper l'après-crise.

Le premier constat du rapport est que l'inflation des dépenses publiques a été inédite en 2020, ce qui s'explique en premier lieu par la réponse à la crise. Selon la comptabilité nationale, les dépenses publiques ont augmenté dans l'ensemble de 93 milliards d'euros, soit une hausse de 7,1 %. À données comparables, cette hausse ressort à 96,4 milliards d'euros, soit une augmentation de 6,4 %, dont 86 % sont explicables par le dispositif anti-crise. L'État et les organismes de sécurité sociale ont supporté l'essentiel de cet effort : 50 milliards d'euros pour l'État (soit 90 % de la hausse des dépenses constatée) et 29,5 milliards d'euros pour les organismes de sécurité sociale (soit 85 % de la hausse de leurs dépenses). Les opérateurs d'État (dont Santé Publique France) ont pour leur part dépensé 3,9 milliards d'euros. En revanche, les dépenses des collectivités locales ont baissé de 0,6 milliard d'euros au cours de la crise, principalement sous l'effet de la baisse de 2,3 milliards d'euros enregistrée au niveau des dépenses d'investissement des communes, ce qui est somme toute habituel étant donné que 2020 était une année électorale.

L'État a donc assumé l'essentiel des dépenses en réponse à la crise, dès le premier confinement, afin de répondre à la dégradation rapide et spectaculaire de la situation économique et sanitaire. Les dépenses du budget général ont augmenté de 15,5 %, soit 52,3 milliards d'euros. Les économies liées à la crise ont été limitées à 4,4 milliards d'euros alors que les dépenses hors crise ont progressé de 2,1 % (soit 6,9 milliards d'euros), en dépit d'une économie de 4,1 milliards d'euros sur la charge de la dette (principalement en lien avec l'évolution des taux d'intérêt).

Les principales dépenses de crise de l'État concernent l'activité partielle (17,8 milliards d'euros, soit les deux tiers du coût du dispositif, le solde étant supporté par l'Unedic) et le fonds de solidarité (11,8 milliards d'euros). L'État a par ailleurs compensé auprès de la sécurité sociale les exonérations des aides au paiement des prélèvements sociaux pour 3,9 milliards d'euros et pris des participations dans des entreprises touchées par la crise à hauteur de 8,3 milliards d'euros. Le bilan financier du dispositif des prêts bancaires garantis par l'État ne pourra être apprécié que dans les années futures.

Par ailleurs, l'État a financé de nombreuses aides sectorielles ainsi que des aides en faveur de l'emploi et des ménages défavorisés. Il a également mis en place un fonds de soutien aux collectivités locales et contribué au plan de soutien de l'Union Européenne.

Les dépenses de protection sociale ont augmenté de 34,8 milliards d'euros en comptabilité nationale. Ces hausses se concentrent au niveau de l'assurance maladie et de l'assurance chômage. L'assurance maladie obligatoire a vu ses dépenses augmenter de 10 % en 2020 (soit 22,1 milliards d'euros de progression), avec 24,4 milliards d'euros de dépenses liées directement ou indirectement à la crise sanitaire. Ces dépenses ont notamment contribué à compenser les pertes de recettes des établissements de santé et médico-sociaux.

Parmi les dépenses directement imputables à la crise, soit 22 milliards d'euros, figurent une dotation exceptionnelle à Santé Publique France afin de permettre

l'approvisionnement en masques et équipements de protection individuels, le remboursement des tests de dépistage, la compensation de pertes de recettes pour des établissements de santé et médico-sociaux, la compensation de pertes d'activité des professionnels, les indemnités journalières dérogatoires au droit commun.

Au-delà des effets directs de la crise sanitaire, 2,4 milliards d'euros de dépenses nouvelles sont apparus en 2020 sur les comptes de l'assurance maladie : le Ségur de la Santé (en faveur des personnels des EHPAD) pour 1,4 milliard d'euros et l'augmentation des indemnités journalières de droit commun (un milliard d'euros supplémentaires).

Les dépenses de l'Unedic ont augmenté de plus de 35 % par rapport à 2019, soit une hausse de 14,6 milliards d'euros. Cette hausse est principalement imputable au financement à hauteur d'un tiers du dispositif d'activité partielle (9 milliards d'euros). Elle résulte également de l'augmentation des indemnités chômage, dont le surcoût lié à la crise est estimé à 5 milliards d'euros (prolongation des droits des demandeurs d'emploi et aides spécifiques aux intermittents du spectacle et aux travailleurs saisonniers).

La crise a donc pesé considérablement sur les dépenses publiques.

Le second constat de notre rapport est que la réaction à la crise a été rapide et efficace, et ce malgré les difficultés de mise en œuvre. Les mesures ont été amples et protectrices pour le système de santé, les entreprises et les ménages. Toutefois, la prolongation de la crise a conduit à reconduire et élargir ces dispositifs, au prix d'une complexité et de risques croissants de fraude et d'effet d'aubaine.

Je n'évoquerai pas en détail les mesures visant à préserver l'emploi et les revenus des ménages, et notamment la prolongation des droits au chômage et les aides exceptionnelles aux personnes en situation de précarité. Je citerai simplement deux chiffres particulièrement marquants. Tout d'abord, le taux de chômage n'a augmenté que de 0,4 point en 2020, passant à 8,4 %, ce qui témoigne d'une situation plus favorable qu'à l'étranger. Par ailleurs, le revenu disponible brut a crû de 1 % en 2020.

Dans le domaine sanitaire, les bénéfices des dispositifs sont incontestables en dépit des difficultés de mise en œuvre. Dès le déclenchement de la crise, de nombreuses mesures de soutien au système de santé ont été mises en œuvre, mobilisant 22 milliards d'euros. L'objectif était de faire face à l'épidémie et de permettre la continuité du fonctionnement du système de santé. Les conditions de mise en œuvre ont été difficiles compte tenu de l'urgence. Les conditions contractuelles (achat en Chine de masques et équipements de protection) se sont par la suite normalisées.

L'État a permis aux Français de pouvoir se faire dépister sans consultation médicale préalable. La prise en charge à 100 % des tests par l'assurance maladie a contribué au ralentissement de l'épidémie. Les dépenses liées aux tests – dont le coût a été supérieur à celui de nos voisins européens – ont atteint 2,8 milliards d'euros en 2020 et ce montant s'amplifiera encore en 2021.

Un dispositif a permis de garantir aux établissements de santé et médico-sociaux un niveau de recettes au moins équivalent à celui de 2019, majoré de l'évolution prévisionnelle pour 2020. Dans le même temps, les charges supplémentaires liées à la crise sanitaire (recrutements en CDD et en intérim, heures supplémentaires, prime Covid, achat

d'équipements de protection individuels) ont été compensées. Les économies sur les soins hors Covid ont par ailleurs été neutralisées.

Les éléments d'information communiqués à la Cour ne nous permettent pas d'évaluer complètement les dépenses supplémentaires liées à la crise. Nous constatons néanmoins que la situation de trésorerie des établissements de santé s'est améliorée de 2 milliards d'euros en 2020.

Les professionnels conventionnés ont par ailleurs bénéficié d'une indemnisation au titre des pertes de revenus occasionnées par le confinement, leur permettant de couvrir leurs charges fixes. La moitié d'entre eux y a eu accès. Les honoraires de ces professionnels ont augmenté en moyenne de 2 %.

Les indemnités journalières ont augmenté dans de vastes proportions compte tenu de la mise en place d'indemnités dérogatoires, pour 1,5 milliard d'euros. Ce dispositif permettait de financer le maintien à domicile des parents devant garder leurs enfants ainsi que les personnes vulnérables. À partir de mai 2020, les indemnités journalières de droit commun ont connu une hausse d'un milliard d'euros.

Les dispositifs à destination des entreprises ont été mis en œuvre rapidement et efficacement. Ils ont permis d'assurer la pérennité du tissu économique. Ils ont été protecteurs pour leurs bénéficiaires et les critères d'éligibilité étaient d'ailleurs plutôt larges par rapport à d'autres pays.

Le fonds de solidarité a permis de verser des aides rapidement et dès le début de la crise. Il a coûté 16 milliards d'euros à l'État en 2020, en tenant compte des dépenses reportées à 2021. À compter de la fin de 2020, des mesures de recentrage ont permis d'augmenter les montants versés aux secteurs les plus sinistrés. Ce dispositif a donc été amplifié en 2021, et ce jusqu'au 30 septembre, date à laquelle il sera supprimé. Le fonds de solidarité a représenté un montant plus élevé que chez nos voisins européens. Les aides versées (non soumises à l'impôt) étaient d'ailleurs cumulables avec d'autres dispositifs.

Le dispositif d'activité partielle avait pour but d'offrir aux entreprises une alternative aux licenciements économiques. Sa mise en œuvre a été très rapide. Le recours à l'activité partielle a concerné jusqu'à 8,4 millions de salariés en avril, un niveau sans précédent, et 973 000 entreprises. Les plafonds de salaire pris en compte pour le calcul de l'aide ont été plus élevés que dans les autres pays comparables. Le coût total de ce dispositif est estimé à 26,2 milliards d'euros en 2020. La sortie progressive de l'activité partielle a introduit un reste à charge pour les entreprises à partir du 1^{er} juillet 2021 (hormis pour les secteurs protégés).

Les travailleurs indépendants ont pour leur part bénéficié d'un report de leurs prélèvements sociaux. Pour les entreprises employant des salariés, le montant des prélèvements au titre des échéances de paiement de 2020 non réglées atteignait 11,4 milliards d'euros. Les entreprises et les travailleurs indépendants relevant des secteurs les plus affectés par la baisse d'activité ont bénéficié d'exonérations, d'aides au paiement et de réductions de prélèvements sociaux qui ont limité la constitution de leur dette sociale. Le coût total de ces mesures est estimé à 5,7 milliards d'euros à la mi-juin 2021.

Les prêts garantis par l'État ont été souscrits pour l'essentiel entre avril et juin 2020 mais le dispositif s'est poursuivi jusqu'à ce jour. Le montant total des PGE octroyés par les banques atteint 142 milliards d'euros au 1^{er} août 2021. Compte tenu des taux d'intérêt plus

favorables, les PGE ont été utilisés préférentiellement par les entreprises. Le coût de ces prêts pour les finances publiques est encore indéterminé car il dépendra du taux de défaut des emprunteurs.

