

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2022

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

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 générale 5

| | |
|---|----|
| La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2022)..... | 19 |
|---|----|

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

| | |
|--|----|
| 1. Les personnes âgées hébergées dans les Ehpad | 25 |
| 2. Le soutien de l'État à la vie étudiante..... | 28 |
| 3. Le plan #1jeune1solution en faveur de l'emploi des jeunes | 31 |
| 4. L'utilisation des moyens mis à disposition par l'Union européenne pour soutenir l'emploi..... | 35 |
| 5. La sécurité des approvisionnements en produits de santé | 39 |
| 6. La sécurité des approvisionnements alimentaires..... | 42 |

Deuxième partie - L'adaptation à la crise de certaines administrations et entreprises publiques pourvoyeuses de services essentiels

| | |
|---|----|
| 1. L'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse..... | 49 |
| 2. Les administrations fiscales et douanières | 52 |
| 3. Les délégations de service public dans les Hauts-de-France.... | 55 |
| 4. L'approvisionnement en électricité | 58 |
| 5. Les grands aéroports français | 61 |
| 6. Les transports collectifs en Île-de-France | 64 |
| 7. L'entreprise de transports collectifs Transdev | 68 |

Troisième partie - Le soutien apporté à l'activité économique

1. Les interventions économiques des collectivités territoriales d'Occitanie 73
2. Le soutien apporté aux stations de moyenne montagne des Pyrénées-Atlantiques 77
3. Le déploiement des prêts garantis par l'État 80
4. Les mesures fiscales de soutien aux entreprises 84
5. Les aides de l'État en faveur du sport 87
6. Les réserves des caisses de retraite 90

Introduction générale

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

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

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

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

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

Introduction générale

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

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

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

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

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

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

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

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

Introduction générale

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

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

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

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

Les investigations correspondantes avaient porté sur l'organisation du rapatriement en France de nos compatriotes retenus à l'étranger, la contribution du service public du numérique éducatif à la continuité scolaire, l'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant le premier confinement, la dispensation des soins de réanimation et des soins critiques dans les services d'urgence et, plus généralement, à la lumière des enseignements de contrôles réalisés en Nouvelle-Aquitaine et Bourgogne-Franche-Comté, la façon dont les hôpitaux avaient fait face aux premières vagues de covid 19. La Cour avait alors également présenté les résultats d'enquêtes ayant porté sur la mise en œuvre du fonds de solidarité à destination des entreprises, les conséquences de la pandémie sur l'assurance-chômage, les mesures prises par la SNCF pour faire face à la crise et son impact sur le modèle économique de l'entreprise, ainsi que la façon dont une association culturelle (l'Institut Lumière) avait traversé cette épreuve d'une ampleur inédite.

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

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

Introduction générale

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

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

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

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

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

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

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

Introduction générale

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

En juillet 2021, la Cour a également rendu compte des conclusions d'un audit flash¹ sur le financement de la recherche publique dans la lutte contre l'épidémie de covid 19. Elle a produit trois autres audits flash en septembre 2021 sur les mesures de soutien prises pendant la crise sanitaire en faveur de la culture. Ces audits ont permis de dresser un bilan des financements exceptionnels apportés principalement par le ministère de la culture aux secteurs du spectacle vivant, du patrimoine et du cinéma pour faire face à la crise.

Un premier bilan global de la gestion de la crise sanitaire

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

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

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

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

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

¹ Les audits flash constituent une nouvelle catégorie de publications de la Cour, visant à éclairer, dans des délais resserrés, les pouvoirs publics et nos concitoyens sur des questions d'actualité, concernant par exemple le coût d'une mesure nouvelle ou les enjeux d'un sujet émergent.

Introduction générale

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

Ces sujets ont été d'une brûlante actualité, parfois dramatique pour nos concitoyens : le nombre de personnes âgées résidant dans un Ehpad décédées du fait de la pandémie entre mars 2020 et mars 2021 est estimé à 34 000. Le rapport offre des éléments permettant de mesurer l'ampleur des défis auxquels les pouvoirs publics ont dû faire face sans délai et les résultats à court et moyen terme des décisions qu'ils ont prises au fil des vagues épidémiques pour y répondre².

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

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

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

² La Cour publiera ultérieurement un rapport sur la politique vaccinale contre la covid 19.

Introduction générale

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

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

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

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

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

Introduction générale

ailleurs, penchée sur l'utilisation que les caisses de retraite ont fait des réserves qu'elles constituent pour être en mesure, notamment, de continuer à financer leurs engagements en cas de crise.

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

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

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

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

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

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

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

Introduction générale

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

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

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

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

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

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

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

Introduction générale

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

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

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

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

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

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

L'insuffisance des contrôles a également été relevée pour ce qui concerne les aides apportées par l'État en faveur du mouvement sportif (subventions versées au titre du fonds territorial de solidarité mis en place par l'Agence nationale du sport, mesures de soutien à la transition énergétique des équipements sportifs, compensations des pertes de billetteries subies par les organisateurs de manifestations et compétitions sportives), dont les critères d'attribution étaient dans certains cas trop généraux et pour lesquelles l'instruction préalable

Introduction générale

des demandes a été réalisée, dans des délais il est vrai contraints, avec une insuffisante rigueur. La Cour a également appelé à une agrégation des soutiens ainsi apportés aux acteurs du mouvement sportif, afin d'identifier d'éventuels phénomènes de surcompensation de leurs besoins.

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

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

De la même façon, la Cour a constaté que le soutien de l'État n'avait pas été utilisé comme un levier pour inciter les acteurs du sport professionnel et amateur à revoir leur organisation et leur modèle économique, conformément à des préconisations qu'elle a déjà formulées. Les aides qui leur ont été attribuées au titre de la relance ont d'ailleurs en partie servi à compléter celles qui leur avaient été octroyées pour parer aux urgences suscitées par la crise. Parmi les principaux enjeux figurent ceux de la diversification de l'offre sportive, de la mutualisation entre les acteurs, de la poursuite de leur professionnalisation et de la recherche de nouvelles ressources, moins soumises aux aléas conjoncturels.

