

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2021

Synthèses

AVERTISSEMENT

Ces synthèses sont destinées à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent à la suite de chacun des chapitres.

L'ordre des synthèses correspond à celui du rapport.

Sommaire

Introduction générale5

Première partie - La crise liée à l'épidémie de covid 19 : premiers enseignements

Faire face aux conséquences de la crise

L'aide au retour des Français retenus à l'étranger par la pandémie de covid 19 : des opérations efficaces, au coût maîtrisé25

La contribution du service public du numérique éducatif à la continuité scolaire pendant la crise sanitaire29

L'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire du printemps 2020.33

Réanimation et soins critiques en général : un modèle à repenser après la crise37

Les établissements de santé face à la première vague de covid 19 : exemples néo-aquitains et franc-comtois.42

Gérer les conséquences de la crise

Le fonds de solidarité à destination des entreprises : une mise en oeuvre rapide dans un contexte instable.49

L'assurance chômage face à la crise sanitaire : un déficit historique, une trajectoire financière à définir.54

La SNCF face à la crise sanitaire : une mobilisation réussie, un modèle économique fragilisé59

Une association culturelle à l'épreuve de la crise : le cas de l'Institut Lumière63

Deuxième partie : les politiques et la gestion publiques

Les politiques publiques

Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement : des outils adaptés, une mise en oeuvre à conforter 71

L'innovation de défense, un outil d'indépendance stratégique et économique à renforcer 75

L'action publique dans les territoires

La nécessaire optimisation de la gestion des éclairages publics : l'exemple de communes d'Auvergne-Rhône-Alpes 83

La présence d'un casino sur un territoire : une rente de situation fragilisée par la crise sanitaire 86

La Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne : un modèle économique à refonder 90

La gestion publique

Les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers et de l'artisanat : des réseaux en mutation, un avenir à mieux définir 97

Le réseau des chambres d'agriculture : une restructuration à achever pour plus d'efficacité 101

L'héritage de l'ex-agence du numérique : de grandes ambitions, une mise en ordre nécessaire 105

L'Institut de recherche pour le développement : des choix stratégiques indispensables 108

Les relations entre le ministère du travail et les acteurs associatifs : un pilotage à renforcer 111

Les ordres des professions de santé et la sécurité des patients 115

Introduction générale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Introduction générale

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

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

1 - Les obligations de publication ont été respectées

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

Toutefois, la date de remise des rapports demandés par le Parlement a dû dans certains cas être retardée, notamment parce que les délais de contradiction étaient plus longs qu'habituellement. Ainsi, sur les 17 rapports demandés par le Parlement et devant lui être remis en 2020, 4 ont été remis avant la date initialement prévue, 3 dans les temps ou avec un retard de moins d'une semaine, et 10 avec un retard de plus d'une semaine, dont un a vu sa remise décalée à janvier 2021¹. Pour des raisons compréhensibles, ces retards ont plus spécifiquement affecté les rapports dans le secteur de la santé.

2 – Les rapports thématiques ont été nombreux

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

¹ Au total, 15 rapports demandés par le Parlement ont été remis et publiés en 2020 ; un rapport a été remis en décembre 2020 mais publié en janvier 2021, à l'issue de l'audition organisée pour sa présentation ; enfin, un dernier rapport a été remis et publié en janvier 2021.

Évolution du nombre des publications depuis 2016

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

Source : Cour des comptes

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

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

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

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

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

La préoccupation récurrente pour le bon usage des finances publiques est bien entendu très présente dans les **publications annuelles** qui portent en grande partie sur ce sujet (RBDE², RSPFP³, RALFSS⁴, finances publiques locales, certifications diverses). En outre, l'année a été particulièrement marquée par la publication du **rapport sur la fraude aux prestations sociales**, qui complétait

² Rapport sur le budget de l'État.

³ Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques.

⁴ Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

Introduction générale

le rapport de 2019 sur la fraude aux prélèvements obligatoires mais aussi par des réflexions plus structurantes sur la **gouvernance des finances publiques**, dans le cadre des réflexions parlementaires sur ce sujet.

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

Enfin, plusieurs rapports ont porté sur l'organisation et le fonctionnement des services publics, comme ceux sur **la douane**, sur le **bilan de la transformation de l'inspection du travail** ou sur le **bilan de la gestion de Pôle emploi, dix ans après sa création** ainsi que le rapport remis au Parlement sur **les grands projets numériques de l'État**, qui complétait le thème transversal du rapport public 2020 consacré à la transformation numérique de la gestion publique.

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

b) Les préoccupations quotidiennes des Français

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

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

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

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

c) La qualité des services rendus

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

d) La prise en compte des spécificités territoriales

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

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

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

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

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

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

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

Introduction générale

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

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

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

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

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

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

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

En ce qui concerne le **rapport sur les finances publiques locales**, après un premier fascicule paru en juin 2020, qui dressait un bilan de la situation financière des collectivités au 31 décembre 2019, la publication d'un deuxième fascicule a été volontairement retardée jusqu'**en décembre 2020** afin de présenter l'impact de la crise sur les finances locales à cette date⁵. Cette première appréciation nationale sur ce sujet a été rendue possible par un travail très spécifique conduit tout au long de l'été par la Cour et les chambres régionales, qui ont notamment interrogé l'ensemble des 322 collectivités soumises aux contrats dits « de Cahors ».

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

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

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

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

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

⁵ Il était accompagné d'un troisième fascicule consacré au bilan de la mise en place des métropoles.

Introduction générale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Introduction générale

A - Les premiers enseignements sur la gestion de la crise

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

1 - Les critères de choix des thèmes à traiter

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

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

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

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

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

Introduction générale

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

Domaines et catégories d'acteurs concernés par les différents chapitres

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

Source : Cour des comptes

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

2 - Les premiers enseignements

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

a) Une faible anticipation de la crise

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

Introduction générale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Introduction générale

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

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

3 - Des chapitres de synthèse

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

- c'est le cas notamment du chapitre sur **l'innovation de défense**, qui fait la synthèse de très nombreux travaux de la 4^{ème} chambre de la Cour, ayant souvent fait l'objet de rapports confidentiels, et dont la présentation d'ensemble, moins « sensible », est particulièrement utile pour l'information des citoyens sur ces sujets ;
- le chapitre sur le **pilotage des acteurs associatifs par le ministère du travail** est aussi le résultat de nombreuses enquêtes menées par la 5^{ème} chambre depuis plusieurs années, complété par un travail d'instruction mené en 2020 ;
- quant au chapitre sur **les ordres des professions de santé**, il clôt un cycle de contrôles sur ces organismes, qui ont donné lieu à plusieurs publications mais dont le rapprochement permet d'avoir une vue d'ensemble du rôle des ordres en matière de sécurité des patients ;
- les deux chapitres sur **les chambres de commerce et d'industrie (CCI) et les chambres de métiers et de l'artisanat (CMA)**, d'une part, et sur **les chambres d'agriculture**, d'autre part, permettent à la fois de synthétiser les travaux de la Cour et des CRC sur ces organismes mais aussi de mesurer leurs différences, leurs forces et leurs faiblesses respectives. En effet, si la structuration des réseaux des CCI et des CMA semble plus aboutie, le rôle de leur tête de réseau étant sensiblement plus marqué que celui de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), en revanche, le positionnement des chambres d'agriculture est mieux identifié et reconnu. De même, le modèle de financement du réseau agricole semble plus stable que celui des CCI, qui présente des faiblesses structurelles ;

- enfin, les travaux des CRC sur **l'éclairage des espaces publics** et sur **les casinos** sont aussi des synthèses de plusieurs travaux faits par la CRC Auvergne-Rhône-Alpes, dans le premier cas, d'enquêtes réalisées par plusieurs CRC et assemblées par la CRC Hauts-de-France, dans le second.

4 - Le suivi des recommandations

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

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

- ainsi, dans le cas de **l'inclusion bancaire**, la Cour note des progrès qui sont bien en phase avec ses recommandations précédentes, même s'il reste encore des efforts à faire ;
- le chapitre sur **les casinos** fait suite à un chapitre du rapport public de 2001. Peu d'améliorations ont été constatées par rapport à la situation antérieure. La crise sanitaire et économique survenue en 2020 fait ressortir les conséquences de cette situation et rend encore plus urgente la mise en œuvre des recommandations ;
- le chapitre sur les **chambres de commerce et d'industrie et les chambres des métiers** comme celui **sur les chambres d'agriculture** s'inscrivent dans la continuité de nombreux travaux déjà effectués par les juridictions financières mettant notamment en lumière le besoin de structuration de ces réseaux et de mutualisation de leurs moyens. Si des efforts dans ce sens ont pu être constatés, les deux chapitres révèlent de fortes disparités en termes de rythme de transformation, tant entre ces différents réseaux qu'en leur sein, illustrant la nécessité de poursuivre et approfondir les réformes engagées ;
- le chapitre sur **les ordres des professions de santé** s'appuie sur les contrôles des ordres réalisés par la Cour entre 2016 et 2020. À la suite de son contrôle de l'ordre des chirurgiens-dentistes, deux ordonnances de 2017 puis plusieurs décrets ont introduit de profondes modifications visant à moderniser le fonctionnement de ces ordres. Si ces textes ont notamment permis un renouvellement de la gouvernance, les ordres assurent toujours de manière inégale leurs missions administratives, parfois au détriment de l'intérêt des patients, et la justice disciplinaire demeure largement perfectible ;
- enfin, le chapitre sur **l'Institut de recherche pour le développement (IRD)** fait suite à un référé du 7 juillet 2010, dans lequel la Cour déplorait l'insuffisante coordination des opérateurs de recherche dans les pays du Sud ; il constate que la situation ne s'est pas améliorée, l'IRD restant toujours très isolé.

Introduction générale

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

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

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

*
**

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

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

Première partie

La crise liée à l'épidémie

de covid 19 :

premiers enseignements

Faire face aux conséquences de la crise

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

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

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

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

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

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

Le 16 mars 2020, alors que les frontières terrestres, aériennes et maritimes se ferment dans la plupart des pays, le Président de la République annonce un plan mondial d'aide au retour des Français de passage à l'étranger, qui y sont retenus par la pandémie de Covid 19.

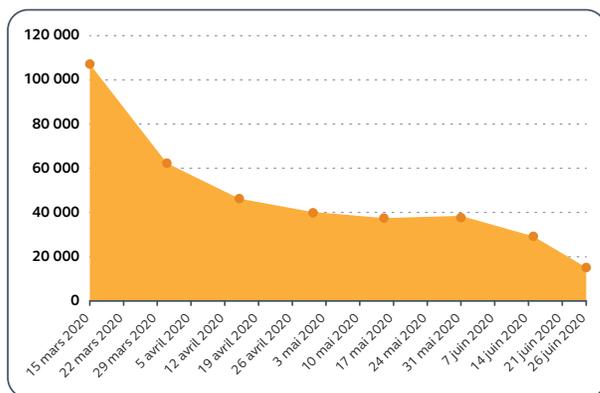
Une appréciation évolutive des besoins

Chaque État est libre, à travers ses missions diplomatiques et consulaires, de fournir secours et assistance à ses

ressortissants à l'étranger et d'en choisir les moyens. Si les « rapatriements », de Wuhan ont été gratuits, les opérations d'« aide au retour » menées à partir de mi-mars ont mis à contribution leurs bénéficiaires.

Alors que le premier recensement avait estimé à 110 000 le nombre de compatriotes souhaitant rentrer, le bilan final fait état du retour de 370 000 Français, dont 243 000 aidés directement, les effectifs des birésidents, titulaires de « permis-vacances-travail » ou étudiants en séjour long ayant été sous-estimés.

Évolution du nombre de ressortissants français en attente d'une solution de retour⁶



Source : MEAE

⁶ Les données ont été transmises par les ambassades et les consulats par intervalles de 15 jours.

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

Les Français qui partent pour de courts séjours à l'étranger auraient grand avantage à s'inscrire plus nombreux sur la plateforme Ariane, qui leur offre un suivi personnalisé. La stratégie de

communication du MEAE sur cet outil devrait être améliorée. De même convient-il de perfectionner les outils informatiques destinés à recenser les besoins d'assistance.

Un plan efficace déployé globalement

Répartition des retours par mode de transport

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

Source : Estimations du MEAE

La clarté des objectifs et principes d'action et la qualité du partenariat noué avec Air France, sans équivalent au Royaume-Uni et en Allemagne, ont permis l'organisation d'une noria de vols commerciaux, programmés ou spéciaux, et de 48 vols affrétés par l'État.

Une aide a été apportée par ailleurs aux compatriotes tributaires de bateaux, qu'ils soient croisiéristes, camping-caristes ou plaisanciers.

⁷ Certains compatriotes ont bénéficié, à l'initiative du MEAE, de places dans des vols affrétés par d'autres États membres de l'Union européenne que la France, au titre du mécanisme de protection civile de l'Union (MPCU).

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

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

L'adaptation de la gestion a été facilitée par l'effort de préparation qui avait été accompli. Des cellules de crise ont été constituées rapidement, à Paris et dans les postes. La gestion des ressources humaines

a tenu compte des contraintes de la période. Le partenariat avec le secrétariat d'État aux transports et Air France a été étroit.

Le MEAE, cependant, n'a répondu qu'à trois appels téléphoniques sur cinq. Les courriels ont reçu des réponses types. Il convient de renforcer l'accueil à distance, en étudiant son externalisation totale ou partielle.

Taux de réponse aux appels téléphoniques reçus par la cellule du MEAE du 28 février au 11 avril 2020 (% traités/entrants)



Source : MEAE

Des redéploiements ont été effectués à l'intérieur du budget du MEAE. La réserve de précaution a été partiellement dégelée.

D'autres sources de financement ont atténué l'effort de l'État.

Ainsi, la participation demandée aux passagers des vols affétés, matérialisée par des engagements sur l'honneur, a représenté 41 % du prix total des billets. Fin septembre 2020, le montant des recettes encaissées s'élevait à 70% du

total attendu. Les relances doivent se poursuivre.

Par ailleurs, les 2 635 ressortissants d'autres États-membres pris en charge dans les avions affrétés par la France ont permis d'obtenir de la Commission européenne une couverture de 75% du coût net de ces vols.

Au total, le coût pour les finances publiques des opérations d'aide au retour a été de 8,5 M€, soit 35 € par personne aidée.

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

Recommandations :

Au MEAE :

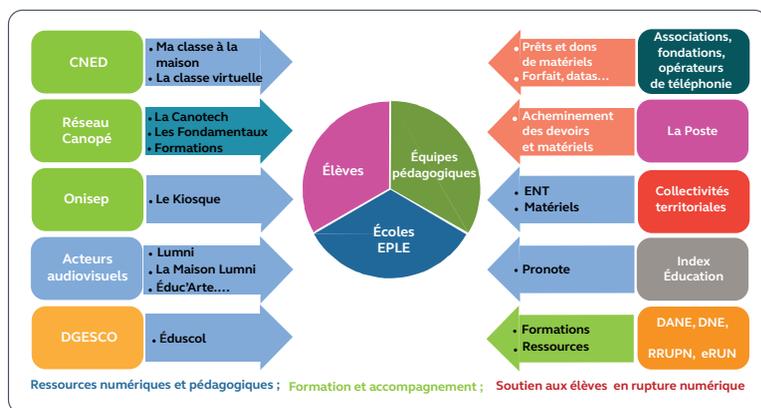
1. améliorer, en liaison avec le service d'information du Gouvernement, la stratégie de communication pour parvenir à une utilisation plus systématique, par les Français qui partent pour de courts séjours à l'étranger, des conseils aux voyageurs diffusés par le MEAE, ainsi que de la plateforme Ariane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

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

La fermeture des établissements scolaires durant la crise sanitaire du covid 19 au printemps 2020 a conduit l'Éducation nationale à mobiliser à grande échelle les moyens numériques disponibles pour organiser une continuité scolaire à distance. L'organisation d'un « service public

du numérique éducatif » avait été consacrée par la loi de 2013 pour l'école de la République, si bien que ce dispositif a permis d'apporter très rapidement une première réponse aux besoins des élèves, des familles, et des enseignants.

Le dispositif du numérique éducatif pendant la crise sanitaire



Source : Cour des comptes

Un relais rapide assuré par le service public numérique pour l'éducation

Cette offre s'est appuyée sur les services offerts par le Centre national d'enseignement à distance (CNED), permettant aux enseignants de faire classe à leurs élèves en

visioconférence sécurisée, dispositifs activés dès les premiers clusters. Elle a mobilisé les « espaces numériques de travail » mis en place par les départements, dans les collèges, et les régions, dans les lycées. L'ensemble de ces moyens présentait l'intérêt d'être à la main des pouvoirs publics et prêts à l'emploi, offrant ainsi une solution opérationnelle.

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

Toutefois, l'affluence des usagers, dès le 16 mars, a saturé réseaux et services, qu'il a fallu renforcer, chose faite après quelques jours, au cours desquels certains enseignants se sont tournés vers des services grand public n'offrant pas la même sécurité. Malgré ces usages parallèles, les statistiques de connexion témoignent d'une forte audience de l'offre des services numériques publics pour l'éducation.

Cependant, une continuité problématique pour les écoliers et les élèves les plus fragiles du collège et du lycée

L'enquête de la Cour montre que certains publics scolaires ont rencontré des difficultés particulières dans le cadre de l'école à distance. Les écoliers ont moins bénéficié de l'enseignement appuyé sur le numérique: les moyens numériques utilisés en classe se résument souvent au tableau blanc interactif, les professeurs des écoles sont peu formés à la pédagogie appuyée sur le numérique, et seules 13 % des écoles sont dotées par leur commune d'un espace numérique de travail. Pour eux, la continuité pédagogique a surtout reposé sur la capacité de leurs parents à prendre le relais des maîtres, au risque d'un accroissement des inégalités scolaires. Les premiers résultats des évaluations nationales des acquis des élèves montrent toutefois un impact réel mais limité de cette période sur les compétences des écoliers.

Les élèves à besoins particuliers, qu'ils soient porteurs de handicap, allophones, ou affectés de problèmes de santé, ont souffert de la suspension

de leur accompagnement, les ressources numériques mises en place par les rectorats à leur intention n'ayant pu se substituer efficacement à l'aide scolaire dont ils ont besoin.

L'école à distance a accentué les difficultés scolaires des élèves les plus fragiles, notamment ceux de l'éducation prioritaire, et de certaines classes de l'enseignement professionnel.

Outre le caractère irremplaçable, pour tous les élèves, de l'enseignement dispensé par un professeur dans le cadre de la classe, d'autres facteurs ont limité l'efficacité de l'école à distance reposant sur le numérique.

Un accès limité aux services numériques pour beaucoup d'élèves

L'accès aux services numériques a été, pour certains élèves et certaines familles, entravé par un manque d'équipement ou des difficultés de connexion. Le nombre d'élèves en rupture numérique, c'est-à-dire privés d'accès à un ordinateur ou autre équipement numérique avec une connexion, est évalué à près de 600 000, population qui n'est pas négligeable, même si elle ne représente que 5 % de l'ensemble des élèves. Mais un grand nombre d'autres élèves ayant accès au numérique ont rencontré des difficultés pour leur travail scolaire, en raison du partage intrafamilial des équipements ou d'une connexion de mauvaise qualité, et une proportion importante des élèves ne dispose au sein de la famille que d'un téléphone portable avec un forfait très limité.

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

La mobilisation de l'Éducation nationale, en partenariat avec les collectivités territoriales ou d'autres acteurs publics ou associatifs, a permis de pourvoir à une partie des besoins des élèves dépourvus d'équipement ou de connexion. Les flottes de tablettes ou d'ordinateurs portables financés par les collectivités dans le cadre des plans numériques successifs ont été mobilisées pour des prêts aux élèves ; des moyens de connexion ont parfois également été mis en place. Pour les élèves qui ne peuvent accéder à l'internet que dans le cadre d'un forfait téléphonique, à l'instar de ce qui a été convenu avec certains opérateurs outre-mer, la Cour recommande d'offrir à certaines catégories d'élèves, en période de crise, un accès gratuit à des données au-delà de leur forfait pour faciliter leur usage des plateformes éducatives.

Des usages bridés par une faible acculturation au numérique dans le monde scolaire et qui n'ont apporté qu'une contribution modérée à la poursuite des apprentissages

Une minorité d'enseignants est en mesure d'appuyer sa pédagogie sur des outils numériques, par une utilisation créative, même si pratiquement tous les enseignants utilisent le numérique pour préparer leurs cours. De leur côté les élèves ont des compétences numériques inégales et, s'ils sont très à l'aise sur les réseaux sociaux, nombreux sont ceux qui maîtrisent mal des fonctionnalités élémentaires comme la messagerie.

Le ministère avait donné comme objectif aux établissements et aux enseignants le maintien d'une continuité pédagogique, visant à préserver les acquis antérieurs des élèves et à leur permettre « d'acquérir des compétences nouvelles lorsque les modalités d'apprentissage à distance le permettent ». Dans les faits, l'objectif prioritaire a été de maintenir le lien avec les élèves ; le numérique a été massivement utilisé pour les fonctions de communication, sans que la pédagogie évolue sensiblement pour s'adapter à l'enseignement à distance. Si la consolidation des acquis a pu pour beaucoup d'élèves être préservée, la poursuite des programmes et l'acquisition de nouvelles connaissances ou compétences a été minoritaire.

L'organisation collective dans l'établissement, préalable indispensable à la continuité pédagogique

La faible aptitude des établissements et des écoles à faire prévaloir l'organisation collective dans un contexte de gestion de crise sans préparation a constitué un autre facteur limitant. La coordination entre enseignants pour l'organisation de l'emploi du temps et de la charge de travail des élèves, le travail d'équipe des professeurs d'une même classe ou d'une même discipline, ordinairement très réduit, a particulièrement fait défaut durant cette période, faute d'installation préalable dans les pratiques professionnelles habituelles. Les élèves ont été confrontés à une mosaïque d'outils à consulter et aspirent à une simplification des procédures.

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

Ce constat conduit donc la Cour à recommander d'établir dans chaque école et chaque établissement un plan de continuité pédagogique opérationnel, sous l'autorité du chef d'établissement ou du directeur d'école,

Les difficultés mises en lumière par la crise sanitaire confirment le constat de carence dressé par la Cour dans son rapport public thématique sur « le service public numérique pour l'éducation », en juillet 2019, et confortent ses recommandations.

La Cour recommande de mettre en place le socle numérique de base

dans les écoles, collèges et lycées, en généralisant la négociation en académies avec les élus et leurs associations. Elle préconise également de créer sans délai un site de données sur le numérique pour l'éducation, mettant à disposition l'ensemble des statistiques disponibles sur les équipements, les connexions et les usages.

Rappelant sa recommandation de 2019 concernant la formation des enseignants, la Cour appelle à décliner ce plan de formation continue dans le plan de continuité pédagogique de chaque école et établissement.