Le résultat opérationnel de ces mesures est tout à fait positif. Pour autant, l'élargissement et la reconduction des aides compte tenu de la persistance de la crise sanitaire ont introduit des risques qui ne sont pas à négliger, et ce d'autant plus que les aides étaient cumulables.

Des risques d'effet d'aubaine ont été relevés : la possibilité de cumuler des aides de droit commun et des aides sectorielles a permis à certaines entreprises de surcompenser leur perte de revenus. Nous pointons en particulier la conjonction de l'activité partielle et du recours au fonds de solidarité.

Des risques d'optimisation existent également dans la mesure où les remboursements passent après d'autres remboursements de droit commun. Compte tenu de l'ampleur des sommes en cause, cela entraîne une certaine incertitude sur la situation des finances publiques. Les aides sociales sont par ailleurs un risque de premier plan.

Les risques de fraude ne sont pas négligeables. La mise en place rapide et efficace des dispositifs s'est en effet accompagnée d'un allègement très important des contrôles en début de crise. Ce choix n'était pas illogique puisqu'il s'agissait de mettre en œuvre rapidement des mesures de protection dans un contexte d'incertitude totale. Nous ne le critiquons pas. Cependant, la complexification des dispositifs et leur prolongement au cours de la crise a provoqué un accroissement du risque de fraude. La Cour l'a souligné à plusieurs reprises. Les contrôles liés au fonds de solidarité ont été progressivement renforcés (contrôles *a posteriori* à partir de juillet 2020, dispositif d'instruction spécifique pour les demandes d'aides supérieures à 30 000 euros depuis janvier 2021) mais ils restent en deçà des enjeux. Le retour à la normale doit s'accompagner d'une plus grande vigilance. S'agissant de l'activité partielle, le ministère en charge du travail, de l'emploi et de l'insertion réfléchit à une nouvelle stratégie de contrôle, ce qui devrait conduire au réexamen des aides accordées lors de la première vague.

Enfin, l'activité de contrôle fiscal et social a été interrompue pendant le confinement, et n'a repris que progressivement.

La Cour estime que le dispositif d'urgence massif a permis d'atteindre ses objectifs de court terme, en protégeant le système de santé, les ménages et les entreprises : nous n'avons pas vu de paralysie du système de santé, de montée alarmante du chômage, d'explosion de la pauvreté ou de faillites massives d'entreprises. Je pense en particulier aux personnes actives en situation de précarité ou aux étudiants isolés.

Les finances publiques françaises ont joué un rôle essentiel pour amortir les effets de la baisse de la production de richesse nationale, en se substituant en partie aux employeurs et aux clients. L'État a joué son rôle d'assureur de dernier ressort.

À moyen terme, la situation appelle à la vigilance pour la sortie de crise. Les entreprises françaises se trouvent dans une situation moins favorable que dans les autres pays européens avec un endettement élevé (renforcé par les PGE). La Banque de France a d'ailleurs récemment pointé la grande hétérogénéité des situations. Pour les secteurs les plus durement touchés par la crise, les effets pourraient être durables. De même, la situation des ménages est

hétérogène. Les catégories les plus touchées par la crise ont été les travailleurs précaires, les étudiants et les artisans et commerçants relevant des secteurs les plus pénalisés.

Le troisième constat de notre rapport est que la crise aura des effets durables sur les finances publiques. Tout naturellement, les mesures liées à la crise ont été financées par la dette. La dette publique atteint 115,1 points de PIB, soit 2 650 milliards d'euros. Elle a augmenté de 20 points de PIB par rapport à 2019. Nos projections montrent que l'endettement devrait se maintenir durablement à ce niveau. Le prolongement de dispositifs de soutien au-delà de la crise sanitaire proprement dite pèsera sur les finances publiques. Des coûts pérennes s'ajouteront aux coûts transitoires de gestion de la crise. Les accords du Ségur de la Santé prévoient ainsi une augmentation des rémunérations, ce qui représente un investissement financier important (près de 10 milliards d'euros en 2021, 12 milliards d'euros en 2022, soit près de 0,5 % du PIB). Cet investissement s'accompagnera-t-il d'une réorganisation du système de santé ? De même les honoraires des professionnels de santé de ville ont été revalorisés. Ces charges massives ne pourront être financées que par des économies sur d'autres types de dépenses publiques, y compris au niveau de l'assurance maladie. Je vous renvoie au rapport que nous avons soumis au Président de la République et au Premier ministre afin que la mise en place des politiques publiques soit plus efficace et plus équitable. La recherche d'économies et d'efficacité n'est pas antinomique avec un esprit de plus grande justice. Les efforts visant à soutenir la relance économique risquent également d'être pérennisés.

Pour réussir la sortie de crise, nous devons nous efforcer de redresser progressivement la trajectoire des finances publiques. Nous avons déjà souligné ce point. La France est plus endettée que ses voisins européens, ce qui est lié essentiellement aux dépenses publiques. Leur hausse a certes ralenti ces vingt dernières années, elle est plus rapide que dans les autres pays, de sorte qu'avant la crise, le taux d'endettement de la France se situait déjà 9 points de PIB au-dessus de la moyenne de l'Union Européenne. La crise a encore amplifié les écarts. La trajectoire pour le redressement des finances publiques en 2021 est également en décalage par rapport aux stratégies mises en œuvre par la plupart de nos partenaires européens. Ainsi, en 2024, la France serait le pays le plus endetté de la zone euro avec un taux de 120 % de PIB tandis que la plupart des autres pays envisagent une baisse de leur taux d'endettement à partir de 2022.

La Cour a appelé, dans son rapport commandé par le Premier ministre, à la mise en extinction progressive des dispositifs coûteux de sortie de crise, et à infléchir le rythme des dépenses publiques. L'objectif de cette démarche est d'améliorer la qualité des dépenses publiques et d'identifier des sources d'économies potentielles. Cette préconisation reste d'actualité. Nous aurons l'occasion de développer et actualiser ce sujet à l'occasion des rapports que nous devons remettre, que ce soit le rapport demandé par la commission des finances du Sénat ou le rapport sur le budget 2022.

Les dépenses importantes résultant de la crise nous apparaissent justifiées, et le bilan de ces actions est positif, mais le contrôle et l'évaluation ne sont pas un luxe car ils permettent de garantir une certaine qualité de la dépense publique.

Les trois principales conclusions de notre rapport sont donc en premier lieu que les dépenses publiques ont massivement augmenté en 2020, principalement en lien avec la réponse à la crise sanitaire, en deuxième lieu que le bilan opérationnel de ces mesures d'urgence est positif dans l'ensemble, mettant en exergue la pertinence de ces mesures et l'efficacité dans leur mise en œuvre par les administrations publiques, même si cela s'accompagne cependant de risques, notamment de risques de fraude, et en troisième lieu que l'objectif en sortie de crise

est de renouer avec la croissance économique tout en redressant la trajectoire des finances publiques.

M. le président Éric Woerth. Ce rapport reprend des éléments déjà connus mais il comporte des éléments chiffrés plus précis sur les dépenses qui ont été engagées en 2020. La situation restera similaire pour les finances publiques en 2021, même si la situation économique et sanitaire s'est améliorée. Le programme de soutien était une nécessité. Les mesures ont été efficaces et les dépenses se situent à un niveau médian par rapport aux autres pays. Il n'en demeure pas moins que la situation des finances publiques est préoccupante, et qu'elle l'était déjà avant la crise. Vos propos dans la presse ce matin en attestent également.

Vous évaluez les dépenses de crise à environ 83 milliards d'euros mais vous indiquez que les dépenses hors crise sont également en augmentation. Pourriez-vous préciser votre méthodologie afin de distinguer ces deux ensembles ? Nous avons d'ailleurs procédé à nos propres évaluations et nos résultats sont convergents. Les dépenses hors crise sont en nette augmentation par rapport aux années précédentes. Il ne faudrait pas que nous tombions dans l'excès consistant à vouloir dépenser sans contraintes pour nos dépenses courantes, au risque de dégrader durablement nos finances publiques et de compromettre notre souveraineté financière. Les finances publiques ne doivent pas être les oubliées de la reprise. Le retour à la croissance doit s'accompagner d'une gestion sérieuse des finances publiques.

La situation des dépenses courantes est tout aussi préoccupante en 2021 et pour le budget 2022.

Nous avons déjà évoqué la possibilité de voter une loi de programmation de nos finances publiques. Cela permettrait de mettre en exergue des priorités ainsi que les moyens de les financer – car il est possible de trouver des économies au niveau du budget de la France. La Cour des comptes joue un rôle majeur dans l'évaluation des dépenses publiques et elle le fera encore plus dans l'avenir, et le Parlement aspire également à jouer un tel rôle. Nous devons organiser la dépense publique de manière à dépenser efficacement. C'est une question de volonté politique. C'est aux responsables politiques de déterminer si les finances publiques doivent être un élément primordial durant la reprise.

Mon dernier point porte sur les PGE. Estimez-vous que le coût net de ce dispositif pourrait être positif pour l'État, comme nous l'avons généralement constaté par le passé lorsque l'État apportait sa garantie ? D'après les représentants de la FBF (Fédération bancaire française), les défaillances pourraient être relativement peu fréquentes, ce qui est plutôt une bonne nouvelle.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Ce rapport est très important et je vous remercie, Monsieur le Premier président, de l'avoir présenté en personne. Il remet en perspective les débats que nous avons eus sur la contribution de l'État, des administrations et des collectivités à la réponse financière à la crise sanitaire. Nous saurons nous rappeler de ces chiffres lors de l'examen du projet de loi de finances.

Ce rapport nous renseigne sur l'efficacité du recours à la dépense publique au cours de la crise, et sur son caractère d'investissement : l'activité partielle peut être considérée comme une forme d'investissement dans la mesure où les recettes fiscales et sociales depuis le début de 2021 sont supérieures aux prévisions. De même, le fonds de solidarité peut-il être considéré comme un investissement. L'objectif de ces mesures était de protéger le tissu économique et de lui permettre de redémarrer dans de meilleures conditions. La question centrale est : la dépense

publique a-t-elle été efficace dans la réponse à la crise ? Plus que le montant, c'est le bon usage qui importe. Nous pourrions effectuer une comparaison avec les crises précédentes, pour lesquelles les causes et les réponses ont été différentes. Il serait intéressant de comparer le retour sur investissement des dépenses publiques consenties lors des différentes crises en termes d'emploi, d'investissement des entreprises et de niveau de vie des ménages.