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

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

Introduction générale

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

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

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

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

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

*
**

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

Introduction générale

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

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

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



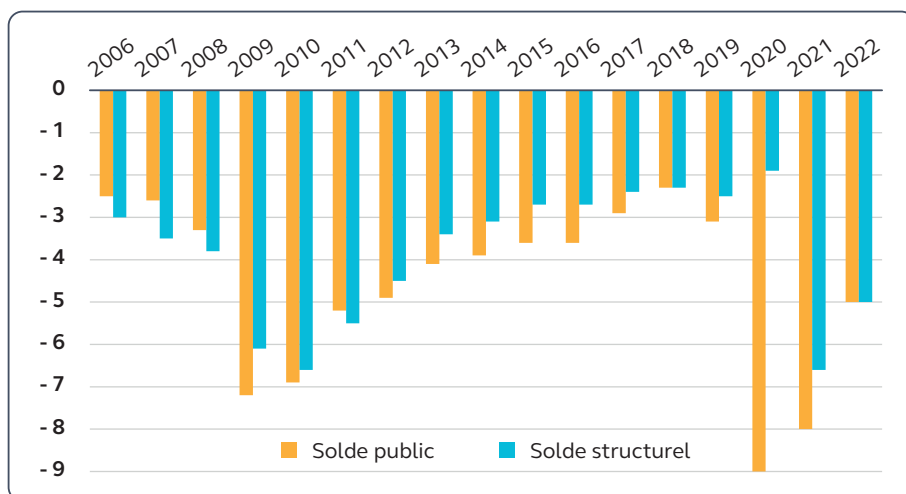
La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2022)

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

En 2022, près de deux ans après le déclenchement de la crise sanitaire et alors que l'activité économique a d'ores et déjà dépassé son niveau d'avant-crise, la France ferait toujours face à un niveau de déficit élevé : il représenterait encore 5 points de

PIB (selon la LFI pour 2022), après 8,2 points en 2021 (selon la LFR2 pour 2021) et 9,1 points en 2020. Conséquence de ces niveaux de déficit, la dette publique représenterait 113,5 points de PIB en 2022 et dépasserait alors de 16 points de PIB son niveau de 2019. Néanmoins, selon des déclarations du Gouvernement mi-janvier, le déficit public pour 2021 pourrait s'établir à un niveau proche de 7 points de PIB, nettement plus faible qu'attendu.

Solde public et solde structurel (en % du PIB)



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

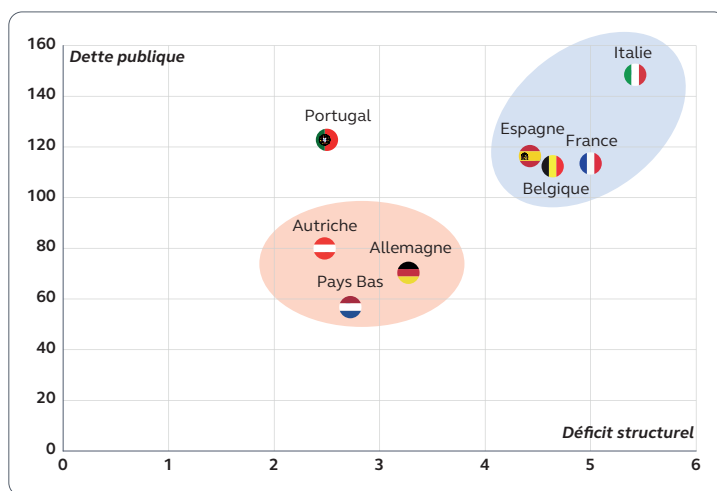
La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2022)

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

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

Au sein de la zone euro, la France appartiendrait au groupe de pays dont le ratio de dette (110 points de PIB ou au-dessus) et le déficit structurel (environ 5 points de PIB) sont les plus élevés, avec l'Italie, la Belgique et l'Espagne. À l'opposé se trouvent les pays dont le niveau de dette est plus proche de 60 points de PIB et dont le solde structurel est de l'ordre de 3 points de PIB, comme l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Autriche. Comme la Commission européenne l'a déjà signalé, pour les pays dont la situation est dégradée, comme la France, cela impliquera des efforts plus importants de redressement à partir de 2023.

Dette publique et déficit structurel des huit principaux pays de la zone euro en 2022 (en % du PIB)



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

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

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

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

La prochaine loi de programmation des finances publiques qui devra être présentée à l'automne 2022 après les échéances électorales du printemps,

devra réviser l'ambition de la trajectoire des finances publiques au regard notamment de la situation économique et sanitaire mais aussi des trajectoires retenues par nos partenaires européens et des règles budgétaires européennes en cours d'évolution.

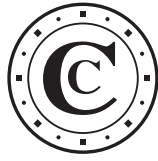
Elle devra également préciser, sur la durée du prochain quinquennat, les réformes nécessaires pour construire une trajectoire qui permette de garantir la soutenabilité de la dette. Celle-ci devra s'appuyer sur des hypothèses réalistes, notamment concernant l'environnement économique, mais également sur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

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

Première partie

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

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



1 Les personnes âgées hébergées dans les Ehpad

La crise sanitaire a particulièrement frappé les 7 500 établissements pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) et leurs 600 000 résidents. 80 % des établissements ont été touchés entre mars 2020 et mars 2021. Durant cette période, la pandémie a provoqué près de 34 000 décès, ce qui représente 36 % de l'ensemble des décès constatés en France du fait de la covid. Cette vulnérabilité particulière ne s'explique pas uniquement par la fragilité des résidents. Elle résulte également des difficultés structurelles des Ehpad, qui appellent des réformes en profondeur, au-delà des crédits très importants qui ont été dégagés tant pour la gestion de la crise elle-même que dans le cadre du Ségur de la santé.

de 14 500 pour chacune d'entre elles). Leurs caractéristiques et le contexte dans lequel elles sont intervenues ont cependant été très différents.

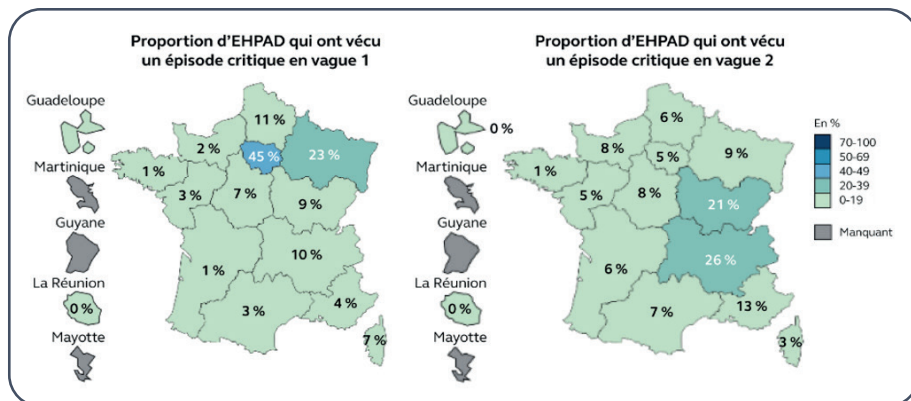
La première vague s'est concentrée dans deux régions (Île-de-France et Grand Est), a duré quelques semaines et s'est caractérisée par une pénurie d'équipements de protection individuelle, le manque de tests et des protocoles particulièrement drastiques. La deuxième vague a été plus diffuse géographiquement et plus longue. Les mesures prises ont davantage tenu compte des réalités territoriales et ont surtout mieux respecté la liberté d'aller et venir des résidents et l'accès des familles.