Recommandations :

Au ministère chargé de l'éducation nationale :

1. mettre en place le socle numérique de base dans les écoles, collèges et lycées, en généralisant la négociation en académies avec les élus et leurs associations ;
2. établir dans chaque école et établissement un plan de continuité pédagogique opérationnel, sous l'autorité du chef d'établissement ou du directeur d'école, reposant sur des choix partagés quant aux procédures et outils ;
3. inclure un volet de formation dans le plan de continuité pédagogique opérationnel de chaque école et établissement ;
4. créer sans délai un site de données sur le numérique pour l'éducation, géré par la DNE et la DEPP, mettant à disposition l'ensemble des statistiques disponibles sur les équipements, les connexions et les usages ;

Au ministère chargé de l'éducation nationale et au secrétariat d'État au numérique :

5. donner aux élèves, pour les périodes de crise et pour des catégories d'élèves à déterminer, l'accès gratuit à des données au-delà de leur forfait, dans des conditions compatibles avec la réglementation européenne, en négociant avec les opérateurs de téléphonie mobile.

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

La pandémie mondiale de la covid 19 a conduit la France à mettre en place des mesures exceptionnelles à partir du printemps 2020 à destination des personnes sans domicile, qu'elles se trouvent à la rue ou qu'elles bénéficient d'un hébergement provisoire. Leur nombre était estimé à 300 000 en 2019. L'application des mesures sanitaires par ce public particulièrement vulnérable représentait un véritable défi et sa protection a fait l'objet d'une attention particulière de la part des pouvoirs publics.

La Cour a procédé à l'examen des mesures mises en place au bénéfice de ces personnes entre mars et juillet 2020 sur le territoire métropolitain. Son enquête a visé, d'une part, à analyser la façon dont les différents acteurs étaient préparés à répondre à cette crise et ont agi afin d'assurer la continuité des services essentiels et, d'autre part, à tirer des premiers enseignements de la gestion de cette phase de la crise, pour mieux aider à affronter la possible réapparition de pareils épisodes affectant les personnes sans domicile.

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

Les premières semaines de la crise ont été particulièrement critiques pour les personnes sans domicile. L'ensemble des services concernés, aussi bien du côté de l'État, mal préparé à une telle intervention d'urgence, que du côté des opérateurs, a été pris de court, puis soumis à des injonctions contradictoires ou largement livrés à eux-mêmes pour assurer la continuité de leurs activités et la protection des personnes. Le tissu associatif a été le premier à se ressaisir. L'organisation des services ne s'est pas appuyée, sauf exception, sur les outils opérationnels de gestion de crise fondés sur les enseignements tirés des expériences antérieures. Les administrations sont ainsi, pour l'essentiel, reparties de zéro ou d'expériences ponctuelles.

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

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

Des mesures exceptionnelles ont été progressivement mises en place pour assurer la continuité du service et répondre aux besoins essentiels de ces populations fragiles. Les décisions de report de la fin de trêve hivernale ont conduit au maintien des places d'hébergement additionnelles ouvertes pendant l'hiver et à la suspension des expulsions locatives. La mise à l'abri des personnes qui étaient à la rue a conduit à mobiliser de façon inédite des places d'hôtels devenus vacantes du fait de la crise. En revanche les mécanismes d'accès au parc social se sont quasiment interrompus. Des mesures sanitaires spécifiques ont été

mises en place, avec la création de centres spécialisés pour les personnes atteintes de la covid et la distribution progressive de masques. Une aide alimentaire exceptionnelle, reposant essentiellement sur la distribution de chèques d'accompagnement personnalisé, a également été organisée pour répondre aux besoins des populations confrontées à la fois à la brusque perte de ressources (fin de la mendicité, arrêt de l'économie informelle, etc.) et au ralentissement des mécanismes de solidarité habituels, qui reposaient largement sur le volontariat de personnes qui se sont elles-mêmes trouvées confinées.

Les principales mesures en faveur des personnes sans domicile pendant la crise du printemps 2020



Source : Cour des comptes

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

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

Au niveau sanitaire, on observe globalement une maîtrise du nombre de contaminations et de décès de la covid des personnes qui ont été hébergées dans des centres ou à l'hôtel. Mais, au-delà, il est apparu que la durée du confinement, notamment en réduisant les activités collectives et les possibilités d'accompagnement des personnes, aura eu des conséquences négatives durables sur leur santé et leur insertion.

Plusieurs difficultés ont été relevées dans la mise en œuvre des dispositifs exceptionnels. Les centres spécialisés créés pour les personnes atteintes de la covid n'ont été utilisés que très en deçà (10 % en moyenne) de leurs capacités, alors qu'ils auraient pu accueillir l'intégralité des cas suspectés ou avérés de contamination des personnes hébergées. La Cour relève en outre le niveau relativement élevé des tarifs hôteliers pratiqués dans l'urgence et les risques financiers pour l'État liés à la remise en état des lieux, l'impossibilité de cibler les bénéficiaires des distributions de chèques d'accompagnement personnalisé, avec des risques de trafics ou de gaspillages, et la difficulté pour l'État de cadrer puis de contrôler la prise en charge des surcoûts supportés par les structures associatives. Au total, le coût pour l'État de ces dispositifs exceptionnels est estimé supérieur à 650 M€ en 2020.

L'état d'urgence sanitaire du printemps 2020 s'est traduit par un effort sans précédent de mise à l'abri de personnes qui étaient à la rue. La sortie de ces mesures exceptionnelles et massives, qui se prolongent avec la crise, peut connaître deux issues : soit un retour à la situation d'avant la crise, à savoir la remise à la rue des personnes ou leur maintien durable dans l'hébergement, comme dans un plan hivernal classique ; soit une évolution décisive, avec l'objectif d'assurer, lorsque cela est possible, leur accès à un logement, y compris vers des dispositifs adaptés aux plus vulnérables comme les pensions de famille.

En pratique, on a assisté essentiellement à la pérennisation de places d'hébergement provisoire, même si plusieurs initiatives ont aussi été prises en vue de favoriser l'accès des personnes hébergées à un logement, dans l'esprit de la politique lancée en 2017 en faveur du « logement d'abord ».

L'accroissement du parc d'hébergements transitoires ne place pas l'État en position favorable pour affronter une crise prolongée ou un nouveau choc du type de ceux qu'il a dû subir en mars et novembre 2020. Outre la préconisation de mieux se préparer, en amont, au risque d'avoir à gérer de telles crises extrêmes, notamment par une coordination accrue des politiques de l'hébergement d'urgence, du logement et de la santé, la Cour recommande d'accélérer l'accès au logement des personnes sans domicile. Cela suppose que les opérateurs du logement, et notamment du logement social, soient appelés à davantage ouvrir et adapter leur offre aux ménages les plus précaires.

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

Recommandations :

Aux ministères chargés des affaires sociales, du logement et de la santé, à la Dihal, l'USH et à la Fas :

1. organiser d'ici l'été 2021 un retour d'expérience partagé sur la gestion des politiques en faveur des personnes sans domicile pendant l'état d'urgence sanitaire ;

Aux ministères chargés des affaires sociales et du logement, à la Dihal, à l'USH et à la Fas :

2. généraliser l'adoption et la mise à jour régulière de plans de continuité des activités par l'ensemble des acteurs de l'accueil, de l'hébergement, de l'accompagnement et du logement ;

Aux ministères chargés des affaires sociales et du logement et à la Dihal :

3. procéder à des contrôles par sondage ex post des dépenses exceptionnelles que l'État a prises en charge dans le cadre de la crise sanitaire ;

Aux ministères chargés des affaires sociales et du logement, à la Dihal et à l'USH :

4. faire en sorte que les dispositifs d'accès au logement social, y compris en période de crise, garantissent que le recours à la voie numérique ne défavorise aucune demande et maintienne, lorsque cela est indispensable, un accueil physique adapté aux publics fragiles ;

Aux ministères chargés des affaires sociales et du logement, à la Dihal, l'USH et à la Fas :

5. faciliter, dans la logique de la politique en faveur du « logement d'abord », l'accès à un logement des personnes sans domicile qui y sont éligibles, en capitalisant sur les expériences réussies, afin notamment d'éviter la saturation des dispositifs d'hébergement en cas de crise prolongée ou de nouveau choc.

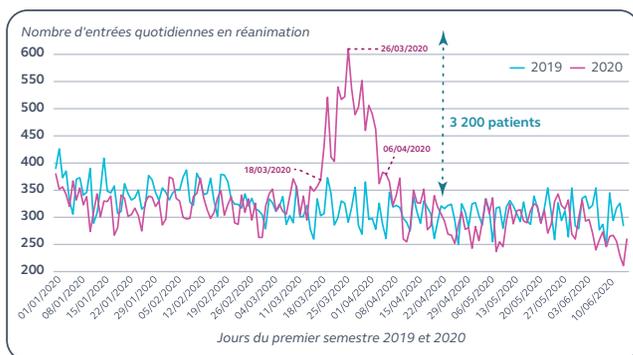
Réanimation et soins critiques en général : un modèle à repenser après la crise

Les soins critiques, qui regroupent la réanimation, la surveillance continue et les soins intensifs, visent à prendre en charge des défaillances d'organes vitaux chez des patients en situation critique. Les politiques de santé s'y sont peu intéressés : le décret qui les réglemente date de 2002. Pourtant, ils constituent un pilier structurant de l'activité hospitalière, avec 20 % des journées d'hospitalisation complète. Depuis le début de la crise sanitaire, le niveau d'occupation de ces unités a constitué un indicateur clé dans des décisions qui ont eu des conséquences majeures sur les relations sociales, l'économie et même les libertés publiques.

Une mobilisation inédite,
rendue possible par la
déprogrammation,
elle aussi inédite,
des soins non urgents

Fin 2019, la France comptait 19 580 lits de soins critiques, dont 5 433 pour la réanimation. La pandémie a occasionné un double choc sur l'activité de réanimation. Le nombre d'entrées quotidiennes a connu une hausse brutale et massive (+ 65,3 % dans la semaine du 18 mars 2020). La durée d'hospitalisation en réanimation a été presque doublée.

**Évolution du nombre d'entrées quotidiennes
en réanimation au cours des premiers semestres 2019 et 2020**

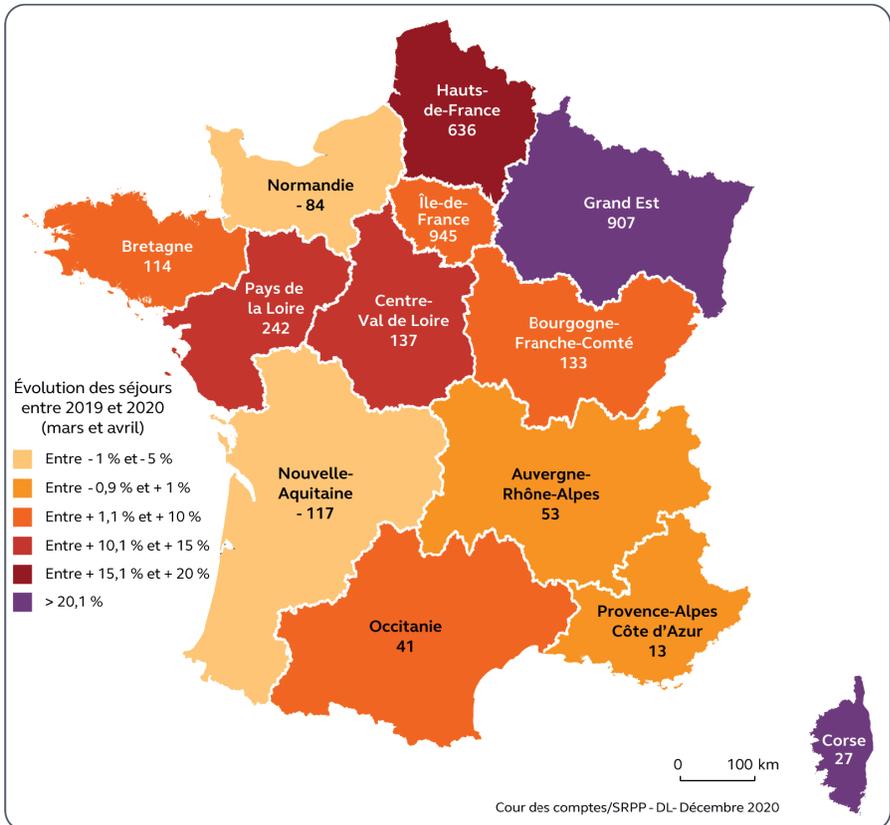


Source : Cour des comptes d'après les données du programme de médicalisation des systèmes d'information fournies par l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH-PMSI) 2019 et 2020

La violence du choc a été très inégale, particulièrement marquée dans le Grand Est, la Corse et l'Île-de-France.

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

Impact de la covid 19 sur les flux d'entrées des services de réanimation au cours des mois de mars et avril 2020



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

La déprogrammation générale des soins non urgents à compter du 12 mars 2020 a conduit à un ralentissement considérable de l'activité hospitalière, qui a permis un doublement rapide des capacités de réanimation : de 5 080 lits au 1^{er} janvier, à 10 707 lits le 15 avril par redéploiement depuis d'autres unités hospitalières, en mobilisant des médecins et infirmier(e)s dont la grande majorité provenait d'unités concernées par la déprogrammation.

L'impact de cette dernière sur la santé publique, aujourd'hui inconnu, est potentiellement lourd.

L'association des établissements de santé privés à cette mobilisation a été progressive et inégale. De nombreuses évacuations ont eu lieu depuis les régions très fortement touchées. À la fin juillet 2020, 661 patients sur un total de 13 945 hospitalisés en réanimation avaient été transférés, dont 166 vers d'autres pays européens.

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

Un secteur mal préparé à affronter la crise, qui doit désormais être mieux armé

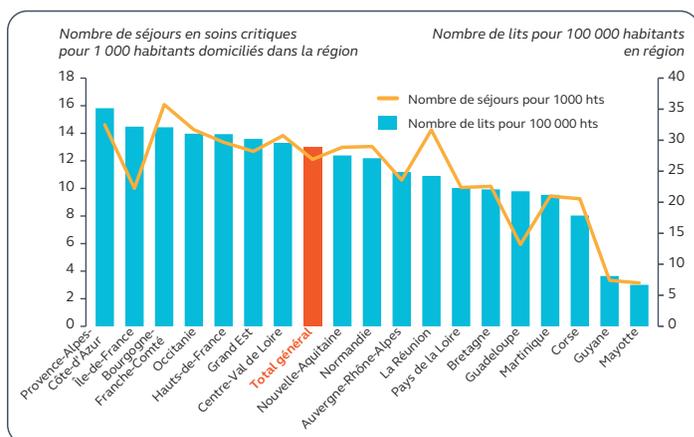
Un taux d'équipement qui se dégrade, marqué par de fortes inégalités territoriales

Le taux d'équipement en réanimation a sensiblement baissé depuis 2013. Le nombre de lits n'a progressé que de 0,17 % par an, soit 10 fois moins que les effectifs de personnes âgées qui représentent les deux tiers des malades hospitalisés dans ce secteur. Le taux d'équipement en lits

de réanimation n'était plus que de 37 pour 100 000 habitants de plus de 65 ans à la veille de la crise sanitaire contre 44 en 2013. En conservant son ratio de 2013, la France aurait disposé de 5 949 lits de réanimation contre 5 080 au 1^{er} janvier 2020.

Le taux d'équipement en soins critiques présente des inégalités régionales importantes et le taux de recours à ces soins se caractérise par les mêmes inégalités. Avec plus de 16 séjours pour 1 000 habitants, il est le plus élevé en région Bourgogne Franche-Comté. La Corse et Mayotte affichent les taux de recours les plus faibles.

Consommation de soins critiques au regard du nombre de lits par région (2019, France entière)



Source : Cour des comptes d'après les données Insee (population), PMSI-ATI (activité), statistique annuelle des établissements de santé (SAE)-Diamant (capacitaire) pour 2019

Précaution de lecture : la consommation de soins est rattachée à la région de domiciliation du patient et non au lieu de réalisation de l'activité. L'atypie de la région Ile-de-France s'explique en grande partie par son rôle de recours inter-régional.

La planification hospitalière a limité son ambition à la concentration, certes souhaitable, des unités de soins critiques sur des plateaux techniques mieux étoffés. Elle devrait aussi

rechercher l'adaptation du nombre de lits aux besoins croissants d'une population qui vieillit et corriger les inégalités territoriales.

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

Des ressources humaines en forte tension

La crise sanitaire est intervenue dans un contexte de fragilité structurelle des ressources humaines.

Depuis 2017, peuvent exercer la réanimation, les médecins intensivistes-réanimateurs (MIR) et les médecins anesthésistes-réanimateurs (MAR). Ces derniers, qui ont reçu une formation polyvalente, sont majoritaires. Les tours de recrutement de praticien hospitalier attestent de la difficulté à recruter des MAR et plus encore des MIR. Le taux de vacance statutaire des praticiens hospitaliers en MAR est supérieur à la moyenne, surtout dans les établissements périphériques, et va s'accroître, compte tenu de leur pyramide des âges. Le nombre de postes de MIR proposés à l'internat demeure trop faible. Celui des MAR, beaucoup plus élevé, n'a que très peu progressé. La crise sanitaire n'a pas conduit les autorités à modifier sensiblement ces effectifs.

28 000 infirmier(e)s exercent en soins critiques, trois fois plus que les médecins. La France n'exige pas de spécialisation pour exercer en soins critiques et ne prévoit pas de formation initiale spécifique à la réanimation. Des tensions résultent de la difficulté à les fidéliser, avec un turn-over estimé à 24 % en 2015 et qui s'accélère. La définition des effectifs réglementaires – qui se calculent par référence au nombre de patients pris

en charge et non par lits installés - n'apporte ni souplesse d'organisation ni marge utile en cas de suractivité. Les équipes sont jeunes, l'exercice marqué par le poids psychologique de la gestion de situations difficiles.

Des choix de financement qui ont fait de la réanimation une activité structurellement déficitaire

Le mode de financement des soins critiques a participé indirectement à leur recul progressif au regard des besoins. L'ouverture d'un lit en réanimation médicale génère un déficit moyen de 115 000 € par an, résultant d'un effet de ciseau entre des baisses de tarifs et une augmentation des charges.

Les baisses tarifaires conduisent à s'interroger. La réanimation est une activité hospitalière qui ne dispose d'aucune alternative pour les patients qui en relèvent. De plus, les effectifs des unités de soins critiques sont réglementés, afin de garantir la sécurité des soins pour ces prises en charge complexes. Enfin, les taux d'occupation de ces unités sont déjà supérieurs aux recommandations des sociétés savantes, sachant que les durées de séjour y sont en réduction. Cette situation laisse donc peu de marge de manœuvre aux gestionnaires hospitaliers ; elle n'est pas favorable au développement de l'activité.

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

Recommandations :

Au ministère en charge de la santé :

1. évaluer en termes de santé publique, les conséquences des déprogrammations chirurgicales et des transferts de patients durant l'épidémie de covid 19 ;
2. déterminer au niveau national un modèle d'organisation et de coordination des soins critiques et son mode de gouvernance, qui soit en mesure d'inclure les structures publiques et privées ;
3. évaluer l'impact du vieillissement de la population sur les besoins d'hospitalisation en soins critiques à long terme et augmenter l'offre en conséquence, en conservant la logique, initiée par le décret de 2002, de plateaux techniques de grande taille, en corrigeant les inégalités territoriales et en visant un renforcement des effectifs des personnels médicaux selon la double voie d'accès (médecins anesthésistes-réanimateurs et médecins intensivistes-réanimateurs) ;
4. réviser le plan de formation initiale des infirmier(e)s de soins généraux en intégrant des modules spécifiques de formation théorique et pratique aux soins critiques et reconnaître les compétences acquises par une qualification reconnue d'infirmier(e)s en réanimation, non obligatoire pour exercer dans ce secteur ;
5. déterminer un nouveau modèle de financement des soins critiques afin de garantir la neutralité de la tarification à l'activité.

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

Dès l'été 2020, les juridictions financières ont décidé d'engager une enquête sur les conséquences de la première vague de la pandémie de covid 19 pour les établissements de santé, à partir de cas illustrant la situation de deux régions : la Nouvelle-Aquitaine, où le virus a faiblement circulé, et la Bourgogne-Franche-Comté, où il a, à l'opposé, circulé intensément. L'échantillon couvre 10 établissements de santé, dont 2 CHU, une clinique privée et des établissements publics de premier recours ou de proximité.

Plusieurs enseignements peuvent être tirés. Les difficultés de préparation des établissements à une crise d'un tel type transparaissent d'ores et déjà, même si les capacités d'adaptations locales ont permis de faire face à la 1ère vague épidémique. D'autres problèmes s'ont aussi apparus, sur la qualité des remontées d'informations capacitaires ou le dénombrement précis des malades. Enfin, les conséquences des principales mesures liées à la déprogrammation générale d'activité ainsi que l'impact financier de cette première vague restent mal connus. Ces constats mériteront d'être approfondis par les futures analyses des juridictions financières sur une crise encore inachevée.

Un état de préparation perfectible

Globalement, l'enquête a mis en évidence un état de préparation largement perfectible à une crise sanitaire de grande ampleur.

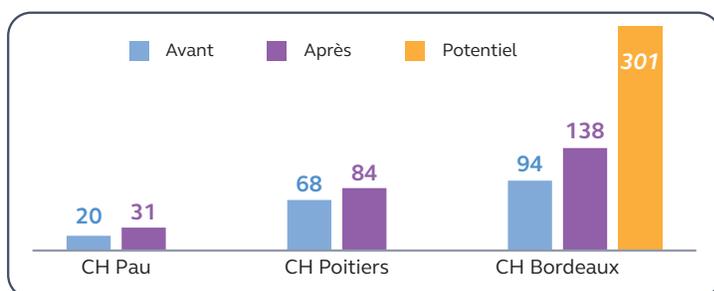
- Malgré l'existence d'un plan national dédié aux risques épidémiques (ORSAN-REB), les établissements continuent de se référer au « plan blanc » pour les situations exceptionnelles. Or, ce dernier se révèle peu adapté à une crise pandémique qui devient une crise chronique, à tel point que certains n'ont tout simplement pas déclenché leur plan blanc, tout en mettant en place des cellules de crise et des plans de continuation d'activité.
- Les établissements ont pu adapter leurs capacités en réanimation, au besoin en convertissant des lits de soins intensifs en lits de réanimation. Cependant, ils ont dû faire face à des difficultés d'approvisionnement en équipements de protection individuel, y compris en sollicitant des dons d'entreprises privées, en tout cas en recherchant par

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

eux-mêmes des fournisseurs, ce qui a au moins localement provoqué des tensions sur les prix. Des difficultés en matière de respirateurs ont également été signalées, les obligeant à solliciter d'autres établissements moins touchés, voire même d'autres services publics, comme ceux d'incendie et de secours.

- Les dotations de l'État, à travers Santé Publique France, ont finalement été acheminées de façon satisfaisante mais au prix de l'obligation, pour les établissements supports de groupement hospitalier de territoire (GHT), de mettre en place une plateforme logistique consommatrice de moyens.