Vous ne vous êtes pas attardé sur les aides aux ménages, notamment les plus précaires, mais je rappellerai que ces aides ont permis à ces ménages de maintenir leur niveau de vie et de pouvoir repartir vers l'emploi et la formation, conservant leur capacité à contribuer à la prospérité de notre pays.

Ce rapport est également important dans la mesure où il nous questionne sur la maîtrise des dépenses publiques futures. Je rejoins le président de la commission : ce sera un enjeu fondamental pour les prochaines années. Nous devons analyser le contrôle de la dépense publique avant la crise : qui a été en capacité de maîtriser la dépense publique ? Nous proposons effectivement une réforme de la loi organique afin de renforcer notre capacité à maîtriser, contrôler et évaluer la dépense publique au niveau du Parlement.

Est-il pertinent selon vous de prendre en compte la charge négative de la dette dans le calcul de la progression des dépenses publiques, au risque de masquer les chiffres ? J'imagine que vous vous êtes aussi posé la question... Il est relativement insincère de souligner que les dépenses publiques ont été allégées de 4,1 milliards d'euros parce que nous nous sommes endettés à un taux négatif. Nous devrions peut-être isoler cette somme.

Je ne comprends pas la différence entre les 4,8 milliards d'euros d'augmentation des dépenses « hors crise » de l'État et les 6,9 milliards d'euros mentionnés plus loin dans votre présentation.

Même si j'imagine que les évaluations concernant les PGE sont difficiles, je souhaiterais savoir comment les appels à la garantie de l'État sont suivis par vos soins.

Vous préconisez des vérifications des pertes d'activité déclarées par les professionnels de santé conventionnés. Je souscris à cette proposition. D'ailleurs, une campagne de rappel de sommes indues a été diligentée récemment par l'assurance maladie. Que pensez-vous des critères de calcul retenus ? Comment les professionnels de santé ont-ils réagi ? Quelles modalités de remboursement ont été proposées par la CNAM ?

Concernant l'extinction progressive du « quoi qu'il en coûte » et des dispositifs d'aide, le Gouvernement a anticipé votre recommandation. Le ministre de l'économie présentera bientôt les modalités d'attribution des aides d'urgence aux entreprises en sortie de crise. Que pensez-vous du calendrier ? Est-il suffisamment ou trop prudent à vos yeux ?

Vous proposez de supprimer les fonds de concours aux achats liés à la crise sanitaire. Je souscris à cette idée. Cependant, les parlementaires sont contraints dans ce type d'initiative. Que pensez-vous de la capacité du Gouvernement et des administrations à reprendre ces propositions ?

M. Saïd Ahamada. Votre rapport montre que les mesures engagées ont permis de largement protéger le pays des effets de la crise, aussi bien du point de vue économique que social. Les dispositifs d'aides d'urgence ont atteint leur objectif. Le « quoi qu'il en coûte » a été salutaire car il a permis de prévenir des faillites d'entreprises et une explosion du chômage

et de la pauvreté. Les finances publiques ont donc joué un rôle d'amortisseur face à la chute de la production nationale. Les dépenses des administrations publiques ont ainsi augmenté de 5,5 %, soit 73,6 milliards d'euros, en raison des dépenses induites par la crise sanitaire et ses conséquences économiques et sociales. Les aides aux ménages ont fonctionné à plein régime et ont permis de préserver la situation sociale des Français, notamment des plus précaires. Je pense aux allocations chômage, qui ont augmenté de 5 milliards d'euros par rapport au 2019, et aux aides exceptionnelles de solidarité mises en place par le Gouvernement, à destination des jeunes et des ménages, versées en avril, mai et novembre 2020, pour un total d'environ deux milliards d'euros.

La Cour conclut que la situation des ménages a été globalement préservée mais dénote une certaine hétérogénéité des situations. Pourriez-vous revenir plus précisément sur les disparités qui ont pu pénaliser les citoyens les plus modestes ? Quelles seraient vos recommandations pour réduire ces inégalités ?

Mme Véronique Louwagie. À la fin de votre présentation, vous rappelez que la dépense publique était déjà supérieure à la moyenne de la zone euro avant la crise. L'Insee a noté une augmentation de 2,6 % de la dépense publique en 2019 alors que la moyenne du quinquennat précédent était de 1,4 % par an. Cette situation s'est aggravée depuis.

Notre dette se monte aujourd'hui à 2 739,2 milliards d'euros. L'inflation ne nous permettra pas de réduire ou de stopper le creusement de la dette – tout du moins c'est mon sentiment. Suggérez-vous dans votre rapport de demander au Gouvernement d'enclencher enfin la réduction des dépenses publiques ?

Vous avez fait état des fraudes et de la complexité des dispositifs. Avez-vous été en mesure d'identifier le coût des fraudes liées au Covid pour les finances publiques, compte tenu notamment de l'allègement des contrôles. Pouvez-vous par ailleurs détailler les recommandations que vous avez émises concernant les modalités d'attribution des aides aux entreprises affectées par la crise ? Quelles bonnes pratiques préconisez-vous ?

M. Mohamed Laqhila. Je note avec satisfaction que les dispositifs mis en place selon le principe du « quoi qu'il en coûte » ont largement atteint leur objectif à court terme : préserver notre économie et éviter que la crise sanitaire ne dégénère en crise sociale. Vous notez cependant que les dépenses courantes tendent à augmenter, ce qui est plus préoccupant. Pouvez-vous identifier la nature de ces dépenses et êtes-vous en capacité de les définir précisément durant cette période particulière ?

Aucun pays au monde n'a aidé ses entreprises et ses ménages les plus précaires comme nous l'avons fait. La Cour souligne les risques que pourrait provoquer la prolongation des dépenses publiques « au-delà du nécessaire ». Pouvez-vous développer ce point ? Les moyens destinés à prévenir les dérives et les fraudes sont-ils suffisants ? Nous pensons que nous devons tirer les leçons de la sortie de crise ratée entre 2010 et 2014, tant au niveau national qu'euro-péen. Grâce à l'action du Président de la République et du Gouvernement, nous sommes bien engagés.

Mme Christine Pires-Beaune. Nous nous réjouissons que les institutions chargées de contrôler l'action du pouvoir exécutif jouent leur rôle mais le rapport que vous nous avez remis ne manque pas de nous inquiéter. Beaucoup ont redécouvert les vertus de l'État providence. Ce que l'on pensait impossible depuis plusieurs décennies l'a été à la faveur de la suspension de règles européennes. Toutefois, si le « quoi qu'il en coûte » explique pour la majeure partie la hausse des dépenses de l'État, des dépenses sans lien avec la crise ont également augmenté,

contribuant à près de 14 % de la hausse des dépenses publiques. Cela ne peut nous laisser indifférents. La Cour appelle à revenir à des mesures ciblées et une intensification des contrôles. Alors que notre groupe politique n'a cessé de marteler la nécessité de contreparties à l'octroi des aides, se heurtant toujours à un refus catégorique, nous ne pouvons que tirer la conclusion à la lecture du rapport que ces mesures auraient permis une bien meilleure gestion des deniers publics, d'autant plus que la conjonction des dispositifs existants a conduit à des risques d'effet d'aubaine et de fraudes. Ce refus constant est d'autant plus regrettable que la Cour affirme que certaines entreprises ont pu surcompenser significativement les pertes subies. Ce rapport recommande donc au Gouvernement de renforcer les contrôles, de vérifier les aides versées, de récupérer les trop-perçus auprès des entreprises qui ont été aidées au-delà du nécessaire et d'instaurer des sanctions. Cela apparaît nécessaire car les aides sont destinées à combler des pertes et ne sauraient conduire à un enrichissement sans cause, en particulier à l'approche des échéances électorales. Il est étonnant par ailleurs que le comité de suivi et d'évaluation des mesures d'urgence instauré par le Gouvernement ait estimé, en avril dernier, que ces mêmes risques étaient « modérés ». Ma question est simple : êtes-vous en mesure d'expliquer cette divergence d'opinions ? Je pense comme vous qu'il est nécessaire de dépenser bien et justement, et que le contrôle n'est pas une entrave.

M. Charles de Courson. Je vous remercie d'avoir rassemblé des éléments jusqu'alors épars. Votre rapport est particulièrement intéressant lorsqu'il éclaire l'efficacité des dépenses.

Les comptes bancaires des entreprises se sont garnis, selon les sources, de 60 à 100 milliards d'euros. À ce jour, nous avons distribué 141 milliards d'euros. Certains chefs d'entreprise ont demandé des aides dont ils n'avaient pas besoin. Il serait intéressant que vous nous donniez un éclairage à ce sujet. Avez-vous analysé la situation secteur par secteur ? D'ailleurs, nous avons versé 141 milliards d'euros aux entreprises quand les entreprises allemandes avaient reçu entre 60 et 65 milliards d'euros à la même époque.

Le risque de désincitation au travail est également à souligner. Les contrôles *a posteriori* sont impossibles. Pour une entreprise, il est simple de placer ses salariés en télétravail et de les déclarer en chômage partiel. Comment un inspecteur peut-il effectuer des contrôles avec la complicité entre les employeurs et leurs salariés ? Nous avons pu trouver quelques fraudes avec par exemple des entreprises fictives mais ce n'est pas le cœur du problème. D'ailleurs, votre rapport note qu'à un certain moment, le chômage partiel a concerné jusqu'à 40 % des salariés. Nous n'avons pas assisté à une chute de la production dans les mêmes proportions.

Des chefs d'entreprise, notamment dans la restauration, m'ont confié que leur résultat était supérieur à ce qu'il était lorsqu'ils travaillaient. Ces situations sont aberrantes.

Combien faudrait-il réaliser d'économies pour rééquilibrer les finances publiques ? Vous avez évoqué le chiffre de 20 milliards d'euros par an, mais quelle est la position de la Cour ?