Un lourd coût humain jusqu'à la mise en place de la vaccination, révélant les faiblesses structurelles des Ehpad et la fragilité de leurs résidents

Les deux premières vagues de mars-juillet puis août-décembre 2020 se sont soldées par un nombre équivalent de décès dans les Ehpad (un peu plus

Les personnes âgées hébergées dans les Ehpad

Les régions les plus touchées (vague 1 et vague 2)



Source : Drees

Au premier trimestre 2021, les Ehpad ont largement échappé à la troisième vague du fait du succès de la vaccination. Ils ont tout de même eu à déplorer 4 700 décès supplémentaires liés à la covid 19 durant cette période.

Cette très forte mortalité s'explique par le profil des résidents, mais aussi par des faiblesses structurelles bien connues malgré les progrès réalisés depuis le début des années 2000 : insuffisance de la prise en charge médicale, fortes tensions sur les ressources humaines, faible insertion dans les réseaux de soins et, parfois, difficultés liées à l'inadaptation des locaux.

Des mesures de soutien conjoncturelles et pérennes d'un montant inédit, qui doivent s'accompagner de réformes structurelles

Le coût pour l'assurance maladie des mesures conjoncturelles destinées

notamment à compenser les dépenses supplémentaires et pertes de recettes des Ehpad a atteint 1,7 Md€ en 2020.

En juillet 2020, des mesures financières pérennes ont également été prises dans le cadre du « Ségur de la santé ». Ont alors été décidées d'importantes revalorisations salariales, ainsi que la réalisation d'investissements immobiliers et l'abondement d'une enveloppe pour le développement des outils numériques. Aussi l'objectif global des dépenses en faveur des personnes âgées en 2020 (14,3 Md€) s'inscrit-il en hausse de 33,6 % par rapport à 2019.

Des dispositions pertinentes pour améliorer la prise en charge médicale des personnes hébergées dans les Ehpad, prises dans l'urgence, ont par ailleurs commencé à être pérennisées : montée en puissance des filières gériatriques, présence plus importante des équipes d'hospitalisation à domicile dans les établissements, renforcement du temps de présence médical, etc..

Les personnes âgées hébergées dans les Ehpad

Le volume exceptionnel de dépenses ainsi consenties ne pourra se justifier que si le modèle même des Ehpad évolue en profondeur, comme l'ont

préconisé de manière convergente plusieurs rapports, dont ceux de la Cour des comptes.

Recommandations

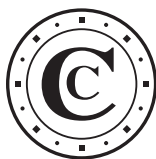
La Cour formule les recommandations suivantes :

1. consolider les relations de partenariat nouées pendant la crise entre ARS, Ehpad et établissements de santé, notamment en articulant mieux les plans bleus et les plans blancs, dans le cadre territorial (*ministère de la santé et des solidarités*) ;

2. favoriser l'insertion des Ehpad dans un réseau (adossement à un établissement de santé, insertion

dans un groupe, participation à un groupement de coopération médico-social) dans le cadre de la négociation des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (*établissements, ARS, conseils départementaux*) ;

3. accélérer la mise en place des réformes structurelles, en identifiant au préalable l'impact de l'utilisation des trois principaux leviers de réforme : autorisations, CPOM et tarifs (*ministère de la santé et des solidarités*).



2 Le soutien de l'État à la vie étudiante

La crise sanitaire a profondément bouleversé le quotidien des étudiants. La fermeture des établissements d'enseignement supérieur, annoncée par le Président de la République le 14 mars 2020, a entraîné l'interruption de nombreux services, y compris ceux assurés par les restaurants universitaires. La situation des entreprises a réduit les possibilités d'emploi ou de formation en alternance des étudiants. La fermeture des frontières a entraîné des difficultés spécifiques pour les étudiants étrangers, ainsi que pour les étudiants ultramarins en métropole. Les difficultés financières auxquelles certains étudiants ont pu être confrontés se sont poursuivies lors de l'année universitaire 2020-2021.

La prise en compte tardive des conséquences de la crise

Les pouvoirs publics ont mis en place des dispositifs de soutien, au fur et à mesure que les difficultés leur étaient signalées par les acteurs de terrain. Les financements additionnels mobilisés pour faire face à la crise sanitaire en 2020 peuvent être estimés à 215,5 M€. Certes, la mobilisation de la communauté de

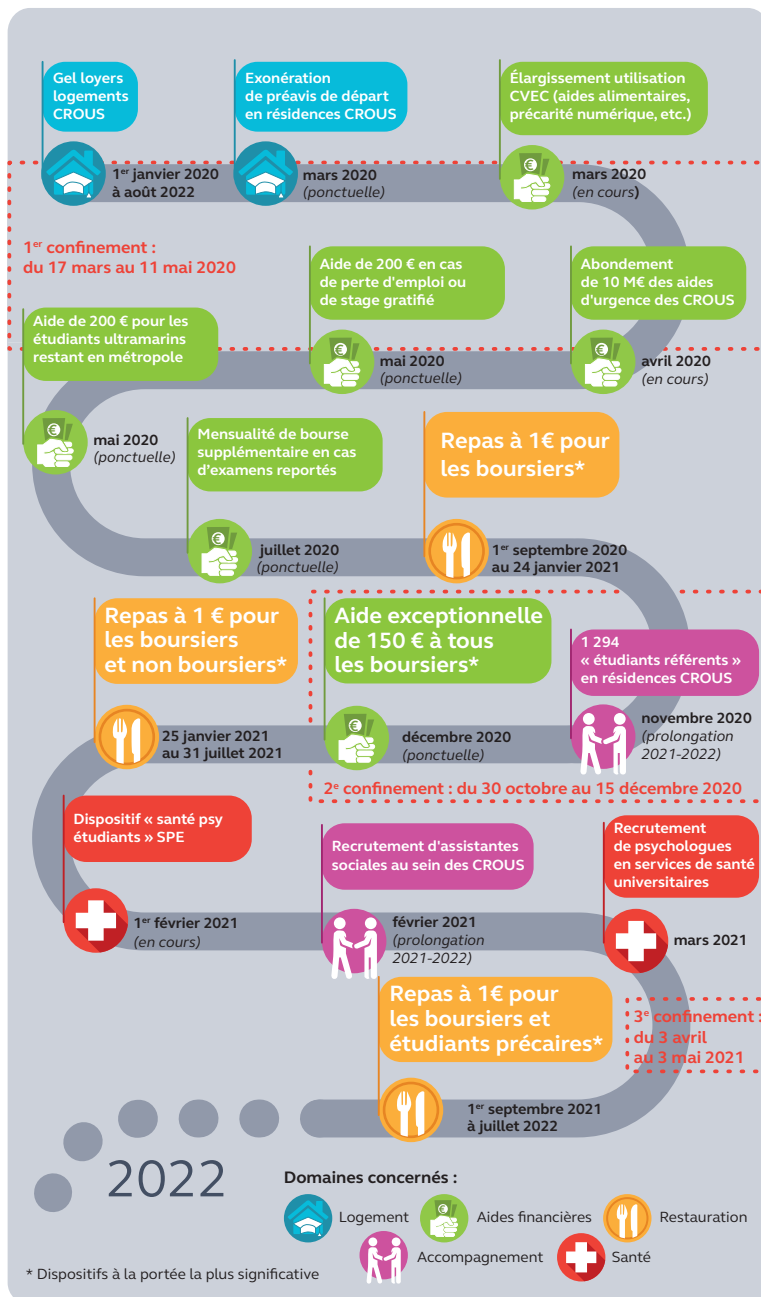
l'enseignement supérieur a été forte. Cependant, les mesures d'urgence n'ont que tardivement été adaptées aux difficultés que la crise soulevait, de manière prolongée, pour un grand nombre d'étudiants.