Augmentation des capacités en réanimation entre mars et avril – exemples de Poitiers et Bordeaux



Source : Cour des comptes à partir des chiffres fournis par les établissements

La Cour souligne que la quantification des capacités disponibles au cours de la crise a notablement pâti d'une méthodologie peu claire, voire fluctuante, de définition des capacités en question.

Des réorganisations rendues possibles par des déprogrammations massives

Si les établissements ont fait face à une situation sanitaire inédite, caractérisée par l'apparition et la circulation d'un virus inconnu, c'est au prix de mesures organisationnelles lourdes : réorganisation des services d'urgence, création d'unités dédiées à l'accueil de patients infectés par le virus, armement de lits de réanimation supplémentaires, transferts de personnel.

Les réorganisations internes, soudaines et importantes, ont été rendues possibles par les déprogrammations massives d'activité hors covid, principalement en chirurgie, qui ont permis d'armer des lits de réanimation supplémentaires, notamment en transformant des lits de soins intensifs. L'impact a été moindre en médecine et la cancérologie a été préservée, de même que la gynécologie-obstétrique. Afin de limiter les risques d'infections nosocomiales, les consultations ont, elles aussi, été très largement reportées ou, quand cela a été possible, réalisées en téléconsultation.

Ce faisant, les établissements ont pu dégager des ressources pour prendre en charge des patients infectés par le virus, voire, pour la Nouvelle-

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

Aquitaine, des patients provenant d'autres régions plus touchées par le virus. Les ressources en question ont consisté en lits et en équipements de réanimation, mais aussi en personnel, par transferts des services aux activités déprogrammées vers des services accueillant des patients covid.

Des conséquences lourdes sur l'activité

Finalement, quelle qu'ait été l'intensité de la circulation du virus, les établissements ont vu leur activité fortement affectée par cette pandémie, puisque les réorganisations

ont été mises en œuvre de manière uniforme sur tout le territoire.

Les établissements ont composé avec des obligations lourdes de remontées d'information. Il a aussi été complexe de dénombrer et de coder précisément et distinctement les patients dont l'infection virale était confirmée et ceux dont l'infection ne l'était pas. Au-delà, il a fallu isoler les unités covid, respecter des protocoles sanitaires stricts (habillage-déshabillage, circulation à sens unique, etc.), prendre en charge avec les mêmes contraintes les patients confirmés comme les patients suspects.

Nombre de séjour covid, confirmés et non confirmés, passage en réanimation (de mars à mai 2020)*

| | Séjours covid 19 confirmés (A)** | Dont passages en réa | Séjours suspicion covid 19 (B) | Total de séjours covid (A+B) | Moyenne trimestrielle 2019 (séjours de médecine) | % de séjour covid*** |
|----------------------------|----------------------------------|----------------------|--------------------------------|------------------------------|--|----------------------|
| CH de Saintes | 83 | 18 | 364 | 447 | 3 259 | 14 % |
| CH de Pau | 159 | 39 | 541 | 700 | 4 458 | 15,7 % |
| CHU de Bordeaux | 807 | | 6 008 | 6 815 | 19 221 | 36 % |
| CHU de Poitiers | 241 | 58 | 2 243 | 2 484 | 12 742 | 20 % |
| Polyclinique Bordeaux-Nord | 232 | 31 | 754 | 986 | 3 300 | 30 % |
| CH Nord-Franche-Comté | 808 | 98 | 2 339 | 3 147 | 6 287 | 50 % |
| CH d'Oléron | 30 | 28 | 237 | 267 | 670 | 39 % |
| CH d'Orthez | 2 | - | 34 | 36 | 570 | 6 % |
| CH de Tulle | 67 | - | 375 | 432 | 1 785 | 24 % |

Source : Cour des comptes à partir des données des établissements

* Sauf exception liée à une absence de données, les données correspondent aux mois de mars, avril et mai 2020 ; ceci dit, lorsque certaines données incorporent des données de juin, juillet ou août, le résultat diffère peu, ces mois ayant été peu concernés par l'épidémie.

** Les cas confirmés sont les cas cotés 07 10 11 12 14 et 15.

*** Ces pourcentages sont à interpréter avec prudence, en raison de l'absence de prise en compte de la saisonnalité des admissions en médecine.

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

Même si les moyens dégagés par anticipation pour faire face à la pandémie sont loin d'avoir tous été utilisés, en particulier en Nouvelle-Aquitaine, les déprogrammations ont eu des conséquences lourdes en termes d'activité pour tous les établissements. Elles ont provoqué une chute du nombre de séjours, surtout en chirurgie, ainsi qu'une chute de l'activité des urgences, qui pourrait paraître paradoxale. Cette dernière n'a pas été causée par les déprogrammations mais paraît plus probablement liée aux réticences des patients à se rendre à l'hôpital. Il n'en reste pas moins que cette chute a eu des conséquences sur les hospitalisations elles-mêmes, dont une part significative fait suite à un passage aux urgences.

Un impact réel sur les ressources humaines et encore difficile à mesurer sur les finances

Une crise de cette ampleur a nécessairement un fort impact sur les personnels, principalement soignants. Cet impact a été reconnu par les pouvoirs publics, qui ont mis en place une prime spécifique, dite prime covid. Cependant, ses conditions d'octroi, particulièrement complexes, ont entraîné çà ou là des difficultés d'attributions.

Si les personnels des établissements de l'enquête ont été globalement assez peu touchés par le virus, à l'exception de ceux de l'hôpital Nord-

Franche-Comté, plusieurs facteurs ont logiquement renforcé l'absentéisme, notamment la nécessité d'accorder des autorisations spéciales d'absence aux personnels présentant des facteurs de vulnérabilité et aux personnels ayant des difficultés de garde d'enfants.

Grâce au mécanisme de garantie de financement accordé par l'État, les établissements de santé sont assurés de recevoir une dotation correspondante aux séjours réalisés en 2019. Ce n'est que si la valorisation de l'activité en 2020 devenait supérieure à celle de 2019 qu'ils auraient à rembourser un trop-perçu. Les premiers éléments de l'enquête montrent que cette situation est improbable mais ne peut être totalement exclue, en particulier pour l'hospitalisation à domicile.

En revanche, les établissements qui anticipaient une hausse d'activité dans leurs prévisions budgétaires, à travers la création d'une offre nouvelle, ne la verront pas prise en compte et compensée, dès lors qu'elle ne s'est pas réalisée.

À l'opposé, la prime covid est intégralement compensée par l'Assurance-maladie et il en va de même des surcoûts générés par la crise pour les établissements, en investissement comme en fonctionnement (achat de respirateurs, renforcement des moyens informatiques, personnels de remplacement, médicaments, équipements de protection, etc.).

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

Coût total net à la fin du premier semestre

| En M€ | Coût total (A) | Dont prime covid (B) | Total net (A-B) |
|-------------------------|----------------|----------------------|-----------------|
| CHU de Bordeaux | 69,72 | 12,11 | 57,61 |
| CHU de Poitiers | 28,37 | 6,37 | 22,00 |
| CH de Pau | 12,25 | 2,37 | 9,88 |
| CH Nord FC | 14,23 | 4,80 | 9,43 |
| CH Tulle | 8,34 | 0,95 | 7,39 |
| CH de Saintes | 7,80 | 1,82 | 5,98 |
| CH d'Oloron | 2,77 | 0,23 | 2,54 |
| Saint-Jean-d'Angély | 2,20 | 0,37 | 1,83 |
| Polyclinique Bordeaux N | 10,14 | | |

Source : Cour des comptes à partir des données fournies par les établissements

Conclusion :

Une question clé à l'avenir sera la répartition de la charge financière massive générée par cette pandémie entre l'assurance-maladie, qui en supporte l'essentiel aujourd'hui, et les établissements eux-mêmes.

Gérer les conséquences de la crise

Le fonds de solidarité à destination des entreprises :
une mise en œuvre rapide dans un contexte instable

L'assurance chômage face à la crise sanitaire :
un déficit historique, une trajectoire financière à définir

La SNCF face à la crise sanitaire : une mobilisation
réussie, un modèle économique fragilisé

Une association culturelle à l'épreuve de la crise :
le cas de l'Institut Lumière

Le fonds de solidarité à destination des entreprises : une mise en œuvre rapide dans un contexte instable

Le fonds de solidarité est, avec l'indemnisation de l'activité partielle et les prêts garantis par l'État, l'un des principaux dispositifs de soutien aux entreprises mis en œuvre par le Gouvernement depuis mars 2020 afin de limiter les conséquences économiques de la crise sanitaire.

Sur l'ensemble de l'année 2020, le succès du fonds de solidarité face à la crise sanitaire est réel. Créé en deux semaines, grâce à la très forte mobilisation de toutes les parties prenantes et au recours le plus large possible à des outils déjà existants, simples et efficaces, il a permis de limiter les effets de la crise par la distribution rapide, pour l'année 2020, de 15,5 Md€ d'aides à 2 millions d'entreprises et d'entrepreneurs individuels et indépendants.

Un dispositif simple et déployé rapidement

Durant le premier confinement, ce fonds a été exclusivement consacré aux très petites entreprises (TPE), aux micro-entrepreneurs, aux indépendants et aux professions libérales qui avaient fait l'objet d'une mesure de fermeture administrative ou connu une baisse importante de leur chiffre d'affaires. Il prend la forme du versement d'une aide directe, selon deux modalités :

- dans le cadre du volet 1, volet principal destiné à fournir un revenu de remplacement, l'aide, égale à la perte de chiffre d'affaires mensuelle de l'entreprise dans la limite de 1500 € par mois, était renouvelable chaque mois. Pour ce volet, des critères d'éligibilité peu nombreux, une procédure de dépôt et de traitement des demandes simple et très automatisée et des contrôles a priori très restreints, ont été retenus pour favoriser la rapidité des versements. Cette simplicité et la rapidité des versements ont été appréciés par les bénéficiaires interrogés par la Cour en août 2020.
- Dans le cadre du volet 2, destiné à renforcer la trésorerie des entreprises les plus en difficulté, l'aide ne pouvait être demandée qu'une seule fois. Elle était instruite au niveau régional avec des critères spécifiques plus approfondis.

Le fonds de solidarité se caractérise par une conception simple et le recours à des outils existants permettant des paiements très rapides, mais aussi des adaptations régulières au vu des difficultés rencontrées lors des deux premières phases de la crise sanitaire. Ainsi, à partir du premier déconfinement, entre juillet et septembre 2020, le fonds de solidarité a été recentré sur certains secteurs, pour un nombre de bénéficiaires plus restreint, mais aussi un plafond rehaussé dans certains cas.

Le fonds de solidarité à destination des entreprises : une mise en œuvre rapide dans un contexte instable

Évolution du fonds de solidarité (volet 1 – aides mensuelles) entre mars et septembre 2020

| | 1 ^{er} confinement | | | 1 ^{er} déconfinement | | | |
|---|-----------------------------|-------|-------------------------------|---|---------|------|-------|
| | Mars | Avril | Mai | Juin | Juillet | Août | Sept. |
| Secteur d'activité | Tous | | | Secteurs prioritaires (S1) et connexes (S1 Bis) | | | |
| Plafond de salariés | 10 | | 10 | 20 | | | |
| | | | 20 pour S1 et S1 bis | | | | |
| Plafond de CA | 1 000 000 € | | 1 000 000 € | 2 000 000 € | | | |
| | | | 2 000 000 € pour S1 et S1 bis | | | | |
| Plafond de l'aide mensuelle | 1 500 € | | 1 500 € | 3 000 € | | | |
| | | | 3 000 € pour S1 et S1 bis | | | | |
| Nombre d'entreprises potentiellement éligibles | 3 000 000 | | | 250 000 – 300 000 | | | |

Source : Cour des comptes d'après direction générale des entreprises (DGE)

De mars à septembre 2020, le volet 1 de l'aide a fait l'objet d'un recours massif, avec plus de 1,7 million de bénéficiaires, pour des aides d'un montant moyen de 1 383 €, et un coût total de 6,8 Md€. Concentré sur les secteurs les plus touchés par la crise et les plus petites entreprises, il s'est avéré être un très bon outil pour le versement en urgence d'aides de faible montant. Le volet 2 n'a en revanche connu qu'un faible succès, représentant seulement 300 M€ soit 4 % du montant total des aides. Sur cette période, la fraude pourrait, selon l'estimation de la Cour être comprise entre 20 et 100 M€, soit un montant relativement faible.

Un élargissement en faveur d'entreprises de plus grande taille appartenant aux secteurs les plus touchés par la crise

À partir d'octobre, les nouvelles mesures de restriction d'activité ont entraîné un élargissement substantiel du fonds qui a été chargé de distribuer des subventions beaucoup plus élevées à des entreprises de plus grande taille. Le fonds, de nouveau ouvert à toutes les entreprises de petite taille subissant une baisse significative de leur chiffre d'affaires, s'adresse aussi à celles qui appartiennent aux secteurs les plus touchés par la crise (restauration, hôtellerie, événementiel, etc.) avec un plafond des aides significativement accru (10 000 € par mois, puis 200 000 € par mois à compter de décembre) tout comme la taille des entreprises éligibles (jusqu'à 50 salariés, puis sans plafond à compter de décembre).

Le fonds de solidarité à destination des entreprises : une mise en œuvre rapide dans un contexte instable

Évolution du fonds de solidarité (volet 1 – aides mensuelles) entre octobre et décembre 2020

| | Octobre | Novembre | Décembre |
|---|--|--|--|
| Secteur d'activité | Tous (zones couvre-feu), fermeture administrative, S1 et S1bis hors zones couvre-feu | Tous | Tous |
| Nombre maximum de salariés | 50 | | Aucun |
| Plafond de CA | Aucun | | |
| Mode de calcul | Jusqu'à 100 % de perte de CA dans la limite du montant plafond (variable selon secteur et zone) ; pour les interdictions d'accueil du public, la vente à distance n'entre pas dans le calcul de perte de CA | | 100 % perte de CA jusqu'à 10 000 € ou 20 % CA mensuel jusqu'à 200 000 € ; pour les interdictions d'accueil au public, la vente à distance n'entre pas dans le calcul de perte de CA |
| Montant plafond | 1 500 € (tous) | 1 500 € (tous) | 1 500 € (tous) |
| | 10 000 € (fermeture administrative, zones couvre-feu, S1 et S1 bis) | 10 000 € (fermeture administrative, S1 et S1 bis) | 200 000 € (fermeture administrative, S1 et S1 bis, discothèques et stations de ski) |
| Nombre d'entreprises potentiellement éligibles | indéterminé | 3 000 000 | 200 000 (aide majorée) + 3 000 000 |

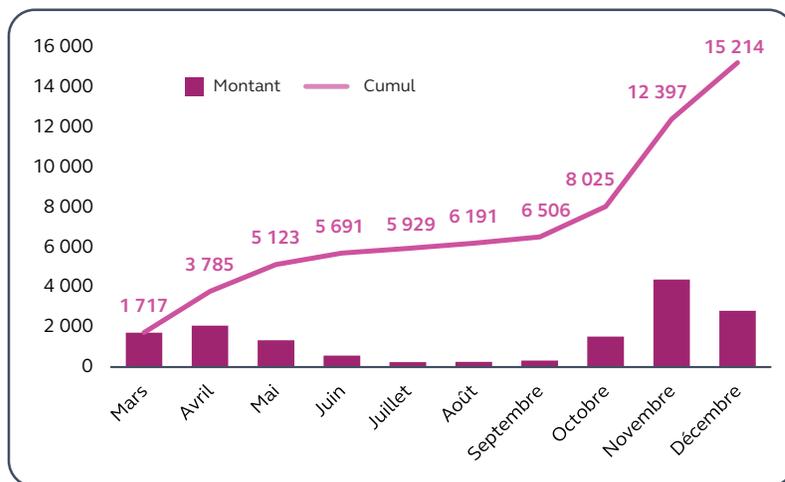
Source : Cour des comptes d'après direction générale des entreprises (DGE)

Conséquence des modifications des critères d'éligibilité, les dépenses ont été en forte hausse entre octobre et décembre 2020, avec 8,7 Md€ contre 6,8 Md€ pour les sept mois précédents (dont 0,3 Md€ pour le volet 2).

Les moyens mis à la disposition du fonds ont été plus que doublés dans la loi de finances rectificative du 30 novembre 2020, atteignant 19,8 Md€.

Le fonds de solidarité à destination des entreprises : une mise en œuvre rapide dans un contexte instable

Aides du volet 1 versées au titre de 2020
par mois indemnisé (en M€)



NB : au 31 janvier 2021, les aides versées l'ont été au titre des mois de mars à décembre 2020.

Source : Cour des comptes d'après DGFiP – données provisoires au 28 février 2021

Une évolution à maîtriser, des contrôles à renforcer

Progressivement, le fonds s'est transformé, passant d'un outil général de soutien au revenu d'indépendants ou de dirigeants de petites entreprises, au support de mesures plus durables visant à éviter la faillite d'entreprises de plus grande taille, en particulier dans les secteurs de la restauration, de l'hôtellerie, du tourisme, de l'événementiel, du sport et de la culture. Les principes généraux de fonctionnement du fonds n'ont pas évolué en parallèle, celui-ci conservant pour la grande majorité des demandes d'aide une quasi-automaticité de versement reposant

sur des informations essentiellement déclaratives. Or, l'utilisation du même outil, pour des publics et des objectifs très différents, emporte des risques qu'il convient de maîtriser. Ainsi, le fonds de solidarité étant cumulable avec les autres aides de l'État, celles des fonds de soutien régionaux voire de certains organismes de sécurité sociale, il est possible de verser un montant cumulé d'aides supérieur au préjudice subi. Par ailleurs, le risque de fraude est majoré, dès lors qu'il s'agit de verser de façon durable des aides de montants plus élevés. L'administration, consciente des conséquences de cette situation, a engagé une modification de ses procédures et un renforcement des contrôles.

Le fonds de solidarité à destination des entreprises : une mise en œuvre rapide dans un contexte instable

Le fonds de solidarité a vocation à s'éteindre progressivement, avec la sortie de la crise sanitaire. Sa mise en extinction devra s'opérer avec prudence car il contribue, avec les autres dispositifs mis en place dans le cadre de cette crise, à maintenir en activité des entreprises qui auraient disparu sans ces aides,

indépendamment de la crise sanitaire. La suppression du fonds de solidarité et des autres mesures d'urgence, nécessaire dès lors que l'apaisement de la crise sanitaire aura permis le retour à une activité normale, pourrait entraîner un ressaut important des défaillances d'entreprises.

Recommandations :

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

1. conformément à la réglementation, imputer la contribution des collectivités territoriales au fonds de solidarité en dépenses de fonctionnement ;
2. mettre en place des outils permettant d'éviter que le cumul d'aides versées à une entreprise soit supérieur au préjudice subi ;
3. accompagner l'accroissement du montant des aides et l'élargissement du fonds à des entreprises de taille plus importante par la mise en place d'une instruction plus exigeante des aides et d'un dispositif renforcé de prévention de la fraude et de sanctions.

L'assurance chômage face à la crise sanitaire : un déficit historique, une trajectoire financière à définir

Avant la crise sanitaire,
un déséquilibre financier
persistant et une réforme
en cours

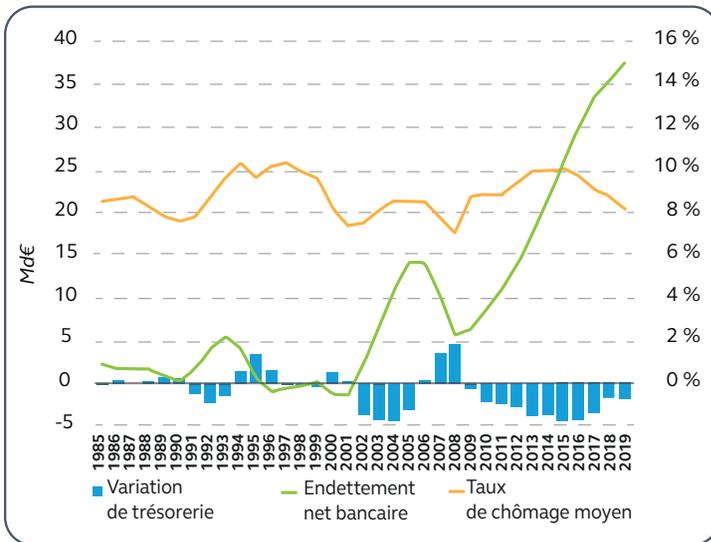
Le modèle financier du régime d'assurance chômage repose sur un équilibre de moyen terme lié aux cycles économiques. Dans les périodes de crise économique, les dépenses du régime, qui jouent son rôle d'amortisseur social et économique, augmentent, conduisant à son déficit et à son endettement. Au cours des périodes de reprise de la croissance, les excédents réalisés doivent permettre de rembourser la dette accumulée.

Alors que le modèle d'équilibre financier lié aux cycles économiques a été globalement respecté jusqu'au début des années 2000, la situation

financière du régime a connu une forte dégradation depuis la crise de 2008. Plusieurs raisons l'expliquent : la durée exceptionnellement longue de cette crise, l'extension des conditions d'indemnisation des chômeurs décidée juste avant la crise, l'amélioration de l'indemnisation des demandeurs d'emploi qui alternent périodes de travail et de chômage, ainsi que l'augmentation des dépenses qui ne relèvent pas des décisions des gestionnaires, dont la participation au financement de Pôle emploi et l'indemnisation des travailleurs frontaliers s'appliquant aux pays de l'Union européenne depuis mai 2010. Malgré la baisse du taux de chômage, le régime n'a pas retrouvé l'équilibre au cours des dernières années. Fin 2019, l'endettement du régime atteignait 36,8 Md€.

L'assurance chômage face à la crise sanitaire : un déficit historique, une trajectoire financière à définir

Situation financière de l'assurance chômage et taux de chômage au sens du Bureau international du travail depuis 1985



Source : Cour des comptes d'après données Unédic pour le solde annuel (en bleu, échelle de gauche, en Md€) et le niveau de dette (en vert, échelle de gauche, en Md€), et données Insee pour le taux de chômage en France métropolitaine (en orange, échelle de droite, en pourcentage).

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a renforcé le rôle de l'État dans la gouvernance de l'assurance chômage : le Gouvernement fixe désormais en amont les conditions de négociation entre les partenaires sociaux. Les négociations engagées à l'automne 2018 dans ce nouveau cadre, rapidement confrontées à de multiples difficultés, dont les modalités de limitation du recours aux contrats courts par les employeurs, ont échoué.

Cet échec a entraîné un régime de carence conduisant l'État à définir la réforme des règles d'indemnisation par le décret du 26 juillet 2019. Cette réforme devait être mise en œuvre progressivement

à partir du 1^{er} novembre 2019. Elle comportait plusieurs mesures : évolution des conditions d'éligibilité à l'indemnisation, mise en place d'une dégressivité de l'allocation, réforme du calcul du salaire journalier de référence, introduction d'un bonus-malus pour les employeurs en fonction de leur taux de recours aux contrats courts, création de nouveaux droits pour les salariés démissionnaires et les indépendants, etc. Selon les prévisions financières de l'Unédic de février 2020, sa mise en œuvre devait permettre une amélioration du solde financier du régime, avec un retour à l'équilibre prévu en 2021 et un endettement réduit à 31,9 Md€ fin 2022.