Mme Bénédicte Peyrol. Ce rapport est en adéquation avec le sentiment des chefs d'entreprise, qui reconnaissent que l'État les a soutenus. Il affiche aussi une certaine prudence face à la dette et aux PGE. La Cour est d'ailleurs assez sévère lorsqu'elle juge l'accompagnement à la formation « *plus opportuniste que susceptible de conjurer les effets de la crise* ». D'ailleurs, les cadres ont largement plus bénéficié de ces formations que les salariés non qualifiés. Ces dispositifs que vous critiquez (le FNE Formation notamment) sont-ils en cause ?

Quant au contrôle parlementaire, vous recommandez la suppression du fonds de concours qui a alimenté Santé Publique France. Je pense que le rôle de contrôle du Parlement est primordial pour ces questions budgétaires.

M. Julien Aubert. Je souhaiterais également avoir des éléments complémentaires sur la méthodologie employée pour isoler les dépenses liées à la crise par rapport aux dépenses ordinaires.

Nous voyons que la France avait consacré 0,25 % de son PIB à la lutte contre la crise contre 0,42 % en juillet 2020 mais qu'en mars 2021, nous atteignons 0,86 % contre 0,69 %. Comment expliquez-vous cette différence par rapport aux autres pays ? Comment évaluez-vous l'efficacité des mesures de soutien par rapport aux pays voisins ? Avons-nous eu raison de dépenser autant ?

Vous soulignez que le Ségur de la Santé aura coûté 0,25 % du PIB. Avez-vous identifié d'autres dépenses structurelles liées à la crise ?

Enfin, comment se fait-il que la France, contrairement à ses voisins, n'ait pas cherché dès décembre 2020 à faire diminuer le coût des tests, alors que les laboratoires affichaient des résultats très élevés, et qu'elle ait attendu plusieurs mois ?

M. Jean-Paul Mattei. Vous évoquez la possibilité d'un dépassement des seuils d'aides tolérés au niveau européen. Vous proposez de récupérer une partie des aides. Avez-vous évalué les montants en jeu et les conséquences potentielles sur la santé des entreprises, notamment sur le risque de défaillance ?

Mme Marie-Christine Dalloz. Je me réjouis d'avoir des éléments sur le PGE. J'ai cherché à obtenir des statistiques sur le recours aux PGE en fonction du secteur d'activité mais on m'a opposé le secret statistique. Vous rapportez les montants des PGE à l'EBE (excédent brut d'exploitation) de chaque secteur. Nous voyons que le taux est de plus de 45 % pour le commerce. Est-ce dû au fait que l'EBE de ce secteur est très faible ? Serait-il possible de connaître les montants absolus ?

Concernant l'assurance maladie, sur les 8,9 milliards d'euros mentionnés, nous pouvons comprendre l'origine des 4,5 milliards d'euros destinés à compenser la diminution de l'activité de certains établissements – encore que tous les blocs opératoires en France n'ont pas cessé de fonctionner, et les opérations vitales ont été maintenues. Mais vous mentionnez par ailleurs 4,4 milliards d'euros de surcoûts. J'ai du mal à comprendre l'origine de ce chiffre.

Enfin, avons-nous la garantie que les 4,8 milliards d'euros octroyés à Santé Publique France n'ont pas profité en partie à des cabinets d'études et de stratégie qui auraient travaillé pour Santé Publique France ?

Je considère que nous devons absolument réduire les dépenses publiques, faute de quoi les générations futures risquent de ne pas pouvoir supporter un tel fardeau.

Mme Émilie Carriou. Je pense que nous allons devoir encore renforcer les efforts sur le système de santé, non seulement pour le pérenniser mais également pour permettre aux personnels soignants de travailler dans de meilleures conditions. Nous assistons en effet à une hémorragie au niveau de certaines catégories de personnel, ce qui représente une forme de gaspillage des ressources publiques.

Dans votre rapport remis en juillet, vous recommandiez une vérification des aides aux entreprises et trois de vos six propositions ont trait à ce sujet. Je m'étonne d'ailleurs que vous n'ayez pas mentionné la baisse de CVAE, qui représente 10 milliards d'euros par an et dont les principaux bénéficiaires sont de très grandes entreprises. Les entreprises de la finance sont aujourd'hui les plus fortes contributrices de CVAE. Cette mesure représente donc un cadeau au monde de la finance. J'aimerais que la Cour des comptes analyse l'effet de la baisse de la CVAE sur l'activité économique de notre pays, notamment de l'activité industrielle.

Vous soulignez la hausse des fraudes. À ce propos, la direction générale des finances publiques a mis en place une cellule d'une cinquantaine de personnes chargée de traquer les escroqueries au fonds de solidarité. Or, au cours d'échanges avec les syndicats, j'ai appris qu'en réalité, cette cellule ne servait qu'à combler les lacunes existantes dans les services. Avez-vous eu l'occasion d'échanger avec M. Le Maire sur l'ampleur des fraudes et le nombre de contrôles fiscaux opérés en 2021 ? Le nombre de dossiers transmis aux autorités judiciaires, en lien avec des affaires de fraudes au fonds de solidarité, est en hausse significative partout en France.

Mme Émilie Bonnard. Ma question porte sur la durée d'amortissement des PGE. Certains secteurs, comme celui du tourisme et en particulier des hébergeurs, ne verront pas leur activité redémarrer rapidement. Un échéancier de remboursement des PGE sur quatre ans est intenable pour ces acteurs. Leur modèle économique n'y résistera pas compte tenu du chiffre d'affaires qui restera déprimé. Serait-il possible d'envisager un allongement des durées de prêt et un plafonnement des échéances par rapport au chiffre d'affaires ? Il me semblerait préférable de consentir des remboursements sur des durées plus longues plutôt que de voir les défaillances se multiplier. Les secteurs de l'aviation et du transport seraient également concernés.

Mme Claudia Rouaux. Comment les compensations de pertes de revenus des professionnels de santé ont-elles été évaluées ? Quelle est la masse financière correspondante ? Sur quels régimes ces montants ont-ils été prélevés ? Les autres professions libérales (notaires, avocats, etc.) ont-elles bénéficié de compensations ?

M. Robin Reda. La question de la fiscalité a été très peu évoquée à propos du redressement des finances publiques. La France reste la championne européenne des prélèvements obligatoires et les Français s'attendent à des hausses d'impôts au vu de la hausse des encours des comptes courants et des Livrets A. Pensez-vous qu'ils échapperont à des hausses d'impôts, sachant que la capacité à mettre en œuvre des économies au niveau de la dépense publique est indéterminée ?

Les dépenses des collectivités territoriales n'ont certes pas augmenté mais leurs recettes ont diminué et on a pu voir des communes augmenter leur taxe foncière ou leur taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Pensez-vous que les dotations de droit commun aux collectivités pourraient baisser ?

M. Jean-Louis Bricout. Le coût total des tests PCR est estimé à 2,8 milliards d'euros. Nous constatons un écart important, de l'ordre de 50 %, par rapport aux prix des tests en Allemagne et en Belgique. Comment ces tarifs ont-ils été déterminés ? Qui a profité de ces écarts de prix ? Les décideurs n'ont-ils pas des comptes à rendre ?

Nous constatons que dans certains métiers, les recrutements sont compliqués – dans le domaine de la restauration par exemple. Des personnes ont quitté leur métier alors même que le chômage partiel était censé permettre le maintien de leur emploi. N'est-ce pas là un échec de la dépense publique ?

M. Pierre Moscovici. Je vous remercie pour vos remarques, qui convergent assez largement avec nos propres analyses. Je ne pourrai certainement pas répondre à toutes les questions car il nous reste encore beaucoup de travail d'analyse à effectuer. La première chambre devrait publier un rapport en mars 2022 sur les PGE. Un travail porte également sur la CVAE. Nous allons procéder à une expertise des mesures fiscales engagées pendant la crise, en analysant les contrôles avec plus de finesse. Je ne réagirai pas aux expressions d'opinion dans la mesure où nous sommes une instance apolitique et impartiale.

La Cour approuve le principe du « quoi qu'il en coûte » car la crise, par son caractère exceptionnel, appelle une réponse d'envergure exceptionnelle. L'État a joué son rôle d'assureur de dernier ressort. Pour autant, l'endettement public a fortement augmenté. Il nous reste à déterminer dans quelle mesure ces efforts ont contribué à sécuriser l'avenir de notre économie.

Je ne me prononcerai pas sur la comparaison avec les crises précédentes. J'invite à une certaine forme de prudence car toutes les crises ne sont pas de même nature et n'appellent donc pas des réponses identiques. Fort heureusement, cette crise ne s'est pas doublée d'une crise financière et le système bancaire y a résisté. Fort heureusement, sous l'impulsion de Mario Draghi, la BCE a permis de mettre en place un système qui permet aux États de recourir à la dette dans des conditions plus favorables qu'en 2008. Par ailleurs, par opposition à la crise de 1929 et à la plupart des crises économiques qui ont suivi, celle-ci n'a duré qu'une seule année.

La Cour des comptes a appelé à plusieurs reprises à la mise en place d'une loi de programmation des finances publiques mais dès que la situation le permettrait. Cela n'a pas été le cas jusqu'à présent compte tenu du contexte économique et sanitaire, qui a perduré bien plus longtemps qu'escompté. Il semble que la situation sanitaire tende à se stabiliser dans le courant de 2022, notamment grâce à la vaccination d'une large partie de la population. Nous retrouverons également davantage de visibilité sur le plan macroéconomique. Alors, nous n'échapperons guère à une loi de programmation des finances publiques. La Cour a très clairement affiché un objectif dans son rapport remis au Premier ministre : inverser la courbe de la dette entre 2023 et 2027. Indépendamment des débats sur la fiscalité, la maîtrise de la dépense publique est indispensable. La différence entre les économies des pays s'établira à travers leur capacité à réduire leur endettement et à maîtriser leurs dépenses, y compris au sein de la zone euro. À ce titre, la comparaison avec les autres pays européens est éclairante. Nous n'échapperons pas à ce rendez-vous incontournable au-delà des présidentielles.

Nous sommes une instance apolitique, et il ne nous appartient donc pas de guider les choix en matière d'économies, mais nous mettons en exergue des différences dans certains secteurs par rapport aux autres pays européens, sans pour autant que ce surcroît de dépenses ne se traduise par une meilleure efficacité. On peut donc envisager des réformes sans pour autant dégrader la justice sociale et tout en améliorant l'efficacité de l'action publique. Dans ce cadre, le contrôle n'est pas une charge mais une nécessité absolue. La Cour des comptes est très attachée à sa mission d'assistance au Parlement et jouera ce rôle aussi souvent que nécessaire.