Les dispositifs de soutien, souvent trop complexes et trop circonscrits, tant en ce qui concerne les publics concernés que les vulnérabilités visées, se sont tout d'abord concentrés sur les étudiants boursiers, plus facilement identifiables. Cependant, la pandémie a montré qu'une partie des étudiants non boursiers était nettement exposée au risque de précarité en de telles circonstances. Non ciblée par les dispositifs préexistants, cette population étudiante, dont l'importance est difficile à évaluer, a été délaissée dans les premiers mois de la crise.

L'élargissement des mesures de soutien, intervenu seulement fin 2020, a été tardif et se situe en retrait par rapport à d'autres aides sociales d'urgence décidées par l'État pour des jeunes non étudiants en situation de précarité.

Le soutien de l'État à la vie étudiante

Principales mesures de soutien à la vie étudiante



Le soutien de l'État à la vie étudiante

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

La crise a révélé des précarités étudiantes dont la nature exacte et l'ampleur étaient, jusqu'alors, ignorées des pouvoirs publics et de leurs opérateurs, les CROUS autant que les établissements d'enseignement supérieur. Faute d'avoir une connaissance fine des besoins de la population étudiante et de disposer de données fiables sur la précarité étudiante, les pouvoirs publics n'étaient pas préparés à faire face à cette crise majeure. Des structures d'administration de la vie étudiante trop nombreuses ont dû apprendre à collaborer en temps de crise, réagir au gré des informations

et de l'incertitude et faire face aux lacunes de la communication en direction des étudiants. Elles ont par ailleurs été confrontées, durant la crise, à un risque jusqu'alors considéré comme non prioritaire, celui de la santé des étudiants.

Le résultat est, dans l'ensemble, décevant ; il n'est pas à la mesure des enjeux. La crise invite pour l'avenir à mieux cerner et quantifier les besoins des étudiants, à mieux prendre en compte les risques liés à leur santé et à rendre plus réactives les modalités d'octroi des bourses sur critères sociaux, dans le cadre d'une réflexion rénovée sur l'organisation des politiques de soutien à la vie étudiante.

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. mettre en place des indicateurs fiables et partagés de la précarité étudiante dans ses différentes dimensions (MESRI, MSS, CNOUS, OVE, Insee) ;

2. effectuer une revue des missions du réseau du CNOUS et des CROUS et des dispositifs de soutien à la vie étudiante au regard de l'objectif de lutte contre la précarité étudiante (MESRI) ;

3. renforcer les moyens des services de santé universitaires et maintenir leur rôle de prescripteurs dans le cadre du nouveau dispositif général de remboursement par l'assurance maladie de l'accès aux psychologues (MESRI, MSS) ;

4. aligner, à compter de l'année universitaire 2023-2024, les règles d'octroi des bourses sur critères sociaux de l'enseignement supérieur sur celles en vigueur dans l'enseignement secondaire en matière de prise en compte des revenus de l'année N-1 (MESRI).



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

La France se caractérise par un chômage des jeunes structurellement élevé. En 2020, la crise sanitaire et ses conséquences économiques ont fait rapidement craindre une dégradation marquée de la situation de cette population déjà fragilisée. Le Gouvernement a décidé de répondre à ce risque par un ambitieux plan de soutien à l'emploi des jeunes.

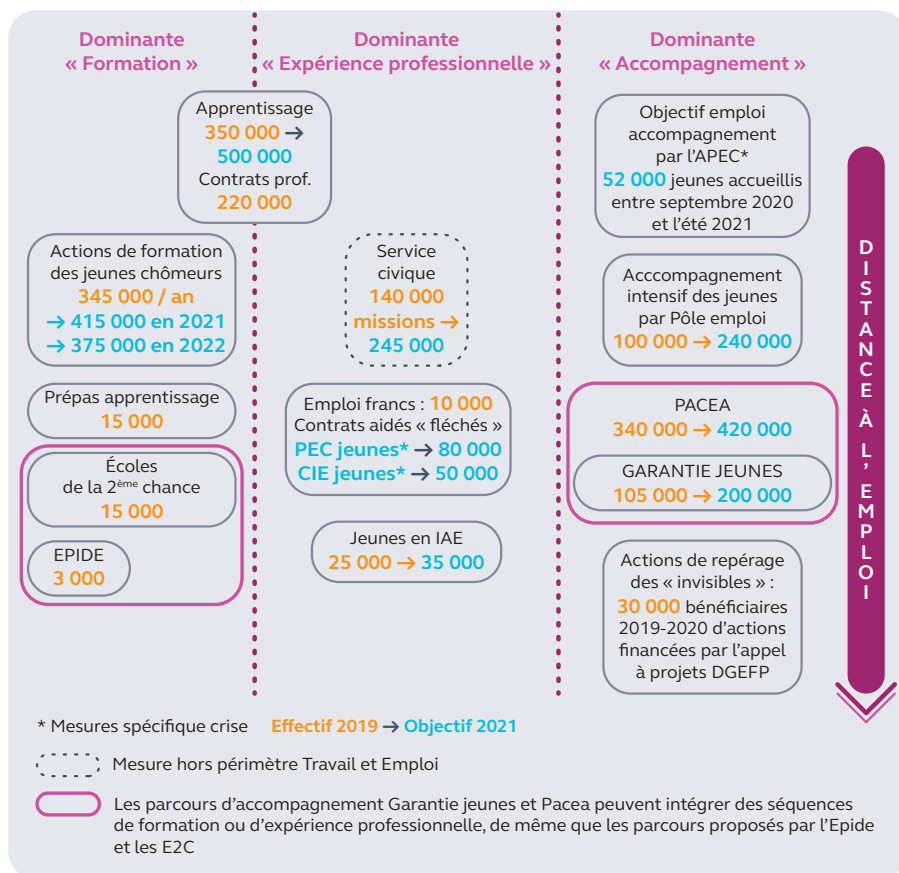
en juillet 2020 une série de mesures spécifiques en faveur de l'emploi des jeunes. L'ensemble constitue le plan « #1jeune1solution », initialement doté de 6,5 Md€ pour 2020 et 2021, qui devrait finalement coûter près de 10 Md€ du fait de la prolongation de la crise et des aides correspondantes. Il n'a pas eu d'équivalent dans les pays comparables à la France.