L'assurance chômage face à la crise sanitaire : un déficit historique, une trajectoire financière à définir

Une dégradation majeure de la situation financière due à la crise sanitaire

À partir de mars 2020, la crise sanitaire a profondément accentué le déséquilibre du régime sous l'effet conjugué :

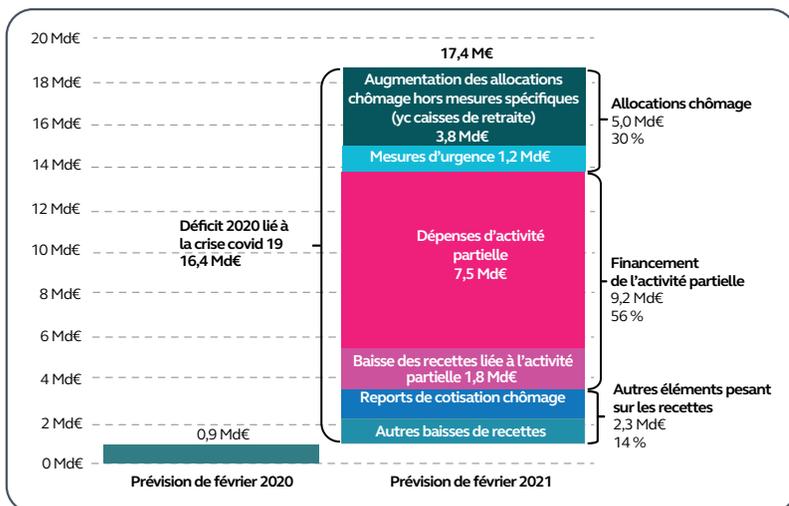
- principalement due au financement d'un tiers du coût du dispositif exceptionnel d'activité partielle mis en œuvre par le Gouvernement pour protéger les entreprises et les emplois pendant la crise mais également à certaines mesures exceptionnelles en faveur des demandeurs d'emploi (suspension de la mise en œuvre de la réforme, prolongation des droits pendant le confinement) et aux dépenses supplémentaires dues à la dégradation de la situation du marché du travail ;
- d'une baisse de ses recettes liée au placement massif de salariés en activité partielle ou en arrêt

maladie, au report des cotisations et, plus généralement, à la baisse de la masse salariale constatée en 2020.

Selon les prévisions de l'Unédic réalisées en février 2021, le déficit devait atteindre 17,4 Md€ fin 2020 et la dette 54,2 Md€.

Au cours de la crise sanitaire, l'Unédic a mobilisé l'ensemble de ses programmes de financement pour faire face à ses besoins de trésorerie très importants. Le relèvement à deux reprises du plafond de la garantie de l'État en lois de finances rectificatives a permis d'émettre de nouvelles obligations dans de bonnes conditions. En revanche, pendant cette période particulière marquée par le régime de carence et une situation de crise, les partenaires sociaux gestionnaires de l'Unédic ont souffert d'un manque de concertation voire d'information de la part du Gouvernement sur des décisions importantes affectant l'équilibre financier du régime.

Décomposition du déficit 2020 lié à la crise



L'assurance chômage face à la crise sanitaire : un déficit historique, une trajectoire financière à définir

Un cadre de gouvernance à clarifier

Structurellement déséquilibré au plan financier, le régime d'assurance chômage ne peut plus jouer son rôle d'amortisseur conjoncturel. En outre, sa cohérence a été altérée, sur le plan des recettes comme des dépenses.

En matière de recettes, son mode de financement initial a été profondément modifié en 2018. Les cotisations salariales d'assurance chômage ont été supprimées et une fraction du produit de la CSG sur les revenus d'activité a été affectée, en contrepartie, à l'assurance chômage. Cette part de la CSG, soumise chaque année au vote du Parlement, n'est pas décidée lors de la négociation de la convention d'assurance chômage. Il en résulte que les partenaires sociaux ne maîtrisent plus les conditions de l'équilibre financier du régime et que les gestionnaires connaissent des difficultés pour prévoir l'évolution pluriannuelle des recettes.

S'agissant des dépenses, le poids de celles qui ne concernent pas l'indemnisation des salariés ayant perdu involontairement leur emploi a nettement augmenté, qu'il s'agisse du financement de Pôle emploi, de l'extension de l'activité partielle comme de la création de nouveaux droits. En outre, la gouvernance globale du régime souffre de l'échec de la première mise en œuvre de l'encadrement de la négociation et d'une concertation trop limitée avec l'État, surtout en période d'urgence. Il importe désormais de restaurer un mode de fonctionnement plus satisfaisant de la gouvernance de l'assurance chômage et de préciser les rôles respectifs de l'État et des

partenaires sociaux, concernant la détermination des recettes comme des dépenses.

Une nouvelle trajectoire financière à définir

La situation financière de l'assurance chômage est extrêmement dégradée fin 2020 et le niveau de dette jamais atteint auparavant, dépasse largement les capacités d'apurement du régime à partir des excédents qu'il peut réaliser au cours d'un ou même de deux cycles économiques de croissance. Si la dette reste encore soutenable actuellement au plan financier, cela résulte du niveau très bas des taux d'intérêt et de la bonne notation financière de l'Unédic. Cependant le régime n'a pas vocation à porter ni à financer une dette structurelle, dont le poids des charges annuelles pourrait devenir insoutenable financièrement en cas de remontée des taux d'intérêt.

Une partie de cette dette étant liée à la mobilisation du régime en faveur du soutien des entreprises et des emplois pendant la crise sanitaire, la question de son traitement se pose. Afin de redonner au régime sa pleine cohérence financière, notamment sa capacité à équilibrer ses comptes en lien avec les cycles économiques, il importe de déterminer la part de la dette effectivement laissée à sa charge et celle à amortir dans le cadre plus vaste des mesures prises par l'État pour gérer le niveau historiquement haut de la dette publique, qu'il s'agisse de cantonner cette part de dette dans les comptes de l'Unédic et d'y affecter une ressource spécifique ou d'en organiser la reprise.

L'assurance chômage face à la crise sanitaire : un déficit historique, une trajectoire financière à définir

Une fois passée la crise sanitaire, quand les prévisions économiques seront stabilisées, il conviendrait que l'État définisse, en concertation avec les gestionnaires de l'assurance chômage, une nouvelle trajectoire financière de rétablissement de l'équilibre et de désendettement du régime ; il faudrait aussi qu'il décide quel est le niveau de dette dont

l'amortissement relève du régime, au regard de ses capacités réelles de financement. En effet, compte tenu du montant global de la dette, même en retenant des mesures fortes pour renouer avec les excédents et en comptant sur une amélioration de la conjoncture économique, il ne semble pas que cela puisse suffire à l'amortir en totalité.

Recommandations :

Aux ministères chargés du travail et des comptes publics et à l'Unédic :

1. à court terme, préciser les rôles respectifs de l'État et des partenaires sociaux en matière de détermination et de prise en charge des dépenses, de fixation des recettes et d'amortissement de la dette et clarifier le cadre de gouvernance du régime ;
2. à la sortie de la crise sanitaire, redéfinir une trajectoire financière du régime permettant de sortir du régime de carence, de renouer avec la logique d'équilibre de moyen terme du régime et d'amortir à terme la dette laissée à la charge du régime ;
3. statuer sur le niveau et les modalités de reprise d'une partie de la dette du régime d'assurance chômage afin de ne laisser à la charge du régime qu'un niveau de dette susceptible d'être apuré par ses propres excédents à venir ;
4. redéfinir le niveau de participation de l'Unédic au budget de Pôle emploi dans le cadre pluriannuel de la convention tripartite État-Unédic-Pôle emploi, sur la base d'une trajectoire financière de Pôle emploi et non plus d'un pourcentage des recettes du régime.

La SNCF face à la crise sanitaire : une mobilisation réussie, un modèle économique fragilisé

Les mesures sanitaires destinées à lutter contre la covid-19 ont eu des conséquences importantes sur le transport ferroviaire de marchandises et de voyageurs. Le premier confinement s'est traduit par l'interdiction des déplacements non impératifs. Les contraintes fortes qui ont accompagné le déconfinement n'ont ensuite permis qu'une reprise très progressive de l'activité, reprise limitée après l'été 2020 par la prolongation des contraintes liées à la crise (confinement de l'automne, couvre-feu).

Dans ce contexte, les cinq sociétés anonymes du groupe SNCF intervenant dans l'activité ferroviaire (SNCF SA, SNCF Voyageurs, SNCF Réseau, Fret SNCF et Gares et Connexions) ont dû s'adapter à une diminution importante de leur activité, mettre en place des protocoles sanitaires et faire face à la dégradation de leur situation financière. De plus, la crise a agi comme un révélateur des fragilités structurelles du transport ferroviaire, et ses conséquences posent désormais la question de la soutenabilité du modèle économique des différentes activités ferroviaires du groupe.

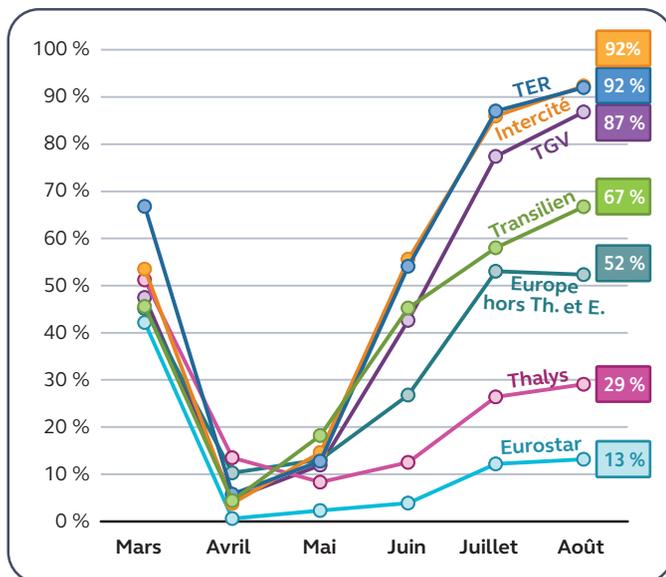
Une activité fortement perturbée

Le confinement instauré entre le 17 mars et le 11 mai 2020 s'est traduit par un effondrement du trafic de voyageurs, tandis que deux tiers des gares ont été fermées. Activité vitale pour le pays, le transport de fret est demeuré à des niveaux d'environ 60 % de ceux constatés en 2019. SNCF Réseau, pour sa part, est parvenue à préserver l'accessibilité du réseau pour les transports essentiels. La réactivité du groupe public ferroviaire face à la crise a été notable, avec l'établissement rapide d'une organisation de crise efficace, l'instauration de mesures sanitaires adaptées et la mise en place d'un suivi attentif de la situation des personnels.

Délicate, la reprise de l'activité après le déconfinement a été bien gérée, grâce notamment à la mobilisation des aiguilleurs et des équipes de maintenance. Sur le plan du trafic, l'offre de transport de voyageurs est graduellement revenue au début de l'été à des niveaux proches de ceux de 2019, mais la demande des voyageurs ne s'est redressée que très progressivement.

La SNCF face à la crise sanitaire : une mobilisation réussie, un modèle économique fragilisé

L'effondrement de la fréquentation liée
au premier confinement de mars-mai 2020



Source : Cour des comptes, sur la base des données SNCF

Une situation financière très dégradée fin 2020

Le groupe SNCF a dû faire face à la crise avec une situation financière déjà fragilisée par les deux conflits sociaux du printemps 2018 et de l'hiver 2019-2020. Dans ce contexte, la crise sanitaire s'est traduite par une

très forte baisse du chiffre d'affaires, notamment pour les activités à grande vitesse qui ne sont pas subventionnées (- 4,8 Md€ soit - 59 % par rapport à 2019). De même, la marge opérationnelle (EBITDA) de l'activité ferroviaire du groupe a fortement diminué (- 5 Md€).

Impact de la crise sanitaire sur l'EBITDA des activités ferroviaires du Groupe (écart 2020 / 2019), en M€

| Réseau | G&C | Voyages | Intercités | TER | Transilien | Fret | Total |
|---------|-------|---------|------------|-------|------------|------|---------|
| - 1 156 | - 112 | - 3 423 | - 88 | - 116 | - 87 | - 68 | - 5 050 |

Source : Cour des comptes sur la base des données SNCF

La SNCF face à la crise sanitaire : une mobilisation réussie, un modèle économique fragilisé

Pour faire face à cette situation, le groupe a mis en place un plan d'économies de 1,8 Md€. Bien qu'incluant des mesures de réduction des charges d'exploitation, ce plan s'appuyait surtout sur des actions de trésorerie (report d'investissements, paiement différé d'impôts et taxes). En complément, le groupe a dû recourir significativement à l'endettement. L'entreprise s'est montrée réactive et efficace pour adapter son programme de financement et parvenir à se financer dans de bonnes conditions sur les marchés. En tout état de cause, la dette du groupe (38,1 Md€ fin 2020) demeure un sujet de préoccupation, et ce malgré la reprise de 25 Md€ de dette de SNCF Réseau par l'État au 1^{er} janvier 2020.

Un modèle économique fragilisé

La crise sanitaire a révélé les fragilités des modèles économiques des différentes activités ferroviaires du groupe, conduisant à s'interroger sur leur soutenabilité à moyen et long termes. Ces questions sont d'autant plus pressantes que toutes ces activités partagent les mêmes faiblesses structurelles (productivité insuffisante, modernisation des processus de production à accélérer, qualité de service à améliorer).

S'agissant des gestionnaires d'infrastructure, la crise a remis en cause le modèle de financement de SNCF Réseau comme celui de Gares et Connexions. La forte diminution des recettes de SNCF Réseau exigera de l'État qu'il accepte de prendre en charge une part des investissements de renouvellement et de modernisation : à défaut, une réduction des investissements serait inévitable, conduisant à une dégradation du réseau. L'effort consenti dans le cadre du plan de relance, concentré sur SNCF Réseau, risque d'être insuffisant du fait de la prolongation de la crise sanitaire. Les gares sont quant à elles plus que jamais confrontées à l'insuffisance des financements disponibles pour financer les travaux indispensables.

Pour le transport à grande vitesse et le fret, activités librement organisées par la SNCF et non subventionnées, le risque d'un déficit structurel est désormais réel. D'une part, la rentabilité du TGV est extrêmement sensible à la fréquentation et pourrait être durablement affectée par la baisse globale du nombre de voyageurs ainsi que par la réduction de la clientèle professionnelle. D'autre part, le fret ne dégage que de faibles marges et se trouve rapidement en difficulté lorsque la conjoncture est dégradée. En complément du soutien de l'État, Fret SNCF devra donc poursuivre ses efforts de productivité.

La SNCF face à la crise sanitaire : une mobilisation réussie, un modèle économique fragilisé

Conclusion :

Enfin, les activités conventionnées régionales (TER, Transilien) ont vu leur équilibre financier profondément remis en cause par la nette diminution des recettes tarifaires. Ce sont les autorités organisatrices de transport qui ont été les plus affectées en 2020, conduisant l'État à les soutenir financièrement. Une fois la crise sanitaire passée, les régions et la SNCF seront confrontées à la question du maintien de plans de transport correspondant à ceux d'avant-crise. En cas de baisse durable de la fréquentation, un tel choix impliquera un déséquilibre financier qui devrait être supporté par les autorités organisatrices : un transfert de charges vers l'opérateur serait en effet non seulement préjudiciable à son équilibre financier mais pourrait également dissuader de potentiels candidats dans le cadre de l'ouverture à la concurrence.

Une association culturelle à l'épreuve de la crise : le cas de l'Institut Lumière

L'Institut Lumière est une association lyonnaise qui œuvre pour la conservation et la diffusion du patrimoine cinématographique. Fondée en 1982 et présidée depuis lors par le réalisateur Bertrand Tavernier, l'association s'est fortement développée au cours de la dernière décennie, au point d'être considérée comme un acteur majeur du paysage culturel lyonnais. En 2019, elle disposait d'un budget de 9 M€ et d'un effectif de 34 salariés.

Un exemple d'acteur
associatif contribuant
à dynamiser
l'offre culturelle locale

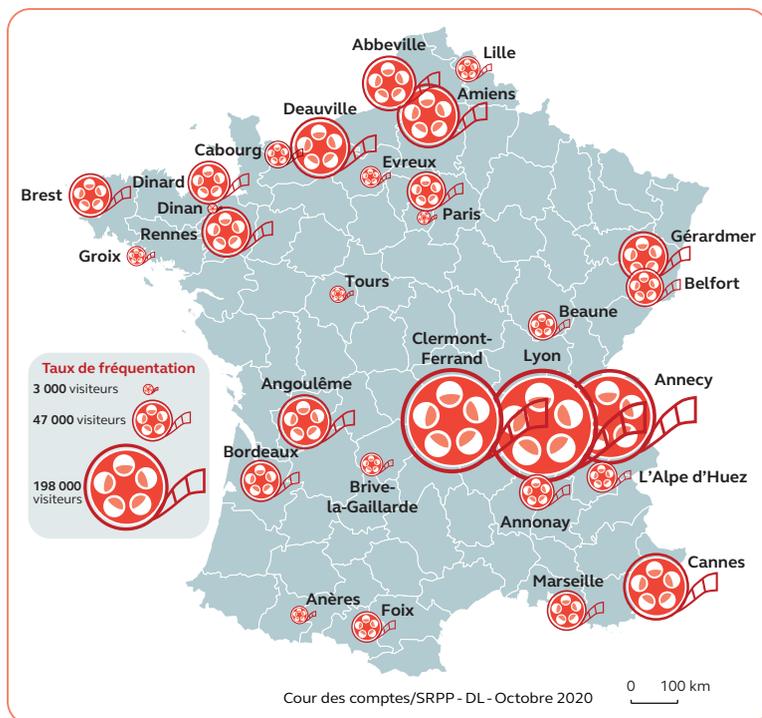
L'initiative culturelle dans les territoires
repose sur plus de 300 000 industries

culturelles et créatives, dont une grande majorité d'associations. Depuis la loi NOTRe en 2015, la politique culturelle est de la responsabilité conjointe de l'État et des collectivités territoriales. L'Institut Lumière est un exemple du partage réussi de cette compétence.

La création de l'Institut Lumière a procédé d'une volonté commune de collectivités publiques et de personnalités locales de valoriser le patrimoine cinématographique hérité des frères Lumière, dans la ville qui a vu naître le cinéma. Au départ cinémathèque classique, l'Institut Lumière a progressivement élargi son offre pour toucher un public toujours plus nombreux.

Une association culturelle à l'épreuve de la crise : le cas de l'Institut Lumière

Fréquentation des principaux festivals de cinéma en France



Source : Cour des comptes

La création en 2009 du Festival Lumière, dédié au cinéma de patrimoine, a fait entrer l'association dans une nouvelle dimension, accélérant le développement de projets qui ont notamment abouti à la création de trois filiales commerciales pour l'exploitation de salles de cinéma d'art et d'essai, la production de films documentaires et une activité de restauration et de bar.

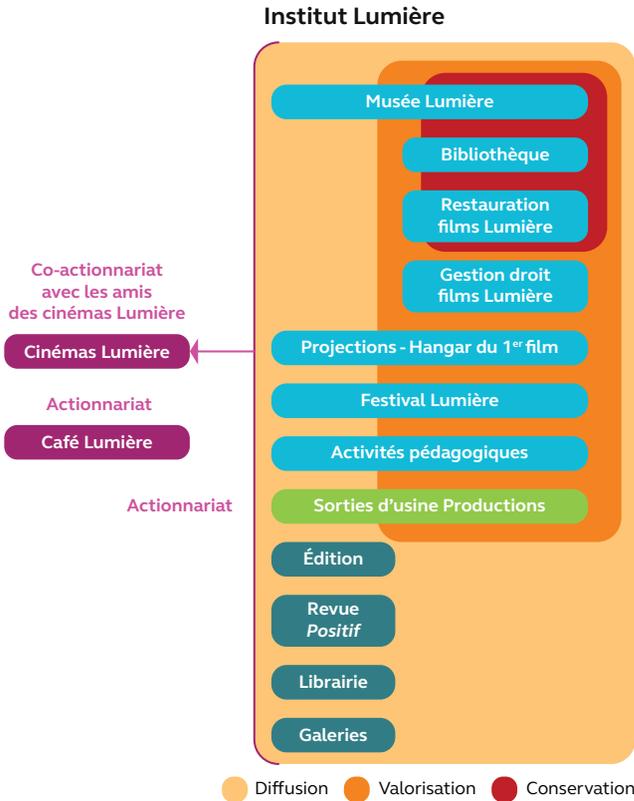
Par sa capacité à initier des projets en cohérence avec les priorités définies par tous les niveaux de collectivités publiques, l'Institut Lumière illustre la manière dont les associations peuvent dynamiser l'offre culturelle et contribuer à l'attractivité de leur territoire.

Un modèle de développement remis en cause par la crise sanitaire

Depuis une dizaine d'années, la diversification des activités portée par l'Institut Lumière a élargi son public et fourni de nouvelles sources de revenus. La création du festival Lumière, très tourné vers le grand public, y a largement contribué et sert également de laboratoire pour les nouveaux projets de l'association.

Une association culturelle à l'épreuve de la crise : le cas de l'Institut Lumière

L'activité de l'Institut Lumière et de ses satellites



Source : Cour des comptes

La notoriété accrue de l'Institut a conduit à la croissance rapide des recettes de partenariat privé et de billetterie, dont le poids a augmenté dans les ressources de l'association, au point de voir le financement public devenir minoritaire.

Cette stratégie a été encouragée par les collectivités publiques, du fait de leurs contraintes budgétaires croissantes. Elle emporte cependant certains risques, liés à l'exercice d'activités commerciales concurrentielles n'ayant pas vocation à être financées par des subventions.

En dépit de ces contraintes, le modèle suivi par l'Institut Lumière apparaissait, fin 2019, comme une réussite.

Toutefois, en raison de la crise sanitaire liée à la covid 19, l'Institut Lumière aura connu en 2020 une baisse importante de son chiffre d'affaires. Le soutien des partenaires privés, qui avait progressivement pris le pas sur celui des partenaires publics, risque de se réduire. Face à une telle évolution, les associations culturelles peu subventionnées sont particulièrement exposées. L'engagement des collectivités

Une association culturelle à l'épreuve de la crise : le cas de l'Institut Lumière

publiques à maintenir leurs subventions au niveau antérieur ne peut suffire à leur financement. Les divers fonds d'aide d'urgence apparaissent, à cet égard, peu coordonnés entre les différents financeurs. L'Institut Lumière doit donc en tenir compte à son niveau en élaborant un projet pluriannuel avec plusieurs hypothèses d'activité selon les contributions attendues des financeurs publics et privés.

Surtout, la crise sanitaire liée à la covid 19, en grevant les perspectives de financement par des ressources propres, a mis en exergue les limites conjoncturelles d'un modèle de financement du secteur culturel

associatif encouragé à se tourner davantage vers les partenaires privés.