Je ne me prononcerai pas sur la règle d'or mais la Cour a déjà évoqué à plusieurs reprises le rôle que pouvaient jouer les institutions indépendantes comme le Haut Conseil des finances publiques. Je salue d'ailleurs les propositions du rapporteur général et de votre commission et j'espère que la sagesse saura prévaloir au niveau du Parlement. Le rôle des institutions financières indépendantes se renforce partout car elles joueront un rôle majeur lorsqu'interviendra inévitablement la révision des règles européennes. Il serait tout à fait fâcheux que la France reste avec les institutions indépendantes ayant les mandats et les moyens

les plus faibles de l'Union Européenne. Ce ne serait pas un service à rendre aux citoyens ni au Parlement. Je souhaite donc que la démarche que vous avez engagée aboutisse car elle relève de l'intérêt général.

Nous ne pouvons pas piloter les finances publiques sans règles. Je souhaite pour ma part, à titre personnel, que la révision des règles européennes soit concomitante avec la suspension des règles actuelles. Il serait aberrant à mes yeux de rétablir des règles qui se sont avérées dysfonctionnelles à divers égards : elles ont un aspect procyclique, ce qui a pour effet potentiel de freiner la croissance en phase de démarrage. Nous souhaitons que les règles futures soient plus intelligentes. La France aura une occasion de faire prévaloir ses idées lorsqu'elle assumera la présidence de l'Union Européenne.

S'agissant de la hausse des dépenses publiques publiée par l'Insee et traduite en comptabilité nationale, il convient de tenir compte de la suppression du CICE. La hausse des dépenses publiques hors crédit d'impôt est ainsi plus importante, et c'est ainsi que l'on aboutit à une augmentation de 93 milliards d'euros. Afin d'évaluer l'augmentation des dépenses des administrations publiques, nous avons neutralisé des opérations de grande ampleur telles que le transfert d'une dette de 25 milliards d'euros de la SNCF et la contribution exceptionnelle de 4,8 milliards d'euros de l'assurance maladie à Santé Publique France. Nous aboutissons ainsi à un montant de 96,4 milliards d'euros. Nous avons ensuite passé en revue toutes les missions de l'État afin d'évaluer leur contribution à la réponse à la crise. Nous avons procédé à une analyse similaire pour l'Unedic, l'assurance maladie et les collectivités locales. Il n'appartient pas à la Cour de guider les choix budgétaires mais elle propose une méthode : l'introduction d'une loi de programmation des finances publiques.

Pour ce qui est des PGE, d'après le programme de stabilité 2021-2027, le coût pour l'État avait été évalué à 5,3 milliards mais d'après les informations disponibles à ce jour, les défaillances seraient moins fréquentes que dans les prévisions initiales. On peut donc espérer que le montant annoncé soit revu à la baisse. Il reste néanmoins assez difficile d'analyser l'évolution du contexte macroéconomique en 2022 et dans les années futures. La Banque de France s'intéresse à la situation des entreprises et il ressort de ses analyses que 14 % des entreprises ont vu leur trésorerie baisser et leur dette augmenter pendant la crise.

Le rapporteur général m'a interrogé sur la manière de vérifier les déclarations de perte d'activité des professionnels de santé. Dans un premier temps, l'assurance maladie a versé des provisions sur la base des montants déclarés par les professionnels, soit un total de 1,15 milliard d'euros en 2020. Elle s'est engagée à calculer le montant définitif des aides en fonction des données dont disposent les diverses administrations publiques. Cette démarche n'appelle aucune critique de notre part, bien au contraire. Nous estimons que l'exercice de la solidarité nationale appelle la mise en œuvre d'un contrôle efficace afin de garantir le paiement de la somme adéquate, quel que soit l'objet de la dépense. Dans le cadre de sa mission de certification des comptes de l'assurance maladie, la Cour s'est assurée de l'exhaustivité des engagements ainsi que de la constatation des indus.

Concernant le calendrier de sortie de crise, les recommandations de la Cour en la matière dans son rapport sur la trajectoire des finances publiques ont été suivies par le Gouvernement. D'ailleurs, à l'époque, le rapport avait suscité des critiques, mais, en fin de compte, la posture prudente de la Cour s'est avérée pertinente compte tenu des incertitudes. Nous approuvons notamment la date de disparition du fonds de solidarité et du dispositif d'activité partielle.

Lors des échanges avec la Cour, la direction du budget a fait valoir que les fonds de concours étaient réguliers et que le financement direct par l'assurance maladie par l'intermédiaire de dépenses à caractère sanitaire permettait de donner à ces dépenses un caractère de financement unique. Ces arguments n'ont pas entièrement convaincu la Cour. Il me semble par ailleurs que la création d'un programme intitulé *Matériels sanitaires pour faire face à la crise de la covid 2019*, doté de 430 millions d'euros, permettant de financer des achats de masse et l'acquisition de matériel, est un argument supplémentaire pour justifier la suppression des fonds de concours.

Plusieurs d'entre vous m'ont interrogé sur la situation des ménages. Les revenus des ménages ont été globalement préservés durant la crise mais avec une certaine hétérogénéité de situation. La crise a frappé plus durement les personnes qui travaillent dans les secteurs les plus affectés. Les jeunes, notamment les étudiants isolés, ont vécu une dégradation significative de leur situation. Inversement, le patrimoine des ménages les plus aisés s'est fortement accru. Et je ne parle pas de ceux, beaucoup plus aisés que d'autres, dont le patrimoine a explosé. L'Insee prévoit cependant que la généralisation de la vaccination permettrait un redémarrage de la consommation au quatrième trimestre, notamment pour les secteurs soumis au passe sanitaire. Le rebond serait de 4,5 % en 2021 après une chute de 7,2 % en 2020. Par ailleurs, les organismes sociaux versant des prestations sociales ont été invités, à travers la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021, à travailler davantage sur la question du non-recours aux droits de la part des personnes remplissant les critères d'exigibilité.

S'agissant des effets d'aubaine, des contrôles et des divergences de points de vue qui ont été exprimées, il n'existe pas à proprement parler de divergences massives. Nous partageons la plupart des constats du comité en charge de l'évaluation des mesures de soutien aux entreprises. Nous estimons cependant, à la différence de ce dernier, que la complexité des dispositifs de solidarité était un élément qui favorisait le développement des effets d'aubaine. Nous constatons notamment un effet d'aubaine significatif lié à l'activité partielle : des entreprises qui auraient pu poursuivre leur activité ont préféré y recourir. Si le recours croisé aux aides est relativement peu fréquent de manière générale, il est nettement plus élevé pour les entreprises du secteur de l'hôtellerie et de la restauration, et c'est précisément pour ces entreprises que nous identifions de potentielles surcompensations. Je pense qu'un outil visant à contrôler le montant total des aides perçues par chaque entreprise aurait été judicieux.

Concernant les fraudes, je vous renvoie au rapport de la Cour des comptes sur la situation des entreprises. La dette nette apparaît en légère diminution, de manière plus marquée que chez nos voisins, mais la dernière publication de la Banque de France fait état d'une augmentation de 1 % de la dette nette des sociétés non financières. Quelles que soient les révisions qui seront apportées à ces chiffres, nous soulignons que ces données agrégées recouvrent des situations hétérogènes.

La Cour souligne effectivement que la baisse des coûts est intervenue après un certain délai. L'objectif était d'assurer un très large accès aux tests, y compris auprès de laboratoires indépendants. Avec le recours massif à la vaccination, cette exception française doit connaître une forme d'extinction.

Si vous estimez ne pas avoir eu de réponse suffisamment détaillée à certaines de vos questions, nous pourrions y répondre par écrit. Comme je vous l'ai expliqué, la Cour n'a pas terminé son travail d'analyse. Elle sera toujours disponible pour vous répondre avec diligence. Nous avons toujours plaisir à échanger avec vous.

M. le président Éric Woerth. Nous vous remercions pour ce travail considérable.

Puis la commission procède à l'audition de M. André Barbé, président de section à la Cour des comptes, sur le rapport d'enquête réalisé par la Cour, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, sur la rémunération des agents publics en arrêt maladie

M. le président Éric Woerth. Nous examinons maintenant un autre rapport commandé à la Cour des comptes en application du 2° de l'article 58 de la LOLF. Ce rapport sur la rémunération des agents en arrêt maladie nous est présenté par André Barbé, président de la formation interjuridictions qui a été chargée de ce travail, lequel est accompagné de Jérôme Véronneau, conseiller référendaire et rapporteur général, de Cotilde Merlus, rapporteure extérieure, et de Denis Soubeyran, conseiller maître et contre-rapporteur. Le thème avait été proposé par Cendra Motin. L'analyse porte sur les trois versants de la fonction publique. Elle nous fournit de précieux éléments d'appréciation qui n'étaient pas disponibles jusqu'alors sur un domaine peu maîtrisé par les employeurs publics.

M. André Barbé, président de section à la Cour des comptes. Comme cela vient de vous être expliqué, ce rapport a été élaboré sous une configuration particulière à travers une délégation réunissant toutes les chambres de la Cour des comptes et des chambres régionales. Nous nous sommes intéressés à la fonction publique d'État, à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière. Cette saisine correspondait tout à fait aux compétences de notre formation, qui s'intéresse à des sujets transversaux tels que la gestion des ressources humaines. Nous espérons avoir traité les deux missions qui nous étaient données : dresser un état des lieux des arrêts maladies au sein de la fonction publique, en volume et en coût ; évaluer l'efficacité de la gestion et notamment de la maîtrise des arrêts maladie.

Les arrêts maladie ont tendance à progresser de manière préoccupante. Nous vous présentons aujourd'hui notre rapport synthétique mais des informations plus complètes figurent en annexe, notamment une analyse des causes d'absentéisme.

Les modalités de gestion des arrêts maladie diffèrent entre les trois fonctions publiques mais nous ne critiquons pas cet état de fait. Les collectivités locales disposent d'une grande marge d'appréciation, notamment pour ce qui concerne le régime indemnitaire. Il en va de même pour les établissements hospitaliers, qui sont autonomes dans leur gestion. Pour autant, nous observons des caractéristiques communes : durée des indemnisations, mode de prise en charge du traitement indiciaire, etc. Certaines de nos critiques s'appliquent aux trois versants de la fonction publique, notamment à propos de l'absence de dématérialisation, de la coexistence de deux catégories de congés de longue durée – nous pensons qu'une harmonisation est possible – et de l'insuffisance des actions de prévention.