Face aux conséquences de la crise, une intervention légitime, mais parfois mal proportionnée de l'État

En complément des mesures de grande ampleur mises en place dès mars 2020 pour soutenir les entreprises et l'emploi et en prévision de l'arrivée sur le marché du travail de 750 000 jeunes sortant de formation initiale à l'été 2020, le Gouvernement a annoncé

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

Impact du plan sur les principaux dispositifs



Source : Cour des comptes d'après les chiffres du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion

Si une intervention massive de l'État était légitime, sa mise en œuvre a reposé sur des objectifs qui n'ont pas assez tenu compte des réalités locales : elle s'est essentiellement traduite par une amplification des moyens sur l'ensemble du territoire de manière quasi-uniforme, y compris dans des

zones où la situation des jeunes au regard de l'emploi ne donnait guère de signes de dégradation. Par ailleurs, le plan n'a pas proposé de réponse particulière pour les jeunes les plus en difficulté, qui ne sont pas déjà en contact avec le service public de l'emploi.

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

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

La mise en œuvre du plan a bénéficié d'une forte mobilisation des services de l'État, de ses opérateurs et de ses partenaires. Sous l'égide de l'État, des progrès ont été réalisés dans la coordination des nombreux acteurs dont l'action est souvent trop cloisonnée. La réalisation des objectifs d'entrées dans les différents dispositifs a cependant pâti du contexte économique et sanitaire incertain.

La situation des jeunes au regard de l'emploi est revenue fin 2021 à son niveau d'avant-crise. Elle a évolué plus favorablement que dans d'autres pays comparables. Toutefois, l'effet des mesures prises spécifiquement en faveur des jeunes peine à être isolé de celui des mesures économiques de portée générale, comme l'activité partielle, dont ils ont également bénéficié.

Les mesures les plus coûteuses sont celles dont l'impact paraît limité en matière d'emploi. Ainsi, les trois primes à l'embauche représenteront près de 70 % des coûts engagés, soit près de 1 Md€ pour la prime à l'embauche des jeunes, autant pour la prime à l'embauche en contrat de professionnalisation et jusqu'à

5 Md€ pour la prime à l'embauche d'apprentis. Quant à l'accent mis sur la formation, il ne produira ses effets, le cas échéant, qu'au terme des parcours, dans un contexte vraisemblablement différent du marché de l'emploi. Loin de seulement constituer une réponse conjoncturelle, les crédits du plan ont ainsi largement alimenté la poursuite de politiques structurelles, notamment en faveur du développement de l'alternance et de la formation.

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

L'expérience du plan incite à mieux sélectionner les dispositifs dont la rapidité de mise en œuvre est suffisante pour avoir sur l'emploi des jeunes un effet de nature conjoncturelle. Elle suggère également de mieux tenir compte, dans la déclinaison locale des objectifs, des besoins des territoires, qui peuvent être inégalement concernés par une crise. Elle met enfin en lumière la nécessité de veiller à ce que, lorsque les dispositifs retenus nécessitent une montée en charge, celle-ci puisse être assurée sans que leur qualité en soit trop affectée, au rebours de ce qui a pu parfois être constaté en ce qui concerne la Garantie jeunes.

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

Recommandations

À l'issue de cette enquête, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. orienter les jeunes vers les dispositifs en fonction d'un diagnostic et de critères communs à l'ensemble des opérateurs, et poursuivre l'harmonisation de l'indemnisation des bénéficiaires, de manière à limiter la concurrence entre dispositifs (*ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, Pôle emploi*) ;

2. moduler le montant des aides à l'apprentissage en faveur des filières et des niveaux de diplôme où leur

valeur ajoutée en termes d'insertion est la plus importante (*ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion*).

3. évaluer, au plus tard en 2023, la valeur ajoutée en termes d'insertion sur le marché du travail des emplois aidés dans le secteur non-marchand (*ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion*) ;

4. mieux proportionner les objectifs à atteindre pour l'entrée de jeunes dans les dispositifs à la réalité de l'évolution de l'emploi des jeunes dans les territoires (*ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion*).



4 L'utilisation des moyens mis à disposition par l'Union européenne pour soutenir l'emploi

Face à la pandémie de covid 19, l'Union européenne a proposé, dès la mi-mars 2020, aux États membres des dispositifs de soutien à l'emploi et à

l'économie destinés à conforter leur action en réponse à l'urgence de la crise, puis aux enjeux de la relance.

Chronologie des mesures prises par l'Union européenne pour faire face à la crise sanitaire



Les chiffres sont en euros courants 2020.

Source : Cour des comptes

L'utilisation des moyens mis à disposition par l'Union européenne pour soutenir l'emploi

Une appropriation rapide par le ministère du travail des moyens déployés en urgence par l'Union européenne

Dès mars 2020, en coordination avec le secrétariat général des affaires européennes et l'Agence nationale de la cohésion des territoires, le ministère du travail s'est fortement mobilisé pour que les mesures annoncées au niveau européen soient rapidement mises en œuvre. Cependant, malgré les souplesses accordées par la Commission européenne (autorisation temporaire de financement à 100 %, cofinancement rétroactif d'investissements pour renforcer les capacités de réaction aux crises, transfert de ressources entre les fonds de la politique de cohésion et entre régions), cette première phase a été marquée par des difficultés de gestion persistantes, que le ministère devra surmonter pour pleinement bénéficier des futurs crédits du plan de relance.

L'enquête de la Cour a également montré que la France avait proportionnellement moins réorienté des crédits du Fonds social européen (FSE) vers des actions de soutien aux

travailleurs et aux publics vulnérables (146 M€, dont 30 M€ environ directement affectés au soutien à l'emploi) que ses partenaires de l'Union européenne (4,1 Md€ pour l'ensemble des États membres).