À ce jour, le plan de relance comme les mesures prises par les collectivités locales pour surmonter la crise ne dessinent pas encore de stratégie globale pour le secteur, laquelle prendrait en compte la grande diversité des acteurs culturels et de leurs modes de financement sur l'ensemble du territoire.

La Cour appelle donc une concertation entre l'État et les collectivités, dans les territoires, pour élaborer une nouvelle stratégie de financement des acteurs associatifs de la culture après la crise.

Recommandations :

À l'Institut Lumière :

1. finaliser le suivi comptable analytique de ses activités, afin de mieux objectiver le coût et le besoin de financement public pour ses missions d'intérêt général ;
2. élaborer et présenter aux instances associatives un projet pluriannuel envisageant plusieurs hypothèses d'activité en fonction des contributions des financeurs publics et privés.

Deuxième partie

Les politiques

et la gestion publiques

Les politiques publiques

Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement : des outils adaptés, une mise en œuvre à conforter

L'innovation de défense, un outil d'indépendance stratégique et économique à renforcer

Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement : des outils adaptés, une mise en œuvre à conforter

Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire visent à donner à chacun la possibilité d'accéder à un compte et à des services bancaires adaptés à ses besoins, de les utiliser et de les conserver dans la durée, ce qui est devenu une condition nécessaire pour participer à la vie économique et sociale. Elles sont complémentaires des politiques de prévention du surendettement, qui encadrent notamment la distribution du crédit à la consommation. L'évaluation de ces politiques avait donné lieu en 2017 à une communication de la Cour à la commission des finances du Sénat, dont les suites ont été examinées en 2020.

Des dispositifs d'accès aux services bancaires à mieux piloter

L'accès aux services bancaires en cas de difficultés d'ouverture d'un compte auprès d'un établissement de crédit repose essentiellement sur deux dispositifs.

Le premier est la procédure de droit au compte, qui permet d'obtenir de la Banque de France la désignation d'un établissement de crédit, alors placé dans l'obligation d'ouvrir un compte bancaire au profit du demandeur. 51 668 désignations ont été effectuées en 2019, un nombre

en constante diminution depuis 2015. Cette baisse coïncide avec une diminution des dépôts de dossiers de surendettement et le développement des comptes de paiement, mais résulte aussi des difficultés persistantes de mise en œuvre de la procédure. En particulier, celle-ci n'est pas dématérialisée ce qui, en plus d'en allonger la durée, empêche tout suivi efficace permettant d'en corriger les défauts et de vérifier le respect de leurs différentes obligations par les établissements de crédit.

Le second dispositif fait appel à la mission d'accessibilité bancaire confiée à La Banque Postale, qui permet d'utiliser le livret A délivré par cet établissement comme un quasi-compte courant. En offrant une solution bancaire simple d'utilisation, gratuite et sans découvert, ce dispositif s'adresse à environ 1,2 million de personnes qui, pour diverses raisons, sont éloignées du système bancaire traditionnel. La Banque Postale a développé à leur profit un accompagnement spécifique au travers d'un accueil adapté au guichet et de services de médiation, de traduction ou de conseil budgétaire notamment. En tant que service économique d'intérêt général, le coût de la mission d'accessibilité bancaire fait l'objet d'une compensation par l'État, dont le montant apparaît sous-estimé.

Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement : des outils adaptés, une mise en œuvre à conforter

Ces solutions d'accès à des services bancaires ont été conçues pour être transitoires. Leurs bénéficiaires, qui dans leur grande majorité disposent de faibles revenus, ont parfois besoin d'être accompagnés dans la gestion de leur budget. C'est l'un des enjeux de la stratégie nationale d'éducation financière lancée par l'État en 2016, renforcée depuis 2019 par le déploiement en cours d'un réseau national de points conseil budget.

Une protection des clients en situation de fragilité financière qui montre ses limites

Depuis 2013, le code monétaire et financier protège les clients en situation de fragilité financière, détectés suivant des critères et modalités hétérogènes car en grande partie laissés à l'appréciation des banques. Face à cette inégalité de traitement, le gouvernement a imposé en 2020 la publication de ces critères par les établissements de crédit puis la qualification automatique de client fragile pour trois mois en cas d'incidents répétés sur le compte bancaire. La Cour estime également nécessaire de poursuivre les travaux engagés par l'observatoire de l'inclusion bancaire pour faire converger les critères utilisés par les banques.

Le gouvernement a également renforcé en 2019 le plafonnement des frais facturés à l'occasion d'un incident de paiement ou de fonctionnement. Les clients en situation de fragilité financière bénéficient d'un plafond sur neuf frais spécifiques, plus protecteur que celui des autres clients. En 2019, ce plafonnement a bénéficié à 1,2 million de clients en situation de fragilité financière. Cependant, l'efficacité du mécanisme se heurte

tant à l'opacité qui entoure la mise en œuvre de ces frais qu'à l'autonomie laissée aux établissements de crédit dans la définition des critères de sélection de ses bénéficiaires. Les efforts de prévention des incidents de paiement doivent donc être poursuivis et accentués.

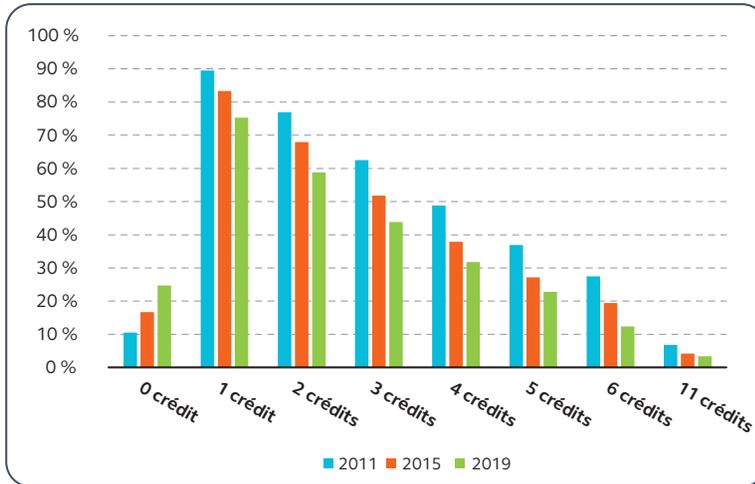
Depuis 2013, les clients en situation de fragilité financière peuvent souscrire auprès de leur banque une offre spécifique, comprenant des services bancaires limités mais à coût réduit et plus protectrice qu'un compte classique. Malgré le volontarisme affiché par le gouvernement, cette offre reste mal diffusée par les établissements de crédit et ne concernait en 2019 que 15 % des clients éligibles. La Cour constate que des obstacles à une meilleure diffusion persistent : méconnaissance de l'offre spécifique à la fois par les réseaux bancaires et par les acteurs associatifs, implication variable des établissements de crédit dans la promotion d'une offre peu rentable, accueil réservé de clients qui y voient une offre dégradée.

La prévention du surendettement face au défi des nouveaux modes de consommation

Depuis l'adoption d'une législation visant à mieux encadrer la distribution du crédit à la consommation au début des années 2010, la place de celui-ci dans les situations de surendettement a fortement reculé. Alors que 87 % des dossiers déposés en 2011 comptaient au moins un crédit à la consommation, ils ne sont plus que 75 % en 2019. Dans le même temps, le nombre de crédits à la consommation par dossier a significativement décliné.

Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement : des outils adaptés, une mise en œuvre à conforter

Répartition des dossiers de surendettement en fonction du nombre de crédits à la consommation



Source : Banque de France

Lecture : en 2011, 62 % des dossiers de surendettement comportaient au moins 3 crédits à la consommation.

Le parcours menant au surendettement est marqué par des accidents de la vie aggravant une fragilité sociale et financière. Les conséquences économiques de la crise sanitaire de 2020 appellent donc à une vigilance particulière des acteurs en charge de la prévention du surendettement.

L'évolution des modes de consommation donne une place croissante à l'usage plutôt qu'à la propriété. L'encours du crédit-bail aux particuliers (qui comprend la location avec option d'achat) a ainsi progressé de 253 % entre 2014

et 2020, passant de 6 à 18 Md€. Le développement de la location longue durée, qui n'est pas assimilée à un crédit à la consommation contrairement à la location avec option d'achat et n'est donc pas soumise à la même réglementation, fait peser des risques significatifs en matière de surendettement. La Cour constate la nécessité d'assurer une meilleure protection des clients dans le cadre de ces offres, attractives par la faiblesse des loyers proposés mais peu encadrées, d'un intérêt économique très discutable et faisant l'objet d'une information préalable insuffisante.

Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement : des outils adaptés, une mise en œuvre à conforter

Recommandations :

Au ministère de l'économie et à la Banque de France
(recommandation réitérée) :

1. dématérialiser, d'ici à la fin 2022, l'ensemble de la procédure de droit au compte, afin d'en améliorer les délais et le suivi, en conservant la possibilité d'une procédure papier pour les demandeurs qui le souhaitent ;

Au ministère de l'économie :

2. améliorer l'efficacité du droit au compte, en encadrant la procédure dans des délais et en élargissant son accès à des publics aujourd'hui exclus ;
3. encourager le développement de partenariats entre les structures d'accompagnement (points conseil budget, associations, centres d'action sociale...) et les banques et obliger ces dernières à informer leurs clients de la possibilité de bénéficier d'un accompagnement ;

Au ministère de l'économie et à la Banque de France :

4. évaluer et suivre le montant des frais d'incident de paiement, des frais d'irrégularité de fonctionnement et des commissions d'intervention payés par les particuliers ;

Au ministère de l'économie :

5. renforcer le cadre juridique applicable à la location longue durée afin de mieux informer le consommateur et prévenir les situations de surendettement.

L'innovation de défense, un outil d'indépendance stratégique et économique à renforcer

L'innovation de défense est plus nécessaire que jamais

Les États-Unis et la Chine se livrent une compétition stratégique qui se traduit par une accélération technologique dans le domaine de l'armement. Les budgets publics consacrés par

les Européens à cette politique sont bien moins importants, alors qu'elle est essentielle pour maintenir la compétitivité de l'industrie de défense et équiper les armées au meilleur niveau dans un contexte international marqué par la montée des menaces.

Évolution des budgets de recherche de défense

| En M€ | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|----------------------|--------|--------|--------|--------|
| France | 910 | 850 | 870 | 850 |
| Royaume-Uni | 830 | 690 | 610 | 560 |
| Allemagne | 350 | 370 | 450 | 330 |
| Italie | 60 | 50 | 50 | 50 |
| Total pays Européens | 2 150 | 1 960 | 1 980 | 1 790 |
| États-Unis | 10 600 | 11 700 | 12 200 | 11 300 |

Source : Agence de l'innovation de défense (périmètre correspondant aux études amont du programme budgétaire 144 et aux subventions aux organismes de recherche de la défense).

Le ministère des armées a fait de l'innovation de défense une priorité et la loi de programmation militaire 2019-2025 a prévu d'augmenter les crédits des études amont (821 M€ en 2020) qui constituent le principal dispositif de cette politique pour les porter à 1 Md€ d'ici à 2022.

L'Union européenne a également décidé la création d'un fonds européen de la défense doté de 7 Md€ entre 2021 et 2027 dont le volet recherche contribuera à développer l'innovation de défense des Européens.

L'innovation de défense, un outil d'indépendance stratégique et économique à renforcer

L'intégration des innovations non anticipées aux armements présente des difficultés.

La conduite des programmes d'armement s'étale sur le temps long car elle obéit principalement à des impératifs de réduction des risques, ce qui est susceptible de gêner l'intégration d'innovations non prévues au départ. Ainsi, l'avion de combat RAFALE repose sur une plateforme conçue dans les années 70, qui a certes été modernisée à intervalles réguliers, mais qui ne sera pas modifiable en profondeur avant la nouvelle génération d'avion de combat. Cette difficulté est aggravée lorsque les programmes sont conduits en coopération européenne, comme pour l'avion de transport européen A400M, où les différents partenaires ont additionné leurs exigences et abouti à un cahier des charges très lourd, qui est venu contrebalancer les avantages attendus de la mutualisation des frais de développement. La rigidité des processus conduit parfois à rater des innovations de rupture, comme dans le cas des drones militaires, sujet auquel la Cour des comptes a consacré un chapitre dans son rapport public annuel 2019. L'innovation est enfin trop orientée vers le développement

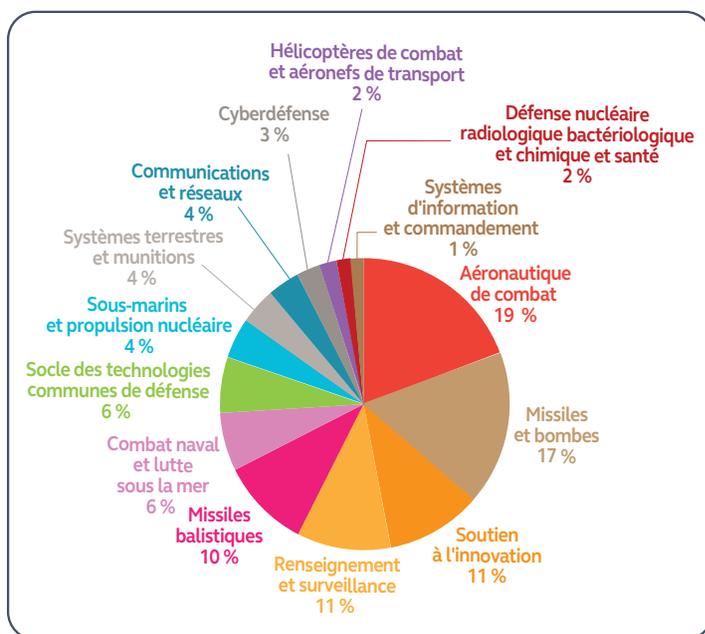
de briques technologiques en lien avec les programmes d'armement à lancer à court terme, sans toujours aller jusqu'au stade du prototype et sans suffisamment se préoccuper de la maîtrise des coûts de production et de maintenance. Le ministère des armées a émis en avril 2019 une nouvelle instruction de conduite des programmes d'armement destinée à permettre des processus plus rapides et plus souples tout en améliorant la coopération entre la direction générale de l'armement, les armées et les industriels.

Les études amont sont orientées vers les grands groupes de défense et vers le court terme

L'orientation des budgets études amont vers les grands groupes de défense français (Thales recevant à lui seul 27 % des crédits sur la période 2013-2018) s'apparente davantage à une logique de subvention qu'à une logique d'investissement. Les études ainsi financées font la part belle à l'aéronautique de combat qui reçoit 19 % des crédits en 2019, en lien avec les technologies à développer pour l'évolution de l'avion Rafale et pour le programme franco-allemand SCAF qui doit lui succéder.

L'innovation de défense, un outil d'indépendance stratégique et économique à renforcer

Exécution des crédits d'études amont par agrégat (2019)



Source : document de référence d'orientation de l'innovation de défense de 2020

Une évolution vers une logique de préparation de l'avenir est nécessaire.

Dans le passé les innovations de défense profitaient ensuite au secteur civil : ce fut notamment le cas avec le développement des missiles balistiques qui ont ensuite permis l'émergence des lanceurs spatiaux ARIANE. Cette période est révolue et c'est désormais l'innovation dans le secteur civil qui doit être captée au profit des équipements militaires. De nombreuses technologies civiles présentent en effet un intérêt majeur pour les armements dans les domaines du numérique, de l'analyse de données de masse, des systèmes d'information et de communication, de l'intelligence

artificielle, du cyber et des nouvelles applications du spatial. Il est donc important de réorienter une partie des études amont vers l'adaptation de ces technologies civiles aux besoins militaires, tout en conservant des moyens pour saisir les innovations de rupture qui assureront demain aux armées la supériorité technologique. Le maintien d'un effort public important pour soutenir l'innovation de défense présente également un intérêt fort de relance dans des secteurs, comme l'aéronautique et le spatial, dont l'activité civile a été fortement touchée par les conséquences de la crise sanitaire de la covid 19. Dans ce contexte, le soutien aux entreprises innovantes constitue aussi un bon investissement en vue de la relance.

L'innovation de défense, un outil d'indépendance stratégique et économique à renforcer

Des réformes à poursuivre pour mieux mobiliser les moyens

Un effort budgétaire national à soutenir dans la durée et à mieux organiser

prévue en 2021 est l'occasion de confirmer l'augmentation des crédits des études amont. Mais au-delà des aspects quantitatifs, l'organisation budgétaire actuelle conduit à une dispersion des crédits entre plusieurs programmes budgétaires dépendant de ministères différents.

L'actualisation de la loi de programmation militaire 2019-2025

La complexité budgétaire de la R&D de défense

| Mission | Programme | Intitulé | RPROG | Dispositif R&D | Responsable de gestion effective | Crédits (M€) |
|-------------------------------------|-----------|---|---|------------------------------|----------------------------------|----------------|
| Défense | P144 | Environnement et prospective de la politique de défense | DGRIS | EA | DGA | 821 |
| | | | | EOTO | EMA | 22,4 |
| | | | | EPS | DGRIS | 9,1 |
| | | | | Subvention ONERA | DGA | 105,7 |
| | | | | Subvention ISL | DGA | 19,3 |
| | | | | Crédits PME/ETI | DGA | 3 |
| | | | | Dotation écoles | DGA | 3,5 |
| | P146 | Équipement des forces | DGA / EMA | Développement des programmes | DGA | 4063 |
| | | | Simulation dissuasion | DGA | 329,5 | |
| | P178 | Préparation et emploi des forces | EMA | Évaluations tactiques | EMAT/EMM/EMAA | < 10 |
| Recherche et enseignement supérieur | P191 | Recherche duale civile et militaire | DGA | Contribution CNES | DGA | 130,2 |
| | | | | Contribution CEA | DGA | 23,8 |
| | P193 | Recherche spatiale | DGRI (enseignement supérieur & recherche) | Subvention CNES | DGRI | 1 982,5 |
| TOTAL | | | | | | 5 530,5 |

Source : loi de finances initiale de 2020 (crédits de paiement)

Une agence de l'innovation de défense, encore loin d'une DARPA à la française

Créée en 2018 comme un service à compétence nationale rattaché au délégué général pour l'armement, l'agence de l'innovation de défense doit pouvoir confirmer les espoirs placés en elle pour mieux coordonner la politique d'innovation de défense

et faire mieux travailler ensemble les différentes parties prenantes (direction générale de l'armement, armées, industries, organismes de recherche). Il ne s'agit toutefois pas d'une véritable agence comme la DARPA américaine, souvent citée en exemple, car elle n'a ni prérogative budgétaire, ni autonomie juridique, ni pouvoir de recrutement.

L'innovation de défense, un outil d'indépendance stratégique et économique à renforcer

Des opportunités de financement à saisir au profit de l'innovation de défense

Le ministère des armées doit mieux profiter des sources de financement extérieures au budget de la défense :

- le fonds européen de la défense constitue une inflexion majeure au sein de l'Union européenne : la France doit impérativement se positionner pour que se développe une véritable autonomie stratégique européenne ;
- alors que le ministère des armées n'a su capter que 6 Md€ sur

les 57 Md€ du programme d'investissement d'avenir (PIA) depuis 2010 et ne bénéficie guère du plan de relance de l'été 2020, l'actualisation de la loi de programmation militaire en 2021 constitue une opportunité pour faire valoir l'intérêt, en termes de relance économique post crise sanitaire, d'investissements publics dans l'innovation de défense.

La R&D autofinancée des entreprises où l'État est actionnaire est importante. Il est essentiel qu'elle soit mieux coordonnée avec la recherche de défense financée sur crédits budgétaires.

Recommandations :

Au ministère des armées :

1. profiter de la croissance des budgets des études amont pour redéployer davantage de moyens en faveur des innovations susceptibles de diminuer le coût de production et le coût de maintenance des matériels ;
2. recentrer les études amont sur les stades amont de la recherche de défense, la recherche de technologies de rupture et l'adaptation aux besoins militaires de l'innovation ouverte venant du civil ;
3. sanctuariser l'effort de recherche en créant, au sein de la mission défense, un programme budgétaire d'innovation de défense regroupant les crédits du programme 144, consacrés aux études (études amonts, études à caractère opérationnel et technico opérationnel, études prospectives stratégiques) et aux subventions des organismes de recherche, avec les crédits de recherche duale du programme 191 ;
4. mieux coordonner la recherche publique de défense avec la recherche autofinancée par les industriels, en s'appuyant sur la position d'actionnaire de référence de l'État dans de nombreuses entreprises de défense ;
5. mettre en place au niveau de l'Agence de l'innovation de défense une batterie d'indicateurs de performance permettant de rendre compte des résultats du ministère des armées dans ce domaine (ministère des armées).

L'action publique dans les territoires

La nécessaire optimisation de la gestion des éclairages publics : l'exemple de communes d'Auvergne-Rhône-Alpes

La présence d'un casino sur un territoire : une rente de situation fragilisée par la crise sanitaire

La Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne : un modèle économique à refonder

La nécessaire optimisation de la gestion des éclairages publics : l'exemple de communes d'Auvergne-Rhône-Alpes

Compétence historique des communes, l'éclairage public permet d'assurer la sécurité des espaces publics et de mettre en valeur le patrimoine. Son coût total est estimé à près de 2 Md€ en France, dont 800 M€ de dépenses d'électricité.

La gestion de l'éclairage public doit aujourd'hui répondre à des enjeux renouvelés, dans un contexte de forte évolution technologique. L'éclairage constitue en effet un gisement potentiellement non négligeable d'économies d'énergies. Les communes doivent également s'adapter à de nouvelles attentes environnementales tout en veillant à préserver la sécurité publique.

Une enquête régionale réalisée auprès d'un échantillon de 12 collectivités territoriales d'Auvergne Rhône-Alpes montre qu'en dépit des initiatives nombreuses des communes, la compétence éclairage publique est exercée de manière trop dispersée et sans vision de long terme, ce qui ne répond pas suffisamment à ces enjeux.

Les communes, principales gestionnaires de l'éclairage des espaces publics, prennent des initiatives.

Rattachée aux pouvoirs de police du maire, la gestion de l'éclairage public est majoritairement communale (à 70 %), son transfert à l'échelon intercommunal demeurant rare. En revanche, les communes sollicitent de plus en plus fréquemment l'appui des syndicats départementaux d'énergies dont elles sont membres.

Pour organiser concrètement l'éclairage public, les communes disposent d'une grande liberté : il n'existe pas d'obligation générale d'éclairage des voies publiques. La réglementation nationale impose toutefois, depuis 2018, un objectif de réduction des nuisances lumineuses. Par ailleurs, un règlement européen a exclu progressivement du marché les lampes les plus polluantes.

La gestion de proximité de l'éclairage public permet une adaptation fine aux usages et facilite la concertation avec la population, notamment

La nécessaire optimisation de la gestion des éclairages publics : l'exemple de communes d'Auvergne- Rhône-Alpes

lors de modifications de l'éclairage. Cependant, si certaines initiatives locales portent sur la réduction des durées d'éclairage, la modulation des puissances ou la modernisation des installations les dispositifs d'éclairage « intelligents » demeurent rares au sein des communes de l'échantillon.