Les données que nous vous présentons sont estimatives. Nous avons dû les construire en usant de diverses méthodes sur lesquelles je ne m'étendrai pas ici, mais qui sont expliquées dans le rapport. La rémunération des arrêts maladies se situe entre 11 et 12 milliards d'euros et nous constatons une progression de 21 % en volume entre 2014 et 2019. La durée moyenne des arrêts maladie pour l'ensemble des fonctionnaires passe de dix à douze jours.

Cette somme de 11 à 12 milliards d'euros représente entre 240 000 et 250 000 ETPT, soit autant d'emplois permanents. La presse a mentionné ces montants absolus mais il convient de rappeler que la masse salariale des trois versants de la fonction publique s'élève à

304 milliards d'euros. Le taux est donc inférieur à 4 %. Par ailleurs, la presse n'a pas toujours insisté sur le fait qu'il ne s'agit ici que d'une estimation.

Le montant réel peut être supérieur car nous n'avons pas pris en compte le coût du remplacement des agents absents. Nous n'avons pas été en mesure d'agréger les données de toutes les collectivités locales, de tous les établissements hospitaliers et même de toutes les administrations de l'État. Seuls certains ministères disposent d'une estimation fiable du coût des remplacements car ces derniers sont liés à l'impérativité de continuité du service public. Un agent travaillant dans un bureau en préfecture n'est pas nécessairement remplacé s'il est absent ; en revanche, un professeur des écoles absent est remplacé systématiquement sans délai et un professeur de l'enseignement secondaire au bout de quinze jours d'absence. Nous savons donc que les remplacements coûtent environ deux milliards d'euros par an à l'éducation nationale. Là encore, il convient de rapporter ce montant à la masse salariale chargée, qui est de l'ordre de 70 milliards d'euros.

Nous avons également été susceptibles de surestimer certains montants car nous ne disposons pas d'informations sur les régimes indemnitaires et sur les modulations susceptibles de s'appliquer par rapport au salaire perçu par les agents publics lorsqu'ils sont en inactivité. Nous avons effectué les calculs comme si la rémunération était intégralement maintenue.

Quoi qu'il en soit, cette masse budgétaire est conséquente et en augmentation, et ce sujet doit donc être traité.

Par ailleurs, les arrêts maladie de courte durée, qui sont ceux qui affichent les taux de progression les plus rapides, ont des conséquences immédiates sur la qualité et sur la continuité du service public. En effet, de manière générale, les différentes administrations parviennent à remplacer leurs agents en arrêt de longue durée. En revanche, l'absence d'un interlocuteur à un guichet ou au téléphone peut représenter une gêne dès le premier jour pour les citoyens qui cherchent à accéder à un service public.

Nous constatons par ailleurs une forte hétérogénéité entre d'une part la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière, caractérisées par des volumes importants d'arrêts maladie (nettement supérieurs aux entreprises du secteur privé) et par une forte progression du phénomène, et d'autre part la fonction publique d'État. Cette différence s'explique par le fait que les deux premières emploient un nombre assez élevé d'agents de catégorie C, qui sont les plus exposés, et qu'à l'inverse les agents de catégorie A sont plus nombreux au sein des administrations de l'État. En outre, la fonction publique d'État comprend près d'un million d'agents de l'éducation nationale, et les enseignants ne disposent pas du même régime de prise en compte des arrêts maladie. Un enseignant peut être malade en dehors de ses périodes de service. Ne se pose pas pour eux la question de la prise en compte du régime indemnitaire puisque l'on raisonne à partir du régime indiciaire.

Nous constatons que la gestion des arrêts maladie est extrêmement complexe, avec une grande hétérogénéité. Cela peut se justifier par la diversité des employeurs et de leurs missions. Il n'en demeure pas moins que les taux de remplacement des salaires sont très hétérogènes entre les catégories d'agents. Les agents contractuels, qui sont très nombreux dans la fonction publique, sont soumis au régime général, avec le versement d'indemnités journalières de sécurité sociale. Quant aux agents titulaires, qui travaillent souvent dans les mêmes services, le régime indiciaire est uniforme mais le régime indemnitaire ne l'est absolument pas. Les fonctions publiques territoriales et hospitalières disposent là d'une autonomie de gestion et le

niveau de couverture de la rémunération pendant les arrêts maladie dépend des accords sociaux locaux.

Cette hétérogénéité est moins importante pour les arrêts de longue durée. Le régime indiciaire est maintenu plus longtemps et il est plus uniforme mais il existe deux régimes différents d'arrêts de longue durée, ce qui est une importante source de complexité.

Cette complexité serait certainement moindre avec une gestion dématérialisée, prévoyant par exemple des échanges de données informatisées avec les médecins et les CPAM. La superposition des comités médicaux au sein de la fonction publique et des CPAM est un facteur de complexité complémentaire. L'absence de dématérialisation ne constitue pas seulement un défaut pour l'administration et pour le recueil des données mais elle a aussi des conséquences pour les agents publics, qui se heurtent à une certaine opacité et reçoivent des demandes de remboursement lorsqu'ils changent de situation. Ces demandes sont forcément transmises avec un certain retard, là encore à cause du défaut de dématérialisation.

Nos recommandations peuvent être regroupées autour de trois idées : mieux connaître les arrêts maladie, simplifier leur gestion et maîtriser les arrêts de courte durée.

Dans le premier domaine, diverses administrations procèdent à une refonte de leurs bases de données sociales et nous recommandons la production d'indicateurs harmonisés qui seraient utilisés par les trois versants de la fonction publique. Cela permettrait d'avoir accès à des informations impossibles à obtenir actuellement.

Pour simplifier la gestion des arrêts maladie, nous recommandons d'unifier les deux régimes qui s'appliquent aux congés maladie de longue durée – avec naturellement des modalités d'application pertinentes pour chaque catégorie d'agents. Cela permettrait d'éviter les changements de statut et leurs conséquences assez dommageables pour les agents, tout en allégeant la gestion.

Nous recommandons également qu'un avis unique qualifie l'arrêt maladie et le taux d'incapacité. Le comité médical de l'employeur et les instances propres aux CPAM examinent les dossiers individuels séparément, ce qui génère deux avis médicaux distincts. Mais, me demanderez-vous, lequel choisir ? La Cour pense que le comité médical de l'employeur devrait prévaloir, sachant que les agents publics ne relèvent pas nécessairement de la CPAM. C'est à l'État de conduire une expertise sur le sujet afin de prendre une décision.

Nous émettons également plusieurs recommandations dans le domaine de la dématérialisation, sur lesquelles je ne reviendrai pas en détail. Actuellement, il n'existe aucune obligation de transmission d'informations dématérialisées par les médecins comme c'est le cas pour le secteur privé. Cette évolution nous semblerait normale et efficace. De même, les données relatives aux arrêts des agents publics ne sont pas collectées par les CPAM et nous pensons que cette consolidation permettrait de nourrir des plans de prévention au sein de la fonction publique. L'employeur public peut toujours assurer cette consolidation lui-même mais le fait que l'assurance maladie s'en charge serait un élément facilitateur.

J'en arrive à deux recommandations relatives à la maîtrise des arrêts maladie, qui ont été fortement relayées dans la presse. Nous considérons que l'employeur public doit moduler son régime indemnitaire lorsqu'il s'agit d'arrêts de courte durée répétitifs et résultant manifestement d'un comportement anormal de certaines populations. Nous affichons une certaine prudence dans l'expression de ce point de vue. Nous adoptons un discours équilibré :

nous distinguons en effet les comportements individuels des phénomènes collectifs. Nous notons que si l'on constate une explosion des arrêts maladie de courte durée dans un service donné, cela peut être la conséquence d'un défaut managérial, comme la mauvaise gestion d'une situation de harcèlement. Il ne s'agit donc pas d'adopter un discours simpliste visant à sanctionner mécaniquement les arrêts maladie trop fréquents. Notre discours est donc bien plus modéré que ce qui a été relayé dans la presse. Nous en appelons d'ailleurs à la responsabilité managériale sur ce sujet.

La dernière recommandation concerne l'efficacité des professionnels de santé. Nous pensons que le conseil médical – qui sera réformé le 1^{er} février 2022 – travaillerait plus efficacement en ne se saisissant que des dossiers résultant d'une divergence d'appréciation entre l'agent et son employeur. Nous estimons par ailleurs que la pratique des centres de gestion mutualisés entre les fonctions publiques territoriales pourrait être généralisée. Cela permettrait d'ailleurs de faire face au déclin de la démographie médicale, au-delà du partage des expériences.

J'ai fait en sorte d'être le plus bref possible pour avoir le temps de répondre à vos questions.

M. le président Éric Woerth. Il s'agit d'un sujet très épidermique, qui représente néanmoins un certain coût pour les contribuables. Un montant de 10 à 12 milliards d'euros n'est pas négligeable, cela correspond peu ou prou à l'augmentation des dépenses courantes en 2021. Nous constatons que les arrêts sont moins fréquents chez les agents publics de l'État, ce qui s'explique sans doute dans une certaine mesure par des différences culturelles. Nous devons être les plus transparents possible sur ce sujet et veiller à prévenir les abus.

Il me semble que la question de la mise en place d'un régime indemnitaire des arrêts de courte durée se pose dans le cadre du développement de la protection complémentaire obligatoire dans la fonction publique.

Vous préconisez de fusionner les congés de longue durée et les congés de longue maladie. Effectivement, ce système est assez difficilement compréhensible et cela me semblerait être une bonne idée.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. J'aimerais tout d'abord que vous développiez le sujet de la diversité des règles applicables et de leur harmonisation, chantier que nous devons mener à bien un jour.

Vous avez insisté par ailleurs sur le développement d'actions de contrôle, suggérant notamment que les centres de gestion de la fonction publique territoriale soient compétents également pour les autres versants de la fonction publique. Cette proposition me semble intéressante mais serait-elle simple à mettre en œuvre ? Disposez-vous de données sur l'ampleur des contrôles opérés par ces centres de gestion et pouvez-vous donc estimer leur capacité à exercer cette mission pour l'ensemble de la fonction publique ?