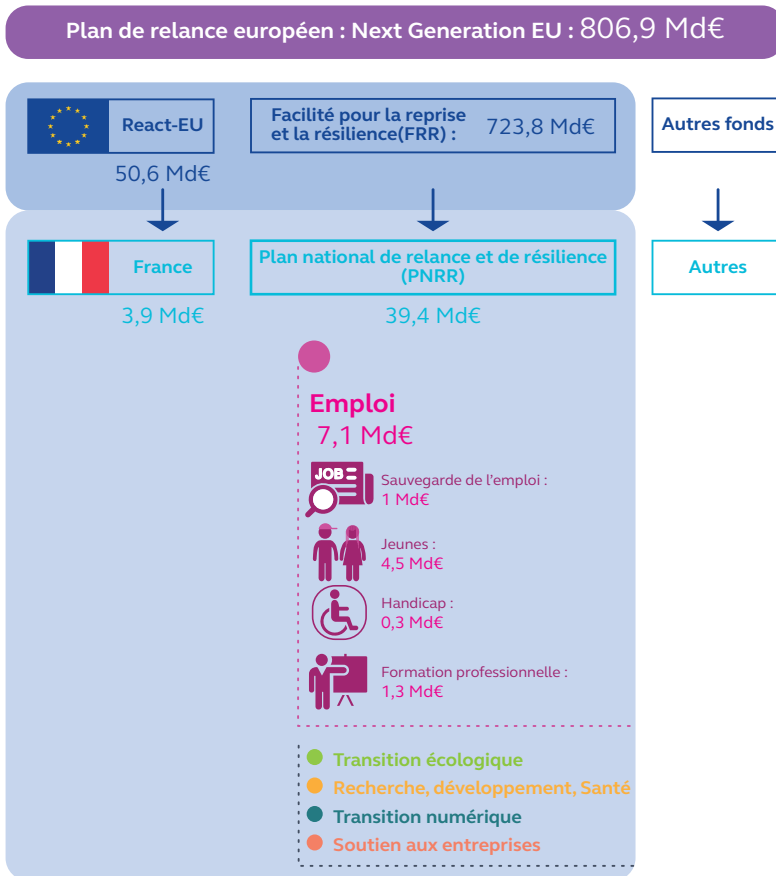
Elle se singularise aussi par une dispersion des financements vers une multitude d'actions et de porteurs de projets, ce qui complique la gestion et l'audit des fonds correspondants.

Pour l'avenir, des enjeux forts de pilotage et d'évaluation du plan de relance

Dans le cadre du plan de relance européen *Next Generation EU*, la France pourrait bénéficier de 43,3 Md€ au titre de « REACT-EU » (3,9 Md€ apportés en 2021 et 2022) et de la « Facilité pour la reprise et la résilience » (39,4 Md€ sur la période 2021-2026). Les fonds européens mobilisés à ce dernier titre représentent 40 % des ressources du plan France Relance (100 Md€). Il est prévu qu'environ 18 % des sommes correspondantes (soit 7,1 Md€) financent des mesures en faveur de l'emploi, des jeunes, des personnes en situation de handicap et de la formation professionnelle.

L'utilisation des moyens mis à disposition par l'Union européenne pour soutenir l'emploi

18 % des crédits de la « Facilité pour la reprise et la résilience » destinés à la France pour l'emploi



Source : Cour des comptes

Au cours de la période 2021-2026, ces importants financements européens devront être gérés selon un calendrier particulièrement serré, exigeant une articulation et un suivi rigoureux des projets.

Les assouplissements temporaires apportés aux règles de gestion des fonds pour gérer l'urgence de la crise, le chevauchement des périodes de

programmation et la multiplication des nouveaux dispositifs accroissent la complexité de la gestion et engendrent un surcroît d'activité pour les différents services, alors que la culture de maîtrise des risques reste encore faible au sein du ministère du travail. Celui-ci devra s'organiser pour prévenir les difficultés de pilotage, de coordination et de capacité à consommer les fonds.

L'utilisation des moyens mis à disposition par l'Union européenne pour soutenir l'emploi

Le suivi et l'évaluation des 15 mesures qui relèvent de sa compétence dans le plan national de relance et de résilience constituent également des enjeux forts, les financements européens étant conditionnés par la réalisation d'engagements qualitatifs et quantitatifs négociés entre la France et la Commission européenne.

La Cour appelle l'attention du ministère du travail sur la vigilance qu'il devra porter au respect de ces obligations tout au long du déploiement du plan national de relance et de résilience jusqu'en 2026 pour bénéficier des financements attendus.

Recommandations

Aussi, la Cour formule-t-elle les recommandations suivantes :

1. renforcer le pilotage des opérations bénéficiant de financements européens au cours de la période 2021-2026 (*ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion*) ;

2. anticiper les difficultés opérationnelles en matière de gestion comme de contrôle afin de garantir le bon emploi des financements européens,

en particulier au cours de la période de vigilance 2021-2023 (*ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, en lien avec l'ANCT et la CICC*) ;

3. assurer un suivi et une évaluation rigoureux des mesures mises en œuvre dans le cadre du plan national de relance et de résilience afin de tirer pleinement parti des crédits européens (*ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion*).



5 La sécurité des approvisionnements en produits de santé

Sous l'effet de la crise épidémique, la France a, comme ses voisins, connu un brusque accroissement de ses besoins pour certains produits de santé, en particulier les médicaments utilisés dans les services de soins intensifs (curares, hypnotiques) ainsi que les masques de protection (chirurgicaux et FFP2). Les chaînes d'approvisionnement traditionnelles ont peiné à y répondre, générant des situations critiques. Des mesures exceptionnelles, dont l'efficacité reste à évaluer, ont dû être mises en œuvre pour faire face aux difficultés nées de ces pénuries.

Un problème mis au premier plan par la crise sanitaire

Les tensions d'approvisionnement suscitées par la crise sanitaire sont venues s'ajouter à d'autres, plus anciennes, affectant particulièrement les médicaments. Leur ampleur reste toutefois difficile à objectiver. En effet, même si le nombre des déclarations de rupture ou de risque de rupture de stock de médicaments, que l'industrie pharmaceutique doit communiquer à l'administration, a fortement augmenté au cours des dernières

années, le suivi de cet indicateur est insuffisant pour appréhender l'évolution effective des tensions d'approvisionnement. Les dispositifs médicaux ne font quant à eux l'objet d'aucun suivi pérenne.

En cas de pénurie, les patients ou les prescripteurs doivent parfois se reporter sur des produits alternatifs, lorsqu'ils sont disponibles. De telles substitutions exposent à des risques d'erreur, notamment lorsque le conditionnement est différent de celui des produits habituellement administrés. Toutefois, aucune étude nationale ne permet encore d'évaluer l'ampleur de ces risques.