Cette gestion n'est pas suffisamment ambitieuse et appellerait une mutualisation renforcée.

La gestion communale présente des limites du fait d'un suivi inégal des consommations et dépenses d'énergie et d'une modernisation insuffisante des réseaux d'éclairage public.

Le parc d'éclairage public français est en effet largement vétuste, avec plus de 40 % des points lumineux de plus de 25 ans. L'enjeu de modernisation est important, avec pour préalable un état des lieux des réseaux, les collectivités en ayant une connaissance insuffisante.

Or, la gestion des communes est fréquemment centrée sur la maintenance des installations et l'investissement n'est pas à la hauteur des besoins. Lorsque le réseau est dégradé, les collectivités sont contraintes de réaliser des investissements significatifs. Certaines externalisent le financement au travers de contrats de longue durée qu'elles maîtrisent mal et dont le coût peut se révéler plus élevé qu'anticipé.

Il est donc indispensable de mieux planifier les investissements. En outre, l'arrivée de nouvelles technologies

complexifie la gestion de l'éclairage public, alors que toutes les communes ne disposent pas des compétences nécessaires.

Une plus forte mutualisation des moyens permettrait de surmonter ces difficultés, les syndicats d'énergie constituant un échelon intéressant à cette fin. Toutefois, ces derniers bénéficient le plus souvent de transferts de compétence incomplets, ce qui fait obstacle à l'émergence de stratégies globales.

Pour accélérer le renouvellement du parc, il apparaît donc nécessaire de renforcer le rôle des intercommunalités et des syndicats d'énergie.

À cette fin, la Cour invite l'État à engager une réflexion visant à mieux définir le périmètre de la compétence éclairage public, quitte à dissocier la compétence éclairage public de la compétence voirie, voire en mettant fin à la possibilité de conserver la maintenance, au sein de la commune, lors du transfert de l'éclairage public à un EPCI ou à un syndicat mixte.

Le bilan énergétique est encourageant mais la lutte contre les nuisances lumineuses demeure timide.

La mise en place de nouveaux matériels, l'extinction ou la modulation de l'éclairage permettent de réduire les consommations énergétiques. La croissance des dépenses d'électricité reste ainsi contenue, malgré la hausse des tarifs réglementés de l'électricité.

La nécessaire optimisation de la gestion des éclairages publics : l'exemple de communes d'Auvergne- Rhône-Alpes

Toutefois, la mesure des économies d'énergie et les coûts complets de l'éclairage apparaissent insuffisamment appréhendés. Afin d'y remédier, la Cour invite l'État à construire des référentiels de coûts des différentes options d'investissement, pour aider

aux choix entre les diverses modalités de gestion de l'éclairage public.

Enfin, en dépit des évolutions réglementaires récentes, la lutte contre les nuisances lumineuses reste un objectif secondaire des collectivités contrôlées.

Recommandations :

Aux communes et aux EPCI :

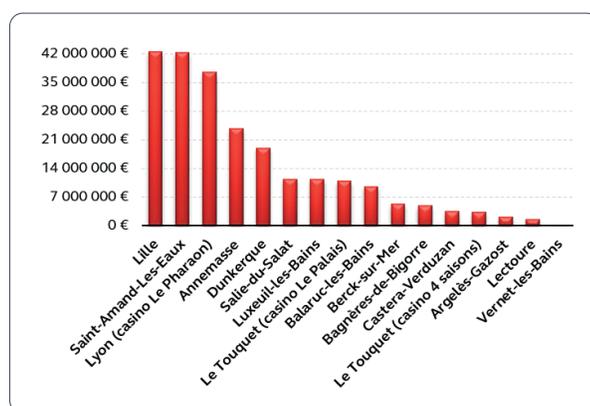
1. développer des projets d'investissement cohérents par l'intermédiaire des syndicats d'énergie ou EPCI compétents en matière d'éclairage public en leur affectant les moyens financiers suffisants ;
2. améliorer la connaissance de leurs installations d'éclairage public et planifier leur renouvellement ;
3. intégrer l'éclairage public dans les plans climat air énergie territoriaux (PCAET).

La présence d'un casino sur un territoire : une rente de situation fragilisée par la crise sanitaire

Les 202 casinos français représentent le réseau d'établissements de ce type le plus important et le plus dense d'Europe. Implantés dans 196 communes thermales, balnéaires ou centres de grandes agglomérations, ils assurent à celles-ci des recettes directes ou indirectes, dont la principale – le prélèvement sur le produit brut des jeux⁸ - s'élevait en 2019 à 293 M€, avec un impact non négligeable dans les économies locales.

Les juridictions financières ont examiné leurs relations avec les collectivités au sein d'un échantillon de 15 collectivités et 16 établissements, représentant environ 10 % des 2,4 Md€ de produit brut des jeux en 2019. Ce choix, représentatif de la diversité du secteur, illustre l'hétérogénéité des niveaux de produits bruts des jeux, entre le huitième casino au plan national (Lille, 42,5 M€ en 2018-2019) et le 201ème et avant-dernier (Vernet-les-Bains, 132 600 €).

Le produit brut des jeux des casinos de l'échantillon (en €)
- saison 2018-2019 -



Source : Cour des comptes à partir des données du service central des courses et jeux du ministère de l'Intérieur

⁸ Le produit brut des jeux correspond aux sommes perdues par les joueurs avant les prélèvements fiscaux. L'article L. 2333-54 du code général des collectivités territoriales (CGCT) autorise les communes, siège d'un casino, à instituer un prélèvement sur le produit brut des jeux (PBJ), au taux maximal de 15 %.

La présence d'un casino sur un territoire : une rente de situation fragilisée par la crise sanitaire

Des communes peu impliquées dans la relation avec les délégataires

Les activités d'un casino - l'animation, la restauration et le jeu - s'exercent obligatoirement dans le cadre d'un contrat de délégation de service public entre une commune et une société délégataire.

Dans l'élaboration et la gestion de celui-ci, les collectivités délégantes manifestent cependant une certaine passivité, considérant ces délégations comme sans risque et, principalement, comme une source de revenus pérenne. Elles ne cherchent donc pas à rétablir la situation asymétrique dans laquelle elles se trouvent face aux casinotiers, souvent adossés à de grands groupes, alors même que les retombées économiques de cette activité constituent un enjeu majeur pour ces territoires.

Les constats effectués montrent que ces contrats sont souvent trop succincts. Ainsi, les communes ne sont pas suffisamment attentives à la définition du programme d'investissements à réaliser et accordent parfois à leurs délégataires des durées de contrats excessives. De même, elles ne négocient pas suffisamment leurs conditions financières, comme celles du taux de prélèvement sur le produit des jeux ou des redevances d'occupation du domaine public, et se privent de recettes supplémentaires.

Enfin, l'équilibre économique du contrat n'est pas toujours suffisamment maîtrisé. De fait, les collectivités ne sont pas en mesure de se projeter sur la durée de la concession et d'en suivre l'exécution, ce qui est pourtant essentiel pour engager un

dialogue protecteur de leurs intérêts. Leur fréquente passivité, déjà relevée par la Cour en 2001, s'exprime aussi à l'égard des autres activités du casino : la restauration, l'animation culturelle et le développement touristique, souvent contractuellement définis dans des termes imprécis et peu contraignants.

À la décharge des collectivités, elles composent souvent avec un délégataire qui dispose de l'expertise et de la surface financière de sa société mère. La faiblesse des services administratifs des plus petites communes, explique aussi leur insuffisante maîtrise du sujet, même si elles pourraient être utilement accompagnées par un cabinet conseil. Les situations lilloise et lyonnaise sont exceptionnelles à cet égard, du fait de l'existence d'un service de contrôle des gestions externes, ce qui permet d'établir un dialogue constant avec le délégataire.

La présence d'un casino est conçue comme une rente de situation, sans en mesurer les risques en période de crise

Dans le modèle économique de la plupart des délégations, la commune ne participe pas au fonctionnement du casino, ni à ses investissements. À l'inverse, elle bénéficie de flux financiers importants, qu'elle appréhende comme une rente, sans en percevoir réellement les risques en cas de retournement de la conjoncture.

Les retombées de l'activité du casino pour la collectivité sont, avant tout, financières et fortement liées à l'évolution du reversement du produit

La présence d'un casino sur un territoire : une rente de situation fragilisée par la crise sanitaire

brut des jeux, principalement assis, ces dernières années, sur les machines à sous. Dans certains cas, cette ressource est déterminante pour le budget communal, notamment dans les stations thermales.

En sus de ces produits, ces établissements apportent des recettes fiscales, non seulement à la commune, mais aussi à son intercommunalité, au département et à la région (taxe foncière, cotisation foncière des entreprises, cotisation à la valeur ajoutée des entreprises, taxe locale sur les enseignes et publicités extérieures...).

Or, les collectivités privilégient généralement une vision à court terme en se focalisant sur le niveau de prélèvement sur les jeux. Ainsi, elles n'étudient que rarement les retombées en termes de rayonnement culturel et touristique. De même, elles ne s'intéressent guère aux impacts sur le commerce local, la fréquentation hôtelière et les emplois dépendant de cette activité. Elles abandonnent ainsi les actions plus structurantes, durables et susceptibles d'assurer l'attractivité de leur territoire.

Par ailleurs, elles n'ont ni transféré le prélèvement à leurs intercommunalités ni partagé ce dernier avec celles-ci, alors que les retombées, notamment touristiques, devraient plutôt être appréhendées au niveau supra communal de manière à s'assurer de leur effet structurant sur l'ensemble d'un territoire.

Ainsi les collectivités se sont exposées aux retournements de la

conjoncture économique, en faisant généralement reposer le financement de charges récurrentes et pérennes sur les recettes en provenance du casino. Ce risque s'est réalisé à deux reprises en 2020 avec la fermeture des établissements entre les 17 mars et 22 juin puis à compter du 30 octobre 2020, à la suite de l'entrée en vigueur des mesures prises pour faire face à l'épidémie de covid 19.

Au 31 décembre 2020, les collectivités de l'échantillon retenu pour cette enquête avaient encaissé en moyenne 45 % du montant des recettes perçues en 2019. Toutefois, on observe une forte disparité de situations, les pertes fluctuant entre - 10 % à - 70 %.

Si en 2020, le retournement de situation liée à la crise sanitaire est partiellement compensé par l'État, des incertitudes importantes perdurent cependant pour l'avenir, le mécanisme de garantie de recettes mis en place n'étant, par définition, que temporaire et ne pouvant couvrir la totalité des pertes directes, mais aussi et surtout indirectes, pour l'économie locale.

En conclusion et dans ce contexte très incertain, les collectivités sont invitées, pour l'avenir, à s'approprier à nouveau le contrôle de leurs délégataires de service public gérant leur casino. Les bonnes pratiques mises en évidence dans cette étude montrent qu'une relation plus équilibrée reste possible et doit s'instaurer durablement au bénéfice des territoires.

La présence d'un casino sur un territoire : une rente de situation fragilisée par la crise sanitaire

Recommandations :

À l'État :

1. élaborer un modèle de cahier des charges et de contrat pour ce type de délégation de service public de manière à mieux protéger les intérêts de collectivités de faible taille.

Aux collectivités locales :

2. procéder à l'évaluation des retombées de la présence, sur le territoire, du casino en matière de développement touristique et culturel et en présenter les résultats à l'assemblée délibérante à l'occasion de l'examen du rapport du délégataire prévu à l'article L. 1411-3 du CGCT.

La Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne : un modèle économique à refonder

La compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne (CACG), dont le siège est situé à Tarbes, a été créée en 1959 par l'État. Cette société d'économie mixte (SEM) est chargée d'assurer l'aménagement hydraulique des régions agricoles situées en rive gauche de la Garonne, pour soutenir leur développement économique.

L'Occitanie constitue en effet la deuxième région métropolitaine en surface agricole utilisée et la première pour le nombre d'exploitations (environ 65 000).

Si l'État a été le donneur d'ordre et le financeur historique des sociétés d'aménagement hydraulique, son positionnement, aujourd'hui en retrait, a conduit la SEM à réorienter ses activités au service des collectivités. Dans un contexte d'exigences environnementales croissantes, son modèle économique est à reconsidérer.

Une réorientation des activités au service des collectivités locales

Dans les années 60, l'État a confié à trois sociétés d'aménagement régional, dont la CACG, des concessions

d'aménagement hydraulique pour les usages domestiques, agricoles et industriels. La CACG a été chargée de construire des barrages et des canaux dans les secteurs en manque d'eau chronique, sur un périmètre allant d'Agen aux Pyrénées et de Dax à Toulouse.

À l'issue de la réalisation des principaux ouvrages, dont il demeure concédant, l'État s'est progressivement retiré des activités de la SEM, à la fois en termes de financement et de pilotage. La CACG a alors cherché à diversifier ses activités en concluant de nouveaux contrats avec des collectivités situées hors de l'Occitanie, notamment en Aquitaine, en Pays de la Loire mais également à l'étranger.

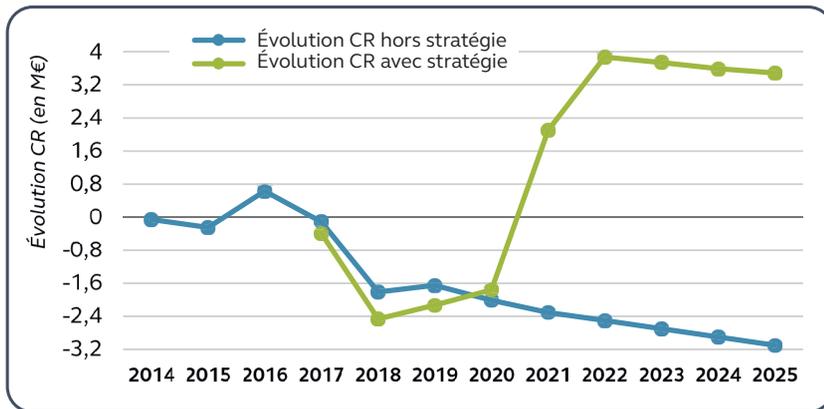
La diversification de ses activités, nécessaire pour faire croître son chiffre d'affaires, l'a conduite à prendre des risques financiers, particulièrement lorsque ses interventions étaient insuffisamment sécurisées sur le plan conventionnel. Cette diversification n'a pas été précédée d'une refonte statutaire permettant d'intégrer de nouvelles collectivités (par exemple les EPCI exerçant des compétences en matière d'eau depuis la loi NOTRé) et de revoir la composition et le montant de son capital social.

La Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne : un modèle économique à refonder

Son assise capitalistique, d'un montant de 2,1 M€, est faible au regard de ses besoins de financement (trois exercices consécutifs fortement déficitaires) et est sans commune

mesure avec ce qu'exige une politique publique poursuivant à la fois la préservation d'un bien commun, l'eau, et la satisfaction de besoins économiques.

Projection des résultats jusqu'en 2025



Source : CACG (CR = comptes de résultats)

L'évolution nécessaire du modèle économique

Le déséquilibre croissant des concessions d'État, lié à l'inadaptation actuelle des ressources de la SEM, aux contraintes environnementales et aux difficultés économiques du monde agricole, ne peut pas se pérenniser.

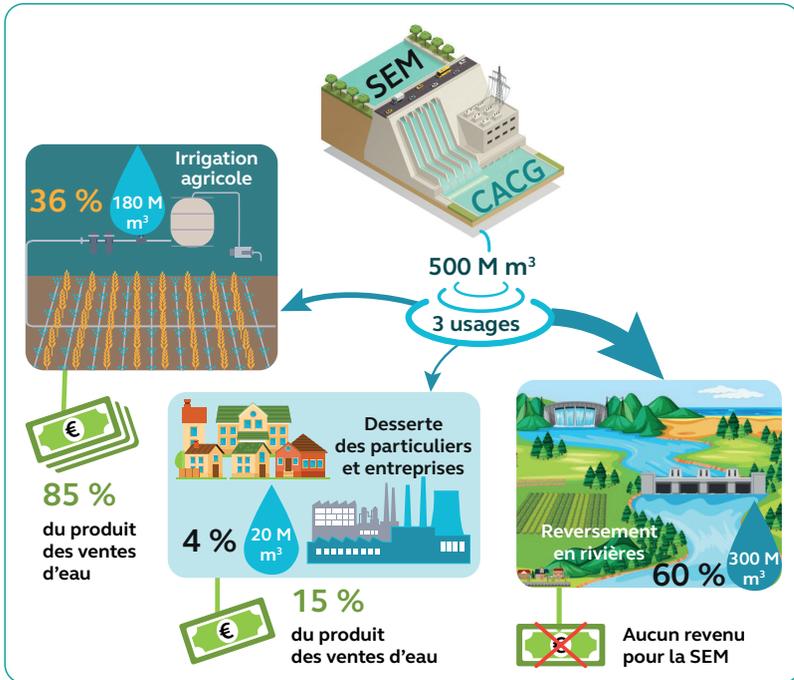
Les exigences environnementales ont été renforcées, en particulier les rejets d'eau dans le milieu, afin de respecter les débits d'étiage fixés par les arrêtés préfectoraux et de garantir un volume d'eau suffisant

pour la préservation des écosystèmes aquatiques.

La CACG gère 500 millions de mètres cubes d'eau, dont 200 millions sont rémunérateurs, soit 40 % en moyenne. Ainsi, 60 % des volumes d'eau, destinés à soutenir le milieu, ne sont pas facturables, faute de dispositions réglementaires. La SEM envisage d'autres pistes tarifaires, notamment l'augmentation du prix de l'eau potable et la mise en place d'une tarification incitative pour l'usage agricole, qui connaît une baisse des abonnements.

La Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne : un modèle économique à refonder

Usages de l'eau et ses financements



Source : données CACG

Les régions Occitanie et Nouvelle Aquitaine, à la demande de l'État, se concertent actuellement pour convenir des conditions permettant le transfert des concessions, autorisé par la loi depuis 2004 et déjà réalisé pour les deux autres sociétés nationales. L'accord des deux régions reste toutefois conditionné à l'application d'un plan de redressement de la CACG et à la refonte de la tarification, elle-même en partie dépendante des financements que l'État et les collectivités entendent mobiliser pour satisfaire les objectifs de politique publique. Ce transfert constituerait pour la SEM une

opportunité pour adapter ses statuts et revisiter ses missions, dans un contexte environnemental qui n'est plus celui de sa création.

En effet, l'objectif originel fixé à la CACG par l'État, à savoir le développement de l'économie agricole, ne correspond plus à la réalité de ses missions, plus de la moitié de son activité renvoyant à la préservation de l'environnement, dont le financement reste à parfaire. Un écart croissant existe désormais entre les règles de gestion de la ressource en eau et le modèle tarifaire.

La Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne : un modèle économique à refonder

Le financement des actions de préservation de l'environnement et de l'adaptation au changement climatique est une nécessité, notamment en région Occitanie qui connaît des épisodes marqués de sécheresse. Des solutions tarifaires et de valorisation énergétiques sont à rechercher pour préserver la biodiversité, pour mieux répartir les eaux entre les zones agricoles et les autres, entre l'amont et l'aval, pour soutenir le niveau des nappes phréatiques, et pour lutter contre les inondations.

Les difficultés rencontrées par la CACG illustrent la nécessité, pour les acteurs public (État, régions et autres collectivités locales), de reconsidérer la gestion de l'eau et d'en revoir le schéma de financement. Enfin, les problématiques nouvelles concernant ce bien commun renforcent la nécessité de concilier les impératifs financiers, sociaux et environnementaux.

Recommandations :

À la SEM :

1. s'assurer systématiquement de l'existence d'un contrat justifiant ses interventions ;
2. se doter de moyens pour prévenir les risques juridiques et financiers liés à l'activité.

Aux actionnaires et aux autorités délégantes de la SEM (régions Occitanie, Nouvelle-Aquitaine, Pays de la Loire, départements) :

3. procéder à une augmentation de capital, en cohérence avec le périmètre d'actions de la société et les compétences des collectivités.

Aux acteurs concernés par le transfert des concessions (SEM, régions, État) :

4. procéder au transfert des concessions à l'échelon régional ;
5. actualiser le plan stratégique en prenant en considération le transfert des concessions aux régions ;
6. fiabiliser la prospective financière pluriannuelle en clarifiant les pistes d'optimisation tarifaire.

La gestion publique

Les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers et de l'artisanat : des réseaux en mutation, un avenir à mieux définir

Le réseau des chambres d'agriculture : une restructuration à achever pour plus d'efficacité

L'héritage de l'ex-agence du numérique : de grandes ambitions, une mise en ordre nécessaire

L'Institut de recherche pour le développement : des choix stratégiques indispensables

Les relations entre le ministère du travail et les acteurs associatifs : un pilotage à renforcer

Les ordres des professions de santé et la sécurité des patients

Les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers et de l'artisanat : des réseaux en mutation, un avenir à mieux définir

Présentes sur l'ensemble du territoire, les chambres de commerce et d'industrie (CCI) représentent environ 2,9 millions de chefs d'entreprise de l'industrie, du commerce et des services, qui élisent tous les cinq ans 4 400 pairs chargés de les administrer. Elles emploient 18 000 salariés et disposent de budgets totalisant près de 3 Md€ par an. Les chambres de métiers et de l'artisanat (CMA) et leurs 2 500 élus représentent 1,3 million d'artisans, emploient 10 000 salariés pour un budget total de 0,9 Md€ par an.

Des activités diverses,
ne relevant pas toutes
du service public

Les 124 CCI⁹ et leur organe de tête CCI France exercent des missions d'intérêt général de gestion de formalités d'enregistrement, d'appui et de conseil auprès des créateurs et repreneurs d'entreprises, de soutien au développement international des

entreprises, de représentation du monde économique. Elles mènent également des actions de formation professionnelle, de création et de gestion d'équipements, en particulier portuaires et aéroportuaires et des activités de nature concurrentielle.

Hormis la gestion d'infrastructures, les missions des 86 CMA et de leur organe de tête CMA France¹⁰, sont comparables, avec une place importante de l'apprentissage.

Les activités des CCI et des CMA ont été affectées par des évolutions de leur environnement économique et institutionnel : on peut citer le remplacement des centres de formalités des entreprises (CFE) par un service électronique unique dématérialisé, la réforme de l'apprentissage à la suite de la loi Avenir professionnel de 2018¹¹. Par ailleurs, les régions, reconnues chefs de file dans le domaine du développement économique par la loi NOTRe¹² mais qui disposaient

⁹ Dont 108 établissements publics et 16 CCI n'ayant plus la personnalité juridique.

¹⁰ La loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (loi PACTE) a prévu d'instaurer au 1er janvier 2021 dans chaque région un établissement unique se substituant aux établissements départementaux, interdépartementaux et régionaux existants.

¹¹ Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 « pour la liberté de choisir son avenir professionnel ».