Mme Cendra Motin. Je vous remercie pour le dialogue constructif dans le cadre de la réalisation de ce rapport. La saisine fait suite à des travaux que j'avais initiés en lien avec le jour de carence dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018. J'avais essayé à cette occasion de traiter la problématique des arrêts de travail dans la fonction publique mais j'avais rapidement mesuré la difficulté de la tâche, aussi je vous remercie sincèrement pour votre travail. Vous avez réussi à traiter avec sérieux un sujet qui peut prêter à polémique.

L'augmentation du nombre d'arrêts de travail n'est pas une tendance propre à la fonction publique. Un rapport vient d'être publié par Malakoff-Humanis à ce sujet pour le secteur privé. Des études ont mis en évidence que certains versants, et notamment la fonction publique territoriale, sont caractérisés par une pyramide des âges déséquilibrée. La pénibilité des métiers et la répartition par catégories des agents sont également des facteurs déterminants. Pour pouvoir améliorer la gestion des arrêts maladie, il faut pouvoir travailler avant tout sur les causes de l'absentéisme maladie.

Le coût financier est très élevé et les conséquences de l'absentéisme sur l'image du service public sont tout à fait importantes. Nous devons nous attacher à ce que les citoyens puissent trouver à tout moment un interlocuteur capable de leur délivrer un service public de qualité.

Nous constatons une grande disparité du taux de maintien de la rémunération pendant les arrêts : certains agents sont rémunérés à 100 % alors que pour certains, le taux de maintien peut descendre jusqu'à 47 %. Une telle situation ne fait qu'amplifier les difficultés auxquelles un agent malade peut être confronté. Je salue d'ailleurs l'accord trouvé au sujet des compléments santé et sur le panier de soins qui pourra être proposé aux agents. Il s'agissait d'un autre facteur d'inégalité puisque tous les agents ne bénéficiaient pas du même taux de prise en charge.

Vous insistez avec raison sur la responsabilité de l'ensemble des acteurs. On peut d'ailleurs difficilement reprocher à un agent d'être malade. Des actions sont sans doute à mener auprès des agents mais également auprès du management public. Nous constatons certaines lacunes à propos de la culture la prévention. Je salue vos propositions dans ce domaine, et notamment pour la prévention primaire. Le plan relatif à la santé au travail dans la fonction publique qui est en cours de discussion avec les partenaires sociaux revêt une importance particulière.

Il y a deux ans, la DSN (déclaration sociale nominative) n'était pas encore généralisée dans la fonction publique, ce qui était un obstacle à la dématérialisation. Ce sujet n'a plus lieu d'être et j'estime donc que ce chantier devrait être mis en œuvre rapidement. Cela nous permettra d'ailleurs d'accéder à des données qui sont encore parcellaires voire inexistantes.

Mme Véronique Louwagie. Vous avez évoqué une progression importante des arrêts maladie de 21 % entre 2014 et 2019. Quelles sont les causes de cette augmentation ? Vous recommandez de renforcer la responsabilité managériale. Avez-vous pu mesurer l'incidence de l'accroissement des charges administratives sur la santé des agents ? Nous constatons une certaine lassitude de la part de personnels hospitaliers en raison de tâches administratives éloignées de leur cœur de métier. Est-ce une autre cause possible de l'augmentation des arrêts maladie ?

Vous avez évoqué une forte hétérogénéité entre les contractuels et les titulaires. Pensez-vous qu'une harmonisation de ces deux régimes serait pertinente ?

Avez-vous analysé l'avancement de la dématérialisation au sein de la fonction publique par rapport au secteur privé ? Avez-vous constaté des différences entre les deux secteurs ?

M. Jean-Paul Mattei. Même si vous n'avez pas été en mesure d'inclure le coût des remplacements dans votre champ d'analyse, votre rapport met en exergue la nécessité de traiter

cette question. Nous constatons cependant que le jour de carence a fait ses preuves en matière de gestion de l'absentéisme de courte durée. La proposition de prendre en compte les petits arrêts maladie dans la modulation du régime indemnitaire des agents peut paraître délicate à mettre en œuvre. Comment cette règle serait-elle appliquée pour les agents les plus modestes de la fonction publique, où l'incitation financière n'est pas au rendez-vous ? Comment tenir compte de la pénibilité de certains métiers dans la gestion de ces indicateurs ?

Comment évaluez-vous l'incidence de l'isolement des cas contacts de Covid sur les arrêts maladie ? Sont-ils comptabilisés comme des arrêts courts ? Quel pourcentage des arrêts est-il lié à la crise sanitaire ? Quelle serait l'incidence de ces arrêts sur les volumes globaux ?

Quelle a été la réaction de vos interlocuteurs à votre proposition d'établir des indicateurs harmonisés ? Avez-vous une idée du coût de développement d'un tel système informatique, qui centraliserait ces données et les justificatifs associés ?

M. Jean-Louis Bricout. Nous pouvons retenir de ce rapport que la question est complexe et que certaines données sont difficiles à obtenir. Le constat est nuancé et les réponses à apporter le sont tout autant. Je m'inquiète du bien-fondé de certains arrêts maladie susceptibles de ternir la réputation du service public mais, avant tout, je m'interroge sur leurs causes. La question de la désincitation financière a tendance à occulter des questions essentielles telles que les conséquences des restrictions budgétaires sur les conditions de travail, la prévention des risques psycho-sociaux ou encore la qualité du management. Ces arrêts maladie témoignent d'un mal-être au travail qui ne peut durablement perdurer.

J'aimerais également avoir des éléments sur la réalité des chiffres. Le jour de carence a certainement réduit un certain nombre d'arrêts, notamment de courte durée, mais il semble avoir été contre-productif en ce qui concerne la longueur des arrêts. Avez-vous des éléments plus précis à ce sujet ?

Avez-vous des éléments plus précis sur les arrêts dits « abusifs » ? Comment les médecins les gèrent-ils ? Quelle part des arrêts de travail correspond à des excès et quelle part, à des conditions de travail dégradées ?

Dans un contexte de crise sanitaire inédite, qui continue de mettre sous tension la fonction publique et notamment la fonction publique hospitalière, il est assez étonnant d'aborder la problématique des arrêts maladie sous l'angle de la rémunération et des finances publiques. N'oublions pas que la hausse du phénomène ne se limite pas au secteur public.

M. Charles de Courson. Merci de nous éclairer sur ce vieux débat. Tout d'abord, l'outil d'analyse de l'absentéisme dans la fonction publique est-il fiable ?

Pourquoi ne pas aller plus loin dans la volonté d'uniformiser en confiant la gestion de ce risque aux CPAM, tout simplement ? Pourquoi ne l'avez-vous pas proposé ?

Quel est le coût du système public par rapport à celui du système privé ?

Quelles seraient les économies pour la fonction publique si nous décidions d'appliquer non plus un seul mais trois jours de carence ?

Vous évoquez la prime de présentéisme. Est-ce une pratique fréquente ?

Où en sommes-nous à propos de la couverture complémentaire ? On observe une divergence à ce niveau également par rapport au secteur privé, où les couvertures complémentaires sont plus répandues, avec un cofinancement entre l'employeur et le salarié afin de prendre en charge tout ou partie du délai de carence.

Enfin, concernant le financement des arrêts de travail, on peut noter qu'il est assumé entièrement par l'employeur public à travers une cotisation fictive alors que dans le secteur privé, les cotisations sont supportées par les salariés et par les employeurs. La cotisation employée était d'ailleurs prévue dans un vieux texte de 1947 dont je me demande s'il existe encore.

M. Julien Aubert. Ce rapport montre que la fonction publique territoriale est face à un enjeu spécifique en matière d'arrêts maladie avec, en outre, une progression de ceux-ci de 33 % en cinq ans contre 3 % dans le secteur privé. Comment peut-on expliquer une augmentation aussi importante, avec d'ailleurs des arrêts plus longs que pour la fonction publique d'État ? Je note par exemple que les femmes représentent 78 % des agents de la fonction publique hospitalière, contre 61 % pour la fonction publique territoriale, et que pourtant l'absentéisme n'est pas aussi élevé. Dans un CCAS, le taux d'absentéisme est de 9,28 %, ce qui est proche des 9,48 % observés en région.

Quels sont les motifs d'arrêt maladie qui ont le plus augmenté entre 2014 et 2019 ? Cela nous permettrait-il éventuellement d'expliquer l'augmentation constatée ?

Observe-t-on une concentration des arrêts maladies pour une certaine population tandis que les autres agents n'y auraient jamais recours ? Il serait intéressant de savoir si nous avons affaire à un phénomène généralisé ou localisé, dans certaines régions ou certains services. Il faudrait comparer les données de chaque fonction publique pour avoir des éléments pertinents.

M. Saïd Ahamada. Vous avez eu raison de souligner que les conditions de travail et la qualité du management pouvaient avoir une incidence sur l'absentéisme.

Que pouvez-vous nous dire de la typologie des arrêts et leur proportion (accidents du travail, risques psycho-sociaux, âge, etc.) ?

Pourriez-vous prouver un lien de causalité entre le jour de carence et les maladies saisonnières ? En raison du jour de carence, certains agents viennent travailler malades pour ne pas perdre une partie de leur salaire.

De même, on peut penser que les agents évitent de s'absenter pour maladie lorsqu'ils savent qu'ils ne seront pas remplacés et que leur charge de travail sera reportée sur le reste de l'équipe. Avez-vous des éléments à ce sujet ?

Mme Christine Pires-Beaune. Je suis très étonnée par le manque de données. Je me souviens de rapports assez complets présentés en conseil municipal. Les trois versants de la fonction publique sont-ils concernés par ces lacunes ?

Ma question porte sur les assurances souscrites par les collectivités territoriales pour faire face aux conséquences de ces absences. Disposez-vous des données à ce sujet et, dans l'affirmative, les avez-vous intégrées à vos estimations ?