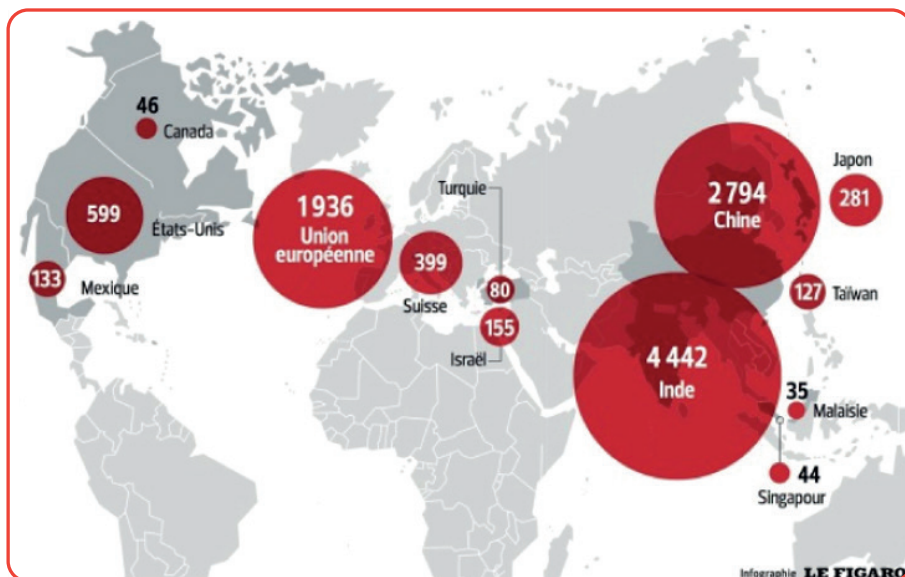
Les pénuries prennent largement leur source dans la transformation des modes de production des médicaments. Les chaînes de fabrication se sont mondialisées et ont eu tendance à se fragmenter entre de multiples étapes de production, lesquelles reposent sur un nombre de fournisseurs ou de sous-traitants qui peut être restreint. Comme l'a rappelé l'épidémie de covid 19, il en résulte des vulnérabilités importantes, qui affectent l'approvisionnement en produits de santé.

La sécurité des approvisionnements en produits de santé

Répartition des sites de production des principes actifs de médicaments commercialisés dans l'Espace économique européen

L'Asie principal fournisseur de l'Europe

Nombre de sites de production de principes actifs pour des médicaments commercialisés dans l'Espace économique européen (EEE)



Source : Le Figaro à partir d'EudraGDMP (base de données de l'Union européenne portant sur les autorisations de fabrication et les certificats de bonnes pratiques de fabrication des médicaments)

Des actions publiques dont l'efficacité n'est pas encore avérée

Face à ces difficultés, deux grandes séries de mesures ont été mises en place, dont l'efficacité ne peut encore être évaluée.

D'une part, la législation a évolué dans le sens d'un renforcement des obligations des industriels, de façon à mieux prévenir la survenance des pénuries. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système

de santé, ils doivent définir des plans de gestion des pénuries (PGP), dont l'objet est d'analyser les principaux risques susceptibles d'affecter la production des médicaments et de prévoir les mesures propres à y remédier. Ces plans n'étaient toutefois pas à la hauteur des enjeux, ce qui a conduit à les renforcer en 2020. Les industriels ont désormais l'obligation de prévoir un stock tampon minimum. Le ministère des solidarités et de la santé et l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) devront toutefois en contrôler le respect.

La sécurité des approvisionnements en produits de santé

D'autre part, à la suite de la crise sanitaire, des actions relevant du champ des politiques industrielles ont été engagées afin de réduire les vulnérabilités du tissu productif. Des appels à projets nombreux et divers, visant à relocaliser des usines de

fabrication de produits de santé, ont été lancés, au risque toutefois d'un saupoudrage. Un travail de ciblage s'impose donc, de même qu'une meilleure articulation de ces actions avec celles impulsées par l'Union européenne.

Recommandations

Aussi, la Cour recommande de :

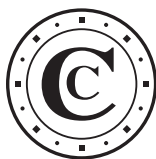
1. exploiter les différentes sources d'information disponibles (déclarations auprès de l'ANSM, DP ruptures, etc.) pour mieux objectiver l'évolution des ruptures d'approvisionnement en médicaments (*ministère des solidarités et de la santé, ANSM, Cnop*) ;

2. mettre en place un dispositif de remontée d'information sur les ruptures d'approvisionnement affectant les dispositifs médicaux pour lesquels un tel événement aurait des conséquences graves pour les patients (*ministère des solidarités et de la santé, ANSM*).

3. préciser la définition des médicaments d'intérêt thérapeutique majeur (MITM), en donnant à l'ANSM la compétence d'y inclure

des médicaments qui le justifieraient, bien que non proposés par les industriels (et inversement d'en exclure) (*ministère des solidarités et de la santé, ANSM*).

4. pour les médicaments d'intérêt thérapeutique majeur les plus indispensables, réaliser une analyse approfondie des risques de rupture et mettre en place les types de mesures (renforcement des stocks de sécurité, augmentation des prix, action de politique industrielle) qui apparaîtront les plus adéquats pour prévenir au mieux les tensions d'approvisionnement, en s'appuyant si nécessaire sur l'échelon européen (*ministère des solidarités et de la santé, ministère de l'économie, des finances et de la relance, ANSM*).



6 La sécurité des approvisionnements alimentaires

L'alimentation constitue l'un des 12 secteurs d'activité identifiés comme étant d'importance vitale dans le code de la défense. La responsabilité en incombe aux ministères de l'agriculture et de l'économie.

L'approvisionnement alimentaire des français a été assuré pendant la crise

Les volumes de production agricole et agroalimentaire ont été globalement maintenus durant la crise sanitaire, en dépit de la désorganisation initiale des transports et des flux logistiques et de tensions ponctuelles rencontrées par les abattoirs, confrontés à des difficultés d'approvisionnement en équipements de protection individuels (EPI). Le taux d'équipement en EPI des entreprises du secteur agroalimentaire figure parmi les plus élevés : fin mars 2020, 52 % des entreprises agroalimentaires déclaraient fournir des masques à 80 % ou plus de leurs salariés (contre 28 % pour l'ensemble des entreprises).

Aucune rupture majeure d'approvisionnement n'a été observée, malgré l'indisponibilité, de courte durée, de