¹² Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers et de l'artisanat : des réseaux en mutation, un avenir à mieux définir

déjà de leurs propres agences de développement économique, n'ont pas intégré les réseaux consulaires dans leur organisation. Enfin, la gestion déléguée d'infrastructures publiques est en perte de vitesse, et plusieurs CCI se sont engagées dans une stratégie d'externalisation de leurs activités de formation.

Par ailleurs, si les CCI et les CMA ont été mobilisées dès le début de la pandémie de covid 19, leur rôle apparaît relativement marginal aux yeux des entreprises.

Les CCI ont mis en place une comptabilité analytique qui permet de distinguer les missions relevant du service public et pouvant être financées par la taxe de celles, de nature concurrentielle, qui doivent s'autofinancer. Le contrat d'objectifs et de performance (COP) signé entre l'État et CCI France le 15 avril 2019 a conduit à préciser les missions financées par la taxe.

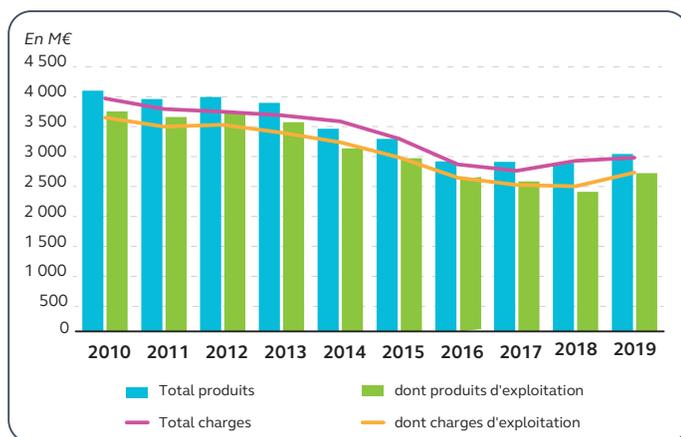
La délimitation des missions de service public n'est pas plus aisée en ce qui concerne les CMA, du fait de l'absence de comptabilité analytique. Le COP signé entre l'État et CMA France le 14 janvier 2020 a conduit à identifier les missions dites prioritaires financées par la taxe.

L'objectif inscrit dans les deux COP est de développer les prestations facturées aux entreprises. Ce changement résulte de la pression financière croissante qui s'exerce sur les réseaux consulaires, surtout les CCI.

Une pression financière croissante qui oblige à des restructurations

Les CCI ont enregistré une diminution globale de leurs produits de 26 % entre 2010 et 2019 qu'elles sont parvenues à compenser par une diminution de leurs charges et la cession d'une partie de leur patrimoine.

Les produits et les charges des CCI – en M€



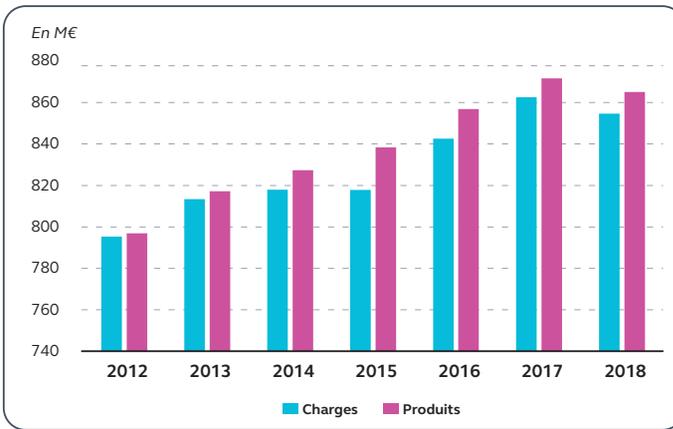
Source : direction générale des entreprises (données agrégées)

Les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers et de l'artisanat : des réseaux en mutation, un avenir à mieux définir

Ce recul résulte, pour partie, de la forte baisse du produit de la taxe pour frais des CCI (TCCI), à la suite de son plafonnement à partir de 2013 puis de sa diminution. Les CCI affichent des résultats et une capacité d'autofinancement contraints. Pour autant, elles disposent encore de réserves financières importantes, quoiqu'en diminution et très hétérogènes entre les établissements publics.

La situation est différente pour les CMA, dont les produits et les charges ont connu entre 2012 et 2018 une hausse régulière, bien que modérée. Si la taxe pour frais de chambre de métiers et d'artisanat (TCMA) a été plafonnée en 2013, la baisse est restée modeste. Les CMA continuent à être très dépendantes des ressources publiques sous toutes leurs formes.

Les produits et les charges des CMA – en M€



Source : données agrégées (direction générale des entreprises)

La justification de la fiscalité affectée aux réseaux consulaires pose question. La TCCI, qui a d'abord bénéficié d'une forte progression dans les années suivant la création de la contribution économique territoriale (CET) en 2010, a ensuite enregistré une diminution rapide. Une étape importante a été franchie avec la loi PACTE, qui prévoit sa centralisation au bénéfice de CCI France chargé de la répartir entre les CCI de région.

La taxe pour frais des CMA (TCMA) a connu une réduction de son

plafond mais moins brutale et en partie atténuée par l'assujettissement des micro-entrepreneurs. À partir de 2021, CMA France aura également la mission de répartir le produit de la taxe entre les CMA de région, ce qui nécessite de mettre en place des instruments de pilotage fiables et efficaces qui font aujourd'hui défaut.

Cette fiscalité affectée s'apparente désormais à une dotation fixée par l'État. Par ailleurs, la numérisation croissante de l'économie conduit à s'interroger sur son bien-fondé alors qu'elle pèse pour l'essentiel sur

Les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers et de l'artisanat : des réseaux en mutation, un avenir à mieux définir

les actifs physiques des entreprises. Dans ces conditions, il conviendrait d'étudier des solutions alternatives de financement en fonction de scénarios d'évolution de leur rôle.

La pression financière a conduit les CCI à procéder à des diminutions de leurs effectifs de 28 % entre 2012 et 2018. Mais les fonctions les plus touchées ont été les fonctions « emploi et formation » et « appui aux entreprises », domaines où les CCI souhaitent se développer. De même, les restructurations auraient dû se traduire par une refonte de la carte nationale des établissements. Si des regroupements ont eu lieu, l'organisation reste peu viable par endroits, ce qui pose la question de l'instauration d'établissements régionaux uniques comme pour les CMA.

Des interrogations persistantes sur l'avenir

Si les transformations engagées constituent des avancées, les difficultés et les lenteurs de mise en œuvre de l'ambition inscrite dans la loi PACTE conduisent à s'interroger sur l'avenir des réseaux.

Leur capacité à développer des prestations facturées apparaît incertaine. Les CCI ont certes engagé une transformation de leur mission d'appui aux entreprises en

proposant une offre nationale de services. Toutefois, les domaines dans lesquels elles prévoient de développer leur offre représentent un volume d'activité marginal. De plus, les nouveaux services se trouvent en concurrence avec des prestations proposées par de nombreux intervenants privés. Espérer que les utilisateurs d'hier deviendront demain des clients acceptant de payer des prestations qu'ils n'avaient pas à payer ou presque relève d'un pari audacieux. Une démarche comparable est engagée dans le réseau des CMA.

Les CCI et les CMA restent par ailleurs très attachées au statut d'établissement public autonome. Or l'esprit de la loi est de promouvoir un fonctionnement centralisé dans lequel la stratégie, les moyens, les instruments de pilotage sont dévolus à CCI France et à CMA France. Des ajustements dans la gouvernance des réseaux apparaissent dès lors inéluctables.

Près de deux ans après la publication de la loi PACTE qui visait une transformation du modèle économique des réseaux consulaires sans toucher à leur statut, la Cour note que le pari est loin d'être gagné. Les décisions à venir devront s'appuyer sur une évaluation de la mise en œuvre de la loi, mais aussi sur une analyse précise de l'utilité des CCI et des CMA pour les entreprises.

Le réseau des chambres d'agriculture : une restructuration à achever pour plus d'efficacité

Les chambres d'agriculture constituent un réseau consulaire comportant plus d'une centaine d'établissements publics, présents dans chacune des régions et départements de France. Leur principal atout est de mettre à la disposition d'une agriculture contrainte à de nombreuses adaptations le plus important réseau public d'ingénieurs et techniciens agricoles.

Le réseau poursuit sa mutation pour gagner en efficacité, comme le suggérait le rapport public annuel de la Cour de 2017. Celui-ci recommandait à l'État d'accompagner la réforme engagée, d'améliorer la gouvernance du réseau, ainsi que son financement. Quatre ans plus tard, cette réforme reste inachevée. Le présent chapitre dresse un état des lieux des évolutions les plus récentes, en mettant l'accent sur les progrès indispensables restant à accomplir.

Le réseau des chambres d'agriculture, très sollicité pour la mise en œuvre des politiques agricoles, porte des ambitions multiples mais reste privé d'un pilotage efficace.

Les activités des chambres d'agriculture n'ont cessé de se développer, notamment à l'initiative

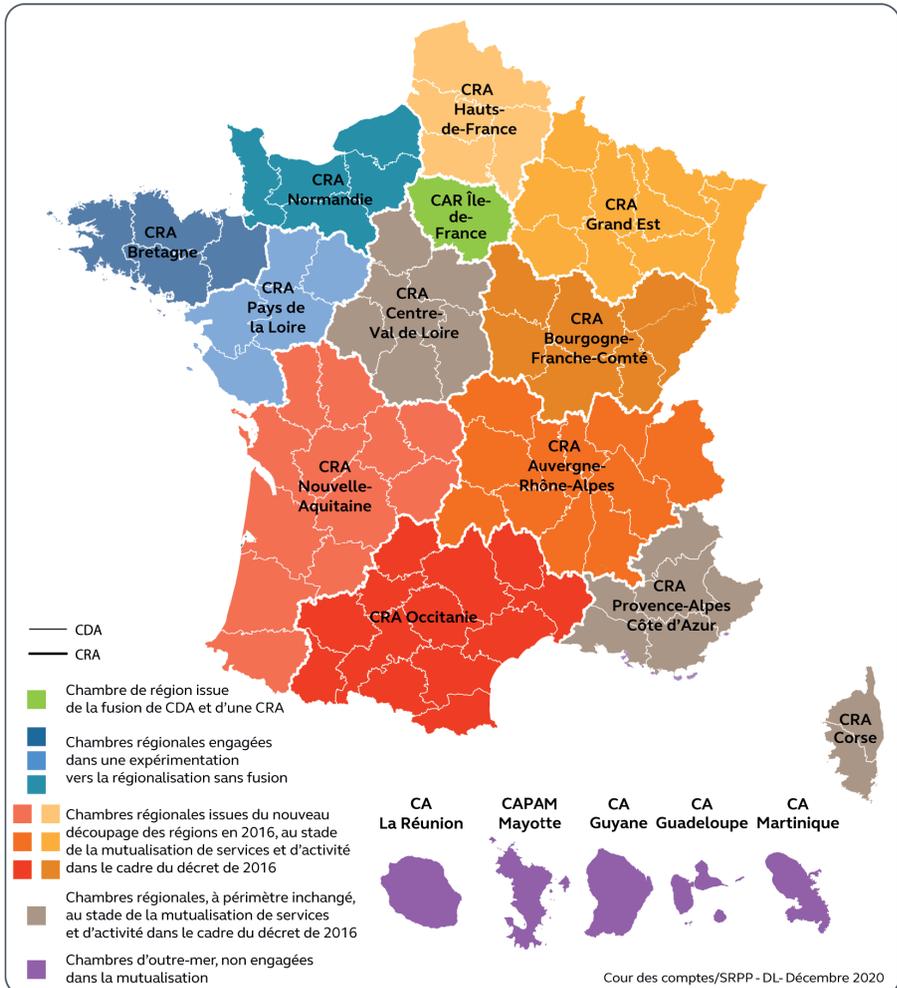
de l'État qui leur a confié de nouvelles missions de service public, renouvelant et étendant leur champ d'action : développement durable des territoires ruraux, agroécologie, préservation des ressources naturelles, lutte contre le changement climatique. L'ordonnance du 30 janvier 2019 leur confie un rôle nouveau de délivrance d'une information gratuite sur la réglementation propre à ces domaines. Les activités multiples des chambres sont pourtant peu évaluées ni même suivies par le réseau. Les statistiques d'activités sont inexistantes et la recommandation de mettre en place des indicateurs de performance normalisés, formulée en 2017, n'a pas été satisfaite. Le premier projet stratégique du réseau ne date que de novembre 2019 et ne fixe pas de priorités puisqu'il cherche surtout à couvrir l'ensemble des missions des chambres, avec un souci insuffisant de l'efficacité des services et des réorganisations nécessaires. Le contrat d'objectifs et de performance que le Gouvernement envisage de signer avec l'APCA serait l'occasion d'établir des priorités mais il n'est qu'à l'état de projet alors qu'il devait être formalisé en 2019.

Le réseau des chambres d'agriculture : une restructuration à achever pour plus d'efficacité

La modernisation de la gouvernance des chambres d'agriculture devrait être poursuivie à l'horizon de la prochaine mandature, avec l'appui d'une « tête de réseau ». Le nombre d'élus siégeant dans les assemblées des chambres d'agriculture a été sensiblement réduit en 2019 mais il faudrait aller plus loin en ouvrant leurs instances à des collèges répondant mieux aux orientations stratégiques du réseau et en favorisant la pluralité syndicale. L'organe central du

réseau, l'APCA, devrait en outre être renforcé dans son rôle de pilotage qu'il a longtemps peiné à assumer en n'exerçant qu'une partie des missions qui lui sont confiées. Il devrait enfin être reconnu comme « tête de réseau » ayant le pouvoir de définir la stratégie nationale et la politique générale en matière de systèmes d'information et de gestion du personnel de l'ensemble des établissements.

État des restructurations dans les chambres d'agriculture



Le réseau des chambres d'agriculture : une restructuration à achever pour plus d'efficacité

L'amélioration indispensable de l'efficacité du réseau doit par ailleurs être obtenue grâce à une modernisation de son organisation et de son financement.

À l'instar des autres réseaux consulaires, celui des chambres d'agriculture a lancé il y a plus de 10 ans, les bases d'une réforme qui commence seulement à produire ses premiers effets. Cette réorganisation, qui repose principalement sur la montée en puissance du niveau régional et sur la mutualisation, reste encore insuffisante et incertaine quant à ses conséquences. Les établissements du réseau, qui devraient être incités à fusionner, sont encore trop nombreux (103 hors OIER), les regroupements ayant été rarissimes depuis la vague de fusion des chambres régionales début 2016.

Les progrès de la mutualisation cachent des disparités importantes selon les régions, entre celles qui peinent à mettre en œuvre la mutualisation régionale imposée par le décret du 13 mai 2016 et celles où la chambre régionale n'a laissé aux chambres départementales, dans le cadre d'une expérimentation, que la seule mission de représentation. Il en résulte aujourd'hui une réelle difficulté à appréhender le réseau dans sa diversité.

Des réformes importantes ont été menées pour restructurer les systèmes d'information du réseau, désormais regroupés dans une direction nationale. Mais les chantiers engagés cumulent retards et faiblesses en l'absence de stratégie claire, définie par un schéma directeur. L'absence d'achèvement de ces réformes, notamment le retard de déploiement du nouveau logiciel comptable

dans la plupart des régions, nuit à la fiabilité des données sociales et financières et à la sécurité des systèmes d'information du réseau.

La situation financière du réseau reste préoccupante alors que les ambitions du projet stratégique laissent craindre une augmentation des coûts, avec des recrutements annoncés dans certains domaines stratégiques.

Les restructurations du réseau n'ont donc pas eu tous les effets budgétaires et financiers attendus, les locaux des chambres fusionnées ayant la plupart du temps été conservés, en l'absence de stratégie immobilière et de redéploiement des personnels.

Alors que les effectifs restent stables, le cadre statutaire du réseau reste inchangé et ne permet ni souplesse de gestion, ni mobilité inter établissements. L'évolution de ce cadre statutaire devrait donc être revue, en cohérence avec le droit du travail.

Enfin, le financement des chambres d'agriculture ne répond plus aux enjeux d'un réseau rénové. Les règles applicables sont sources de rigidité et de disparités. Les recettes, qui se réduisent sensiblement entre 2015 et 2019, reposent toujours principalement sur la taxe pour frais de chambres d'agriculture (TFCA) qui est perçue par les chambres départementales. Or, une grande partie des missions nécessitant un financement par l'impôt ne relève plus désormais de la compétence de ces chambres, mais de celle des chambres régionales qui n'ont pas d'accès direct à la ressource fiscale. Ces dernières et l'APCA peuvent donc faire valoir l'accroissement de leur rôle stratégique et le poids de leurs missions mutualisées pour

Le réseau des chambres d'agriculture : une restructuration à achever pour plus d'efficacité

revendiquer une prééminence fiscale. Le transfert de cette compétence aux chambres régionales, qu'avait déjà recommandé la Cour en 2017, permettrait de mettre en cohérence le mode de financement du réseau avec l'augmentation des missions des chambres régionales, tout en ouvrant la voie à une péréquation régionale.

Six recommandations sont formulées dans le cadre du présent chapitre, appelant l'APCA à poursuivre la réforme engagée et l'État à accompagner le réseau pour améliorer sa gouvernance ainsi que son financement, par une révision des dispositions du code rural et de la pêche maritime et du code général des impôts.

Recommandations :

Au MAA et à l'APCA :

1. conclure, au plus tard en 2021, le contrat d'objectifs et de performance entre l'État et le réseau des chambres d'agriculture ;

Au MAA (recommandation réitérée) :

2. encourager la fusion des chambres départementales ;

À l'APCA :

3. définir dès 2021 un schéma directeur des systèmes d'information sur cinq ans, s'alignant sur la stratégie du réseau des chambres d'agriculture ;

Au MAA et à l'APCA :

4. négocier l'évolution du statut des personnels du réseau en cohérence avec le droit du travail en vue d'aboutir à une réforme avant 2024 ;

Au MAA (recommandation réitérée et complétée) :

5. mentionner explicitement dans le code rural et de la pêche maritime la qualité de tête de réseau de l'APCA et son pouvoir de définir la stratégie nationale du réseau ainsi que sa politique générale en matière de systèmes d'information et de gestion du personnel ;

Aux MAA et MEF et à l'APCA (recommandation réitérée)

6. transférer la compétence fiscale du niveau départemental au niveau régional.

L'héritage de l'ex-agence du numérique : de grandes ambitions, une mise en ordre nécessaire

La Cour a contrôlé l'agence du numérique (ADN), service à compétence nationale d'une quarantaine de personnes créé en février 2015 et rattaché à la direction générale des entreprises (DGE). Cette agence avait pour missions de :

- participer au déploiement des infrastructures numériques fixes et mobiles, notamment celles prévues par le plan France très haut débit (PFTHD) ;
- mobiliser, structurer et animer des réseaux de médiation numérique pour « accélérer l'appropriation du numérique » par les particuliers au travers du programme Société numérique ;
- créer les conditions de la croissance des start-up pour en faire des champions mondiaux au travers de « l'initiative French Tech ».

Cette agence a été supprimée lors de la mise en place au 1^{er} janvier 2020 de l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), qui a repris ses missions relatives aux infrastructures fixes et mobiles et à l'inclusion numérique. La DGE est désormais en charge de la « French Tech ». Le contrôle de la Cour a essentiellement porté sur les résultats des missions de

l'ADN et sur les exigences qui doivent accompagner leur reprise par l'ANCT et la DGE.

En effet, si les trois missions gérées par l'agence contrôlée par la Cour avaient peu de synergies entre elles, toutes avaient pour finalité de mettre en œuvre des politiques publiques essentielles pour la transformation numérique de la France, dont l'importance a été mise en évidence par la crise sanitaire et économique de 2020.

Un déploiement des infrastructures fixes et mobiles à accélérer

Le déploiement des infrastructures fixes et mobiles de très haut débit prévu par les plans de 2010 et 2013 est financé par des crédits budgétaires classiques et des crédits gérés dans le cadre des programmes d'investissement d'avenir (PIA). L'ADN était un acteur central de ces actions dont les résultats sont mitigés car globalement inférieurs aux attentes.

La création de l'ANCT offre l'opportunité de mieux garantir les intérêts de l'État et de simplifier la gestion des dossiers de subvention aux réseaux d'initiative publique

L'héritage de l'ex-agence du numérique : de grandes ambitions, une mise en ordre nécessaire

(RIP). Compte tenu des délais de mise en œuvre de ces projets, les moyens financiers substantiels (3,3 Md€) qui leur sont affectés n'ont été consommés qu'à hauteur de 20 % de l'enveloppe cible.

Il est dès lors nécessaire que les documents budgétaires fournissent une information plus détaillée sur l'état d'avancement des RIP et sur les ressources qu'ils mobilisent, et que les administrations concernées en améliorent le suivi pour pouvoir mieux anticiper les calendriers de paiement.

Les résultats peu perceptibles de l'inclusion numérique

L'accès de l'ensemble des citoyens aux services numériques est un objectif incontestable, particulièrement mis en lumière pendant les périodes de confinement liées à la pandémie ; il suppose que les personnes dotées des moyens matériels nécessaires sachent s'en servir.

Mais en quatre ans, la politique d'inclusion numérique menée par l'agence s'est essentiellement concentrée sur deux outils, le « pass numérique » et la Mednum. Ces initiatives cosmétiques n'ont donné aucun résultat probant.

Dans la perspective du développement des actions d'inclusion numérique, ainsi que l'envisage le Gouvernement dans le plan de relance, il convient d'examiner comment le compte personnel formation (CPF) pourrait être adapté à ce nouvel enjeu, sans passer par le truchement de la fabrication et de la distribution d'un chèque ; de même, la mobilisation des centres communaux d'action sociale (CCAS) et des structures France Services doit également être envisagée pour répondre au plus près aux besoins de nos concitoyens.

Un soutien incontestable
aux start-up du numérique,
mais une gestion
désordonnée

La visibilité des start-up du numérique s'est notablement améliorée grâce à une stratégie de marque, rassemblant sous le logo de l'origami du coq rouge les entreprises et leurs sponsors. Cet axe stratégique a fait des émules et a participé au renouveau de l'image du tissu d'entrepreneurs français et de ceux qui contribuent à son développement.



Des résultats intéressants ont également été obtenus grâce à la création de la société par actions simplifiée (SAS) Station French Tech, implantée à Station F, le « campus de start-up » situé Halle Freyssinet. Mais ils l'ont été dans des conditions parfois discutables au regard des règles de bonne gestion publique.

Désormais pleinement intégrée à la DGE, la Mission French Tech doit revoir son implantation à la halle Freyssinet et donner une meilleure ossature à ses interventions, pour que celles-ci aillent au-delà de la communication et de l'événementiel.

Plus généralement, l'ANCT et la direction générale des entreprises, qui sont les héritières de l'ex-agence du numérique, doivent désormais, et rapidement, privilégier l'efficacité de leurs actions, qui sont prioritaires dans le cadre du plan de relance du Gouvernement.