Mme Claudia Rouaux. Je connais fort bien ce sujet par ce que j'ai pu lire des travaux de DRH de la région Bretagne sur ce sujet. En 2008, les régions et les départements ont hérité

de la gestion des personnels des collèges et des lycées et nous avons pu constater à cette occasion que l'éducation nationale n'était pas exemplaire en matière de prévention, si bien que de nombreux agents étaient déjà usés par leurs conditions de travail et par l'âge. Au sein de la catégorie C, la moyenne d'âge est de l'ordre de 53 ans et les agents vont devoir travailler à des âges plus avancés. Nous devons rattraper aujourd'hui le retard accumulé en termes de prévention. Nous comptons 14 % d'agents handicapés et 25 % d'agents sujets à des inaptitudes. Ils ne sont donc pas en arrêt par choix mais bel et bien parce qu'ils sont malades.

Il existe certes des comportements inappropriés, et j'ai bien noté que vous vous exprimiez avec prudence sur le sujet. Les collectivités comme l'État ont des difficultés à trouver des médecins pour effectuer des contrôles. Je me souviens d'un cas où nous avons appelé quarante-deux médecins avant d'en trouver un qui accepte de contrôler un agent, et ce dernier ne lui a pas ouvert la porte. Une expertise pour une dent nous a coûté pas moins de 10 000 euros, soit plus que le remplacement de la dent.

Quant aux médecins de prévention, nous faisons face à une pénurie totale.

Le fait de créer une instance unique au niveau des commissions de réforme permettrait il est vrai d'avancer un peu plus vite.

Que pensez-vous du télétravail ? Je pense que le télétravail est le terreau de troubles musculo-squelettiques à l'avenir car les agents ne travaillent pas dans les meilleures conditions.

M. le président Éric Woerth. La fonction publique territoriale est caractérisée par une moyenne d'âge plus élevée, ce qui est donc un facteur pour la fréquence des maladies liées à l'âge, mais on observe aussi une corrélation négative surprenante entre le nombre de médecins contrôleurs et le nombre d'arrêts.

M. André Barbé. Je rappelle tout d'abord que la saisine portait sur la rémunération des agents publics en arrêt et non sur la prévention, qui mériterait un rapport à elle seule. J'ai connu des pans entiers de l'administration qui n'étaient pas couverts par des services médico-sociaux : quand les rectorats ont transféré certains agents auprès des régions et des départements, ces collectivités ont constaté des lacunes de la part du dispositif de médecine de prévention de l'État. Dans un rapport plus récent sur le système de santé scolaire, un rapport fait état d'un manque flagrant de prévention pour les enseignants. Ce sujet n'était pas le sujet de notre rapport, même si l'avons évoqué. Il revient aux différentes chambres de la Cour et aux chambres régionales d'interroger les différentes administrations sur leur propre politique de prévention. Ces sujets particuliers n'avaient pas vocation à apparaître dans ce rapport.

Les prestations des centres de gestion sont facturées. Nous n'avons pas de données nationales mais, quoi qu'il en soit, si ces structures étaient davantage sollicitées, elles adapteraient leur taille pour répondre à la demande. Ces questions relèvent donc de la négociation du contrat entre le centre de gestion et l'employeur public. Nous n'avons pas effectué d'étude d'impact au niveau national. Ce n'est d'ailleurs pas aux élus de terrain que vous êtes que j'apprendrai que les relations entre certaines collectivités et les centres de gestion ne sont pas optimales et que certaines grandes collectivités sont réticentes à l'idée de s'adresser à un centre de gestion. Il nous a cependant semblé que, pour les collectivités qui avaient déjà recours à des centres de gestion, la centralisation de ces derniers pouvait être une idée pertinente.

Nous sommes très prudents dans notre discours sur l'organisation du système. Les collectivités locales disposent d'une autonomie de gestion. Une partie de la gestion hospitalière relève des établissements hospitaliers. J'imagine la réaction de certains élus si la Cour des

comptes publiait un rapport demandant une harmonisation de tous les régimes au niveau national sous l'égide de la DGFP. Une telle démarche serait inconstitutionnelle et se heurterait à de fortes résistances.

Vous vous étonnez de la rareté des informations. Nous avons effectivement rencontré des difficultés pour construire des données agrégées. J'en veux pour preuve le sujet des absences des enseignants. Un rapport doit être publié par la Cour sur le sujet et nous rencontrons les plus grandes difficultés à recueillir des données, compte tenu de la manière dont le service des enseignants est organisé. Nous ne sommes capables de reconstruire les données sur les absences des enseignants qu'à partir des remplacements – qui sont une donnée budgétaire. Encore faut-il arriver à décomposer la part des remplacements effectués en école primaire par rapport au secondaire. Et quand bien même, nous n'avons toujours pas de vision exhaustive des absences des enseignants.

Une question posait sur la crise sanitaire. Nous avons veillé à actualiser notre rapport compte tenu de la crise sanitaire. Nous avons constaté une excellente réactivité des pouvoirs publics afin de gérer les arrêts maladie en période épidémique.

M. Jérôme Véronneau, conseiller référendaire à la Cour des comptes. Je centrerai mon propos sur la hausse des arrêts maladie, qui est plus importante dans certains secteurs par rapport à d'autres. Je mentionne tout d'abord un frein : le secret médical nous interdit de connaître les motifs d'absence. Par ailleurs, si les facteurs d'arrêt maladie tels que l'âge sont connus, d'autres causes tiennent au métier exercé. De façon simplifiée, un agent technique travaillant pour une municipalité a plus de chances de tomber malade qu'un agent de l'État travaillant dans une administration centrale. Certains facteurs sont liés à la qualité de vie au travail, c'est-à-dire aux mesures déployées par l'employeur pour offrir à ses agents l'environnement de travail le plus sain possible.

À partir des données agrégées au niveau national, il est très difficile d'identifier une cause principale et des causes secondaires ou la prédominance de certains facteurs. Nous ne pouvons donc pas associer un de ces facteurs en particulier à la forte augmentation qui a été constatée. Nous ne pouvons pas davantage fournir d'explications à l'inflation plus rapide par rapport au secteur privé.

M. André Barbé. Je rebondis un instant sur la question qui avait trait aux tâches administratives. À l'occasion de divers travaux auprès de divers établissements, nous avons effectivement observé une perception chez les agents que les tâches administratives tendaient à devenir trop présentes et que leur cadre de travail était trop normatif.

M. Jérôme Véronneau. Une question portait sur le niveau d'avancement de la dématérialisation. Le secteur public affiche un retard notable par rapport au secteur privé. La relation entre les salariés, leurs employeurs et les CPAM est hautement dématérialisée, de sorte que les données circulent plus rapidement. Des analyses plus poussées que dans le secteur public y sont d'ailleurs possibles. Nous avons constaté que les données des DSN étaient moins complètes dans le secteur public que dans le secteur privé, et nous préconisons pour notre part qu'elles soient au même niveau. Nous pensons que cela assurerait un meilleur fonctionnement du système.

Les complémentaires santé obligatoires sont un sujet à part entière, qui requiert une expertise pointue. Par ailleurs, il était délicat pour nous d'évoquer ce sujet compte tenu du fait que les négociations étaient en cours. Nous constatons cependant que la prévoyance peut tendre à réduire les écarts observés au niveau du taux de remplacement.

Une autre question portait sur la prise en charge des jours de carence à travers la prévoyance. Nous n'avons pas formulé d'opinion dans le rapport, mais il est vrai que si le jour de carence est pris en charge par le régime de prévoyance, l'efficacité du système s'en trouve fortement amoindrie. À notre sens, le jour de carence ne devrait pas être pris en charge par un régime obligatoire.

La Cour des comptes s'intéresse actuellement également à la question du télétravail.

M. André Barbé. Notre formation a effectivement décidé de travailler sur le télétravail post-Covid.

Mme Motin a évoqué la pluralité des règles entre les contractuels et les fonctionnaires. Pourquoi ne proposerions-nous pas, en fin de compte, d'harmoniser leurs statuts ? Dans un rapport précédent sur les contractuels, les conclusions de la Cour des comptes étaient plutôt opposées : nous considérions qu'un rapprochement excessif du statut et du mode de gestion des contractuels par rapport aux fonctionnaires ferait perdre aux administrations publiques une grande partie de la souplesse offerte par ce statut. Cela conduit effectivement à des règles plurielles, mais comme je l'expliquais en introduction, tout n'est pas nécessairement sujet à une harmonisation.

M. Jérôme Véronneau. Il existe effectivement un système d'assurance pour faire face au risque d'absentéisme maladie, mais il concerne surtout les petites collectivités. La loi des grands nombres fait que les risques individuels sont dilués dans un effectif plus large, alors que pour les plus petites collectivités, un seul accident du travail peut avoir des conséquences financières importantes, d'où l'intérêt de souscrire une assurance. Il n'existe pas de données sur le sujet car si certaines collectivités s'adressent à des assureurs spécialisés, les plus petites adhèrent généralement à un contrat négocié pour leur compte par leur centre de gestion. Les collectivités peuvent choisir entre différents niveaux de couverture. Il n'existe aucune donnée nationale agrégée pour ce type d'assurance.

M. le président Éric Woerth. Merci beaucoup d'avoir éclairé la commission sur un sujet aussi important.

*

* *

Informations relatives à la commission

La commission a reçu en application de l'article 12 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) un projet de décret de virement de crédits. Le présent décret porte virement de crédits d'un montant de 22 600 000 euros en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP) en provenance du programme 357 *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire* de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* vers le programme 134 *Développement des entreprises et régulations* de la mission *Économie*.

Ce virement est destiné au financement de l'aide pour soutenir les entreprises mufti-activités dont l'activité est particulièrement affectée par l'épidémie de Covid-19.

*

* *

Membres présents ou excusés
Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 15 septembre 2021 à 9 heures

Présents. - M. Saïd Ahamada, M. Julien Aubert, M. Jean-Noël Barrot, Mme Émilie Bonnivard, M. Jean-Louis Bricout, Mme Émilie Cariou, M. Francis Chouat, M. François Cornut-Gentille, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Victor Habert-Dassault, M. Mohamed Laqhila, Mme Marie Lebec, Mme Véronique Louwagie, M. Jean-Paul Mattei, Mme Cendra Motin, Mme Bénédicte Peyrol, Mme Christine Pires Beaune, M. Robin Reda, M. Xavier Roseren, Mme Claudia Rouaux, M. Laurent Saint-Martin, M. Éric Woerth

Excusés. - M. Alain Bruneel, M. Christophe Jerretie, M. Daniel Labaronne, Mme Frédérique Lardet, M. Christophe Naegelen, Mme Zivka Park, Mme Valérie Rabault