L'héritage de l'ex-agence du numérique : de grandes ambitions, une mise en ordre nécessaire

Recommandations :

À la DB, la DGE et à l'ANCT :

1. mieux informer le Parlement et les usagers sur l'état d'avancement du plan très haut débit et les ressources qu'il mobilise ;

À la DB, la DGE, l'ANCT, la CDC, le SGPI :

2. confier à l'ANCT la gestion administrative et budgétaire des crédits finançant les infrastructures fixes et mobiles de très haut débit aujourd'hui effectuée par la CDC ;

À l'ANCT :

3. évaluer sans délai la pertinence des actions d'inclusion numérique ;
4. recourir à des dispositifs de droit commun pour accélérer une meilleure appropriation des outils numériques ;

À la CDC, à l'Inria et à la DGE :

5. dissoudre la SAS Station French Tech.

L'Institut de recherche pour le développement : des choix stratégiques indispensables

L'Institut de recherche pour le développement (IRD) est un établissement public à caractère scientifique et technologique (EPST) placé sous la double tutelle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESRI) et du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE). Créé en 1998, il regroupe 2 049 agents dont près de 29 % sont affectés hors métropole. Son budget (environ 220 M€) reste essentiellement financé par une subvention pour charge de service public. L'organisme dégage un résultat positif depuis l'exercice 2013. L'IRD est organisé en cinq départements scientifiques qui couvrent respectivement les dynamiques internes et de surface des continents, l'écologie et la biodiversité, les océans et les climats, la santé et les sociétés et la mondialisation.

Une implication forte,
une visibilité réduite :
l'exemple de la crise sanitaire

L'IRD s'est investi dans les recherches visant à lutter contre la pandémie de covid 19. Deux départements de l'institut, « Santé et société » et « Société et mondialisation », sont principalement concernés. Que ce soit pour les pays du Sud ou pour les recherches en métropole, l'IRD n'a capté qu'une faible part des ressources fléchées

pour la lutte contre la pandémie. Par ailleurs, ses laboratoires et ses agents se sont investis dans diverses recherches et soutien aux politiques publiques au Sud, essentiellement en Afrique, mais aussi en Asie et en Amérique Latine. Les atouts de l'IRD sont reconnus : l'interdisciplinarité et l'expérience de ses chercheurs sur les terrains intertropicaux. Cependant, et en dépit de sa forte mobilisation, l'IRD reste assez peu visible par rapport aux autres organismes également engagés dans la lutte contre la pandémie, comme l'INSERM, l'ANRS, les Instituts Pasteur, la Fondation Mérieux ou le CNRS. Cette situation pose la question de sa place et de son rôle.

L'IRD et la forte dispersion
de la recherche française
concernant le Sud

Sur 31 représentations de l'IRD dans le monde, 9 sont établies en Afrique occidentale et centrale. Cette répartition ne semble pas conforme aux priorités définies par le CICID. En effet, l'IRD ne s'est implanté que dans 8 des 19 pays prioritaires de l'aide publique au développement. La présence en Asie et en Amérique latine reste significative (33 % de ses effectifs fin 2018). Une meilleure hiérarchisation des priorités de coopération scientifique s'avère nécessaire pour que cette dispersion à l'étranger se réduise.

L'Institut de recherche pour le développement : des choix stratégiques indispensables

Les implantations de l'IRD dans le monde



Source : rapport d'activité de l'IRD pour 2019

L'enjeu de la mutualisation n'est pas négligeable. La lettre du 24 septembre 2018 du Premier Ministre demandant un effort dans ce domaine n'a pas vraiment été suivie d'effets. Les échecs sont nombreux et aux conséquences durables, comme en attestent le cas de l'agence inter-établissements de recherche pour le développement (AIRD) et les fortes déceptions dans le domaine de la valorisation économique de la recherche, notamment avec les résultats mitigés de l'incubateur Bondy Innov.

L'immobilier : une stratégie défaillante

La gestion immobilière de l'IRD reflète la faiblesse des choix stratégiques de l'institut et des tutelles. À travers les exemples des sites de Montpellier, de Bondy, d'Orléans ou de Lomé,

il apparaît que le patrimoine immobilier fait l'objet d'une gestion critiquable. Le cas est flagrant au Sénégal, principale implantation immobilière à l'étranger de l'IRD. Les errements de la gouvernance ont conduit à une impasse. Quant au transfert du siège social de l'IRD de Paris à Marseille, il se révèle quasi désastreux. Coûteux financièrement et humainement, il n'a permis aucune intégration notable de l'IRD dans le tissu de la recherche à Aix Marseille et a éloigné le siège de ses forces, qu'elles soient à Paris ou à Montpellier. La stratégie immobilière conduite est particulièrement insuffisante et la gestion du patrimoine connaît de grandes faiblesses. Le conseil d'administration est trop souvent mal informé ou tenu à l'écart des décisions engageant l'avenir. Les tutelles n'ont pas aidé l'établissement à faire des choix stratégiques judicieux.

L'Institut de recherche pour le développement : des choix stratégiques indispensables

Le nécessaire rapprochement organique avec d'autres établissements de recherche

Dans un contexte où la notion de recherche en faveur du développement s'étiole, la spécialité de l'IRD est de moins en moins nette. Dispersé, sans taille critique pour peser dans le paysage de la recherche française, disposant d'une vocation de plus en plus partagée par d'autres, l'IRD doit faire l'objet d'une décision forte. Le rapprochement de

l'IRD avec le CIRAD, scénario ayant une longue histoire, ne peut plus être retenu, ce centre de recherche s'étant plutôt tourné vers l'INRAE. Désormais, l'option qui s'impose avec le plus de pertinence, est celle d'un rapprochement de l'IRD avec le CNRS, qui est comme lui pluridisciplinaire et dont les agents présentent un statut très comparable. Dans un tel schéma, les unités de l'IRD travaillant dans le domaine de la santé pourraient de leur côté rejoindre l'INSERM.

Recommandations :

À l'IRD, au CIRAD, au MESRI et au MEAE :

1. concentrer le nombre et la taille des implantations sur les pays prioritaires tels que définis par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement et en fonction d'objectifs de coopération scientifique hiérarchisés ;

À l'IRD, au CIRAD, au CNRS, à l'Inserm, au MESRI et au MEAE :

2. mettre en place une stratégie volontariste de mutualisation à l'étranger des fonctions support des organismes français de recherche, en recherchant systématiquement la mise en place de représentations communes ou partagées ;

À l'IRD, au MESRI et au MEAE :

3. élaborer une stratégie immobilière de rationalisation des implantations, avec, en métropole, une plus grande concentration sur le site de Montpellier, propice à de fortes synergies avec les autres acteurs de la recherche partenariale ;

À l'IRD, au CNRS, au MESRI et au MEAE :

4. engager un processus de rapprochement organique et fonctionnel avec le CNRS, assorti de garanties sur l'existence et les moyens d'une recherche partenariale au service du développement.

Les relations entre le ministère du travail et les acteurs associatifs : un pilotage à renforcer

Pour mettre en œuvre les politiques d'emploi et de formation professionnelle, le ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion s'appuie sur une grande diversité d'associations. Mal connues du grand public, ces organismes, souvent nés de l'initiative des partenaires sociaux ou d'élus locaux, sont pourtant incontournables, qu'il s'agisse de l'indemnisation du chômage (Unédic), de la formation professionnelle (Opco, Transitions Pro) et de l'insertion professionnelle (missions locales, écoles de la deuxième chance, structures d'insertion par l'activité économique). Ces associations interviennent également dans l'accompagnement professionnel des personnes en situation de handicap (Agefiph, Cap emploi), la garantie de salaires pour les entreprises en difficulté (AGS) et l'emploi des cadres (Apec).

Un paysage associatif
d'une grande diversité,
objet d'un processus de
transformation à l'initiative de
l'État depuis 2018

Ces associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 assument des missions de service public, en informant

différents types de publics sur les aides dont ils peuvent bénéficier, en délivrant des conseils et des prestations d'accompagnement socioprofessionnel, en finançant des allocations chômage et des dispositifs de formation.

Elles apportent en outre une expertise technique sur les questions d'emploi et de formation ainsi qu'un maillage territorial favorisant la proximité avec les usagers (particuliers comme entreprises) et elles contribuent aux échanges que l'État entretient avec les partenaires sociaux, d'une part, et les collectivités territoriales, d'autre part. Ces associations reçoivent chaque année des ressources publiques sous forme de subventions, de contributions sociales ou d'exonérations de charges sociales pour un montant total de l'ordre de 47 Md€ en 2019.

La période 2017-2020 marque un tournant dans les relations entre l'État et les associations. Le ministère du travail a en effet engagé une transformation du rôle et du fonctionnement de ces associations tout en renforçant ses moyens de contrôle. L'État a ainsi remodelé en profondeur le nombre, les missions et la gouvernance interne des associations de la formation professionnelle : les

Les relations entre le ministère du travail et les acteurs associatifs : un pilotage à renforcer

Fonds paritaires de gestion du congé individuel de formation (Fongecif), organismes paritaires chargés d'accompagner les salariés dans leurs projets de formation ont laissé la place aux associations Transitions Pro qui financent le compte personnel de formation dans le cadre des projets de transition professionnelle ; les 20 Opcas ont fusionné pour se transformer en 11 nouveaux opérateurs de compétences (Opco) au sein desquels siègent dorénavant un commissaire du Gouvernement et un contrôleur d'État.

La transformation demeure toutefois plus modeste dans le champ de l'insertion professionnelle : en effet, le projet de rapprochement des missions locales et de Pôle emploi s'est heurté à l'opposition des élus locaux. En revanche, l'expérimentation d'un guichet d'accueil partagé des Cap emploi au sein des agences Pôle emploi se poursuit en 2021.

Le rôle croissant de l'État dans le financement des associations

Ce mouvement de transformation s'accompagne d'une complexité plus grande des schémas de financement au sein desquels le poids de l'État augmente, comme l'illustre notamment les nouvelles règles de financement de la formation professionnelle issues de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Les ressources issues de la collecte auprès des entreprises sont désormais centralisées par France compétences, qui en assure la redistribution, notamment aux opérateurs de compétences (Opco) dans des conditions fixées par

l'État. Dans le champ de l'insertion professionnelle, les aides de l'État sont de plus en plus morcelées, avec un risque réel d'éviction des associations les moins outillées en matière d'ingénierie administrative.

Malgré les moyens exceptionnels mobilisés face à la crise, des difficultés financières persistantes et un pilotage qui reste à renforcer

Les associations n'ont pas été épargnées par les conséquences économiques de la crise sanitaire de 2020. Cette crise a mis en lumière leur fragilité structurelle dans le domaine financier. En effet, le niveau peu élevé de trésorerie empêche les associations de taille modeste (par exemple les missions locales) de disposer de réserves pour faire face à une rupture brutale d'activité. De plus, les organismes percevant des contributions sociales ont vu leurs recettes diminuer drastiquement en raison de la chute de l'activité et des disparitions d'entreprises ; dans le même temps, les dépenses ne peuvent qu'augmenter pour financer les mesures d'urgence et de relance. Le financement des opérateurs de compétences a été fortement perturbé par la crise, si bien que le Gouvernement a dû prendre des mesures exceptionnelles pour pallier la baisse des ressources réparties par France compétences et financer directement la formation des salariés placés en activité partielle par le biais de crédits du dispositif Fonds national de l'emploi-Formation (FNE-Formation).

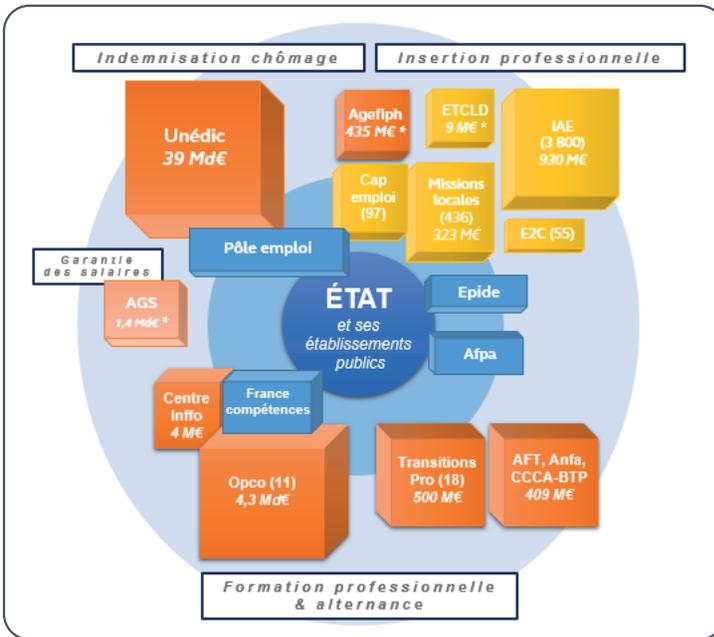
Le ministère du travail n'a pas remédié aux lacunes qui subsistent en matière de pilotage des associations, malgré le développement des outils de contractualisation, et la mise en

Les relations entre le ministère du travail et les acteurs associatifs : un pilotage à renforcer

place d'incitations à la performance. Au regard des conséquences de la crise sanitaire, mais pas seulement, une attention plus grande devrait notamment être portée au suivi de la santé financière des structures associatives, à l'effectivité de

démarches de maîtrise des risques en leur sein et à la robustesse de l'évaluation de leurs résultats. La qualité des systèmes d'information et des ressources humaines sont également deux points de vigilance à souligner.

Principaux acteurs associatifs impliqués dans la mise en œuvre des politiques publiques de l'emploi et de la formation professionnelle



* Chiffres 2018.

Légende : en bleu : opérateurs de l'État ; en orange : associations à gestion paritaire ; en rose : association à gestion patronale ; en jaune : associations fonctionnant en réseau, financées à la fois par l'État et les collectivités territoriales.

Sigles et acronymes : Afpa (Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes), AFT (Association pour le développement de la formation professionnelle Transports et Logistique), Agefiph (Association nationale pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées), AGS (Association de gestion du régime de garantie des créances des salariés), Anfa (Association nationale pour la formation automobile), CCCA-BTP (Comité de concertation et de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics), Epide (Établissement pour l'insertion dans l'emploi), ETCLD (Association de gestion du fonds d'expérimentation territoriale de lutte contre le chômage de longue durée), E2C (écoles de la deuxième chance), IAE (insertion par l'activité économique), Opco (opérateurs de compétences).

Source : Cour des comptes

Les relations entre le ministère du travail et les acteurs associatifs : un pilotage à renforcer

Recommandations :

Au ministère chargé de l'emploi :

1. construire des indicateurs partagés reflétant la santé financière des structures associatives et prenant en compte l'ensemble des financements ;
2. intégrer dans la démarche de contrôle interne du ministère chargé de l'emploi les risques de gestion liés au recours aux acteurs associatifs ;
3. porter une attention plus marquée dans les conventions d'objectifs et de moyens à la qualité des moyens (ressources humaines, systèmes d'information) et à la maîtrise des risques ;
4. améliorer la mesure et l'analyse des résultats des structures : d'une part, en élaborant, pour les entités organisées en réseau, des groupes homogènes de comparaison des résultats obtenus sur des indicateurs nationaux ; d'autre part, en définissant une feuille de route en vue d'exploiter les données de la déclaration sociale nominative (DSN).

Les ordres des professions de santé et la sécurité des patients

Les ordres professionnels sont des organismes privés chargés d'une mission de service public. L'inscription à l'ordre est obligatoire, ainsi que le paiement de la cotisation.

Les ordres sont chargés de tenir un tableau auquel les praticiens ont l'obligation d'être inscrits pour exercer, de vérifier leurs capacités professionnelles et de veiller au respect de leur code de déontologie fixé par décret. Pour cela, ils disposent d'un pouvoir juridictionnel exercé via les chambres disciplinaires placées auprès d'eux, qui jugent et sanctionnent les manquements au code de déontologie. Ils contribuent enfin à promouvoir la santé publique et la qualité des soins¹³.

Entre 2016 et 2020, la Cour a procédé au contrôle successif de cinq des sept ordres professionnels du secteur de la santé : l'ordre des chirurgiens-dentistes, l'ordre des médecins et l'ordre des pharmaciens, tous trois

créés en 1945, l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes et celui des infirmiers, créés en 2006.

Il ressort de ces contrôles, dont certains ont déjà donné lieu à publication¹⁴, que, même si les ordres se trouvent chacun dans une situation singulière, plusieurs lignes de force communes peuvent être dégagées.

Des missions administratives
inégalement exercées,
malgré une gouvernance
rééquilibrée

La première des missions, qui consiste en la gestion du tableau, est globalement correctement exercée, malgré l'insuffisance des outils informatiques dont sont dotés les ordres. C'est l'ordre des infirmiers qui rencontre en la matière le plus de difficultés. Il ne comptait, en 2019, que 48 % des infirmiers en exercice inscrits au tableau.

¹³ Ainsi, le dossier pharmaceutique a été mis en place avec succès par l'ordre des pharmaciens (cf. Cour des comptes, « Le dossier pharmaceutique : un outil au service de la santé publique », Rapport public annuel, février 2020, La Documentation française).

¹⁴ Voir chapitre du rapport public annuel 2017 consacré à l'ordre des chirurgiens-dentistes, rapport public thématique de 2019 consacré à l'ordre des médecins, arrêt de la Cour de discipline budgétaire et financière relatif à l'ordre des chirurgiens-dentistes en 2018 et référé sur l'ordre des infirmiers en 2020.

Les ordres des professions de santé et la sécurité des patients

Un défaut d'inscription à l'ordre peut être lourd de conséquences pour la sécurité des patients : un praticien coupable de fautes professionnelles ou exerçant malgré une interdiction ne peut en effet, dans ce cas, être poursuivi ni sanctionné par l'ordre dont il relève.

Les interdictions d'exercer prononcées contre les praticiens n'apparaissent pas dans les systèmes de gestion du tableau, ce qui permettrait pourtant de désactiver sans délai la carte professionnelle et d'éviter qu'un praticien, condamné dans une région, continue d'exercer dans une autre. L'exercice illégal, qui est souvent le fait de praticiens qui, en dépit d'une suspension, continuent d'exercer, est rendu possible par l'absence de contrôle du respect de la sanction, notamment de la part des ordres.

Le contrôle par les ordres des capacités professionnelles et du respect de la déontologie est, quant à lui, largement perfectible.

C'est aux ordres qu'incombe le contrôle du respect, par les praticiens, de leur obligation de formation continue. Ce contrôle est essentiel dès lors qu'il vise à garantir la sécurité des patients et à améliorer la pertinence des soins qui leur sont délivrés. Pourtant, à l'exception notable de l'ordre des pharmaciens, les ordres examinés n'ont pas fait de cette mission une priorité et ne se sont pas dotés d'outils de recueil et traitement des données relatives aux formations suivies par les praticiens. Résultat : moins de 15 % des praticiens attestent s'être formés chaque année.

Par ailleurs, si les ordres peuvent prononcer la suspension temporaire du droit d'exercer, en cas d'infirmité ou d'état pathologique du praticien rendant dangereux l'exercice de sa profession ou encore en cas d'insuffisance professionnelle, le nombre de suspensions prononcées chaque année est faible¹⁵ et la sécurité des patients pourrait être mieux prise en compte avec un meilleur accompagnement des praticiens suspendus.

L'indépendance des praticiens suppose que les relations qu'ils entretiennent avec l'industrie pharmaceutique, encadrées par la loi, soient rigoureusement contrôlées. L'avis de l'ordre sur toute convention conclue entre un praticien et un fournisseur de médicaments ou dispositifs médicaux, requis jusqu'en octobre 2020, supposait un contrôle *a priori*, qui était exercé *a minima*, voire pas du tout, les ordres ne s'étant pas donné les moyens de ce contrôle.

L'exercice des missions ordinales, dès lors qu'il s'agit de missions de service public, requiert une parfaite impartialité. Celle-ci n'est pas toujours garantie, notamment en raison d'une confusion récurrente entre rôle ordinal et rôle syndical, d'une gouvernance trop fermée et d'une insuffisante prévention des conflits d'intérêts auxquels sont exposés leurs membres. Une ouverture des instances dirigeantes des ordres à des non professionnels de santé apparaît nécessaire.

¹⁵ Six pour l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes en 2016, trois pour l'ordre des pharmaciens en 2018 et 37 pour le Conseil national de l'ordre des médecins en 2018.

Les ordres des professions de santé et la sécurité des patients

Une justice disciplinaire récemment renouvelée mais qui peine à s'imposer

Pour juger et sanctionner les manquements des praticiens aux règles posées par leur code de déontologie, les ordres sont dotés de chambres disciplinaires, juridictions de l'ordre administratif. Le principe de la justice ordinale est de faire juger les professionnels par leurs pairs.

Les conditions d'indépendance de la justice ordinale ont été renforcées en 2017, avec des mesures visant les assesseurs d'une part, les présidents de juridiction d'autre part. Dans les deux cas, les incompatibilités de fonction ont été durcies, essentiellement afin d'empêcher qu'une même personne puisse être à la fois juge et partie dans une instance.

Tout patient peut porter plainte contre un praticien devant le conseil de l'ordre dont il relève. La plainte doit d'abord faire l'objet d'une

tentative de conciliation. Si celle-ci échoue, la plainte est transmise à la chambre disciplinaire territorialement compétente. Or, les ordres contrôlés effectuent une distinction entre « plaintes » et « doléances », dépourvue de fondement juridique, qui aboutit à ne pas donner suite à une partie des plaintes, considérées, parfois abusivement, comme de simples doléances.

Par ailleurs, les sanctions prononcées sont relativement clémentes. Plusieurs cas ont été relevés, auprès de l'ordre des chirurgiens-dentistes ou celui des médecins, de praticiens condamnés par le juge pénal à de lourdes peines de prison et à une interdiction définitive d'exercer, mais peu ou pas sanctionnés par la chambre disciplinaire.

Enfin, à défaut d'être publiées sur les sites internet de chaque ordre ou à la porte du cabinet des praticiens concernés, les interdictions d'exercer ne sont pas connues des patients.

Les ordres des professions de santé et la sécurité des patients

Recommandations :

Au ministère de la santé et aux Ordres :

1. ouvrir la gouvernance des ordres en faisant entrer, au Conseil national de chaque ordre, des non-professionnels (personnalités qualifiées, magistrats, représentants d'association de patients, universitaires notamment) désignés par une instance indépendante de l'ordre ;
2. soumettre tous les conseillers ordinaires à l'obligation d'établir une déclaration publique d'intérêts ;
3. mettre en place un dispositif national de suivi et de relance des déclarations de développement professionnel continu permettant de s'assurer du respect par les professionnels de leurs obligations légales de maintien et d'actualisation de leurs connaissances et de leur pratique professionnelle (réitérée) ;
4. clarifier, dans le code de la santé publique, les notions de plainte et de doléance ainsi que la procédure applicable à chacune et homogénéiser, tout en les élargissant notamment aux associations de patients, les possibilités de saisine des juridictions ordinaires de tous les ordres des professions de santé ;
5. rendre publiques, de manière qu'elles soient connues de tous les patients, les mesures de suspension et de radiation prononcées à l'encontre d'un praticien.