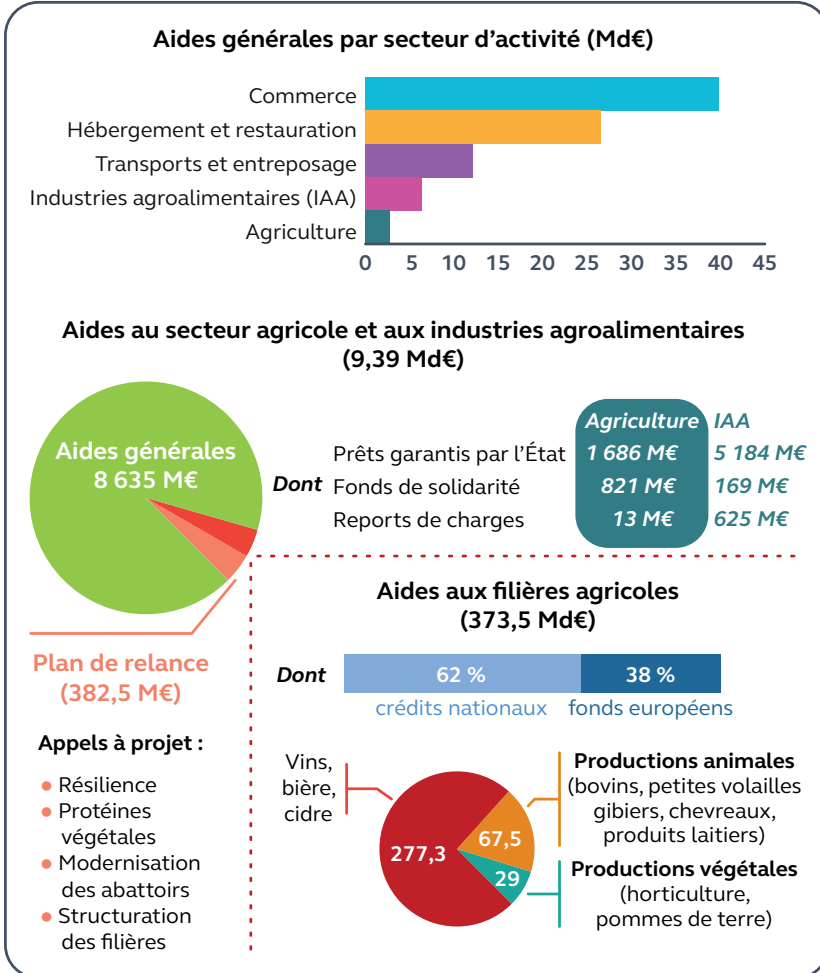
certains produits (pâtes, farines, œufs). La crise sanitaire a surtout entraîné une perte de débouchés et modifié les canaux de distribution habituels, avec la fermeture de la restauration hors domicile et des marchés alimentaires. Aussi la distribution a-t-elle été assurée sans impact significatif sur les prix, même si le ressenti de la population a pu être différent.

Avec le soutien budgétaire de l'État et des collectivités territoriales, l'aide alimentaire et la mobilisation du secteur caritatif ont permis de répondre aux besoins des publics précaires (étudiants, jeunes privés de restauration collective), malgré la baisse de 30 % en 2020 de la collecte de denrées alimentaires. La préservation de l'accès à l'alimentation des plus fragiles aurait cependant pu être mieux anticipée.

Les aides publiques destinées à assurer le maintien du fonctionnement des filières (8,63 Md€), complétées par des dotations du plan de relance (382,5 M€), ont davantage bénéficié à la distribution qu'à la production.

La sécurité des approvisionnements alimentaires

Dispositifs de soutien financiers mobilisés



Sources : Cour des comptes d'après données MAA, France Stratégie / IGF et Etalab – les aides générales n'incluent l'activité partielle qu'à partir de septembre 2020

La sécurité des approvisionnements alimentaires

La crise sanitaire, un révélateur des faiblesses et dépendances structurelles de la chaîne d'approvisionnement alimentaire

La crise sanitaire a mis en lumière les vulnérabilités de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, notamment en ce qui concerne certains intrants et emballages de produits alimentaires. Les initiatives en faveur du développement de circuits courts ont eu un impact limité. En revanche, la vente en ligne de produits alimentaires (+ 42 %) et les *drives* (+ 340 %) ont vu leur chiffre d'affaires fortement augmenter en 2020, sans qu'il soit possible de se prononcer sur la pérennité de ces évolutions.

La fermeture des frontières a empêché 240 000 travailleurs saisonniers étrangers d'accéder au territoire, mettant en péril certaines productions de fruits et légumes et industries de transformation (abattoirs, conserveries), même si les restrictions de circulation ont été levées le 20 mai 2020 pour les travailleurs saisonniers de l'Union européenne.

Si la réponse des acteurs publics a été jugée pragmatique et efficace, le secteur a, faute de plans de continuité d'activité en bonne et due forme, souffert d'un faible niveau de préparation à la gestion de crise. L'absence de stratégie nationale formalisée tranche au regard d'exemples étrangers (Suisse, Allemagne ou Finlande).

Les enseignements à tirer au sortir de la crise : anticipation et organisation

La conjonction du soutien des acteurs publics et de l'adaptation des acteurs privés a permis à la chaîne d'approvisionnement alimentaire de faire preuve d'une indéniable résilience pendant la crise sanitaire. Des leçons doivent néanmoins en être tirées pour l'avenir.

La réduction de la dépendance de la France aux importations pour certains intrants doit être recherchée, comme le volet « résilience » du plan de relance invite à le faire. La crise met aussi en évidence les faiblesses du modèle national agricole, qui souffre du recul progressif de la compétitivité française sur les marchés internationaux. Cette situation invite à une réflexion prospective, qui devra tenir compte de l'adoption, en novembre 2021, par l'Union européenne, d'un plan d'urgence visant à garantir l'approvisionnement et la sécurité alimentaires en temps de crise.

L'identification des stocks de réserves stratégiques, que les outils de suivi de FranceAgriMer ne permettent pas d'assurer totalement, est prioritaire. Un travail interministériel de cartographie doit être réalisé, en tirant les bénéfices de la souplesse qu'offrirait la désignation « d'entreprises essentielles ». Une autre priorité consiste à mieux prendre en compte la dimension géographique et sociale de l'accès à l'alimentation et conforter l'organisation de l'aide alimentaire.

Recommandations

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

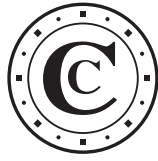
1. établir d'ici fin 2023 un diagnostic des vulnérabilités de la chaîne des approvisionnements alimentaires pour en tirer les conséquences en termes d'identification des stocks de réserves stratégiques et des entreprises essentielles afin de faciliter l'accès de tous à l'alimentation (MAA, MEFR, SGDSN) ;

2. en lien avec les réseaux consulaires et les organisations professionnelles, renforcer dès 2022 l'accompagnement des petites et moyennes entreprises des secteurs agricoles et agroalimentaires dans la préparation aux crises afin d'assurer la continuité de leur activité (MAA et MEFR).

Deuxième partie

L'adaptation à la crise de certaines administrations et entreprises publiques pourvoyeuses de services essentiels

1. L'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse
2. Les administrations fiscales et douanières
3. Les délégations de service public dans les Hauts-de-France
4. L'approvisionnement en électricité
5. Les grands aéroports français
6. Les transports collectifs en Île-de-France
7. L'entreprise de transports collectifs Transdev



1 L'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse

Comme d'autres administrations, les directions de l'administration pénitentiaire (DAP) et de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) étaient peu préparées à la gestion d'une crise de l'ampleur de celle liée à l'épidémie de covid 19. Elles ont pourtant réussi à assurer la continuité du service, certes sous une forme dégradée.

L'élaboration des plans de continuité d'activité des services relevant de leur compétence n'était généralement pas achevée au début de l'année 2020. L'organisation de la gestion de crise a également souffert de la faiblesse du secrétariat général du ministère face aux directions « métier » et de l'inégale implication de ces dernières au sein de la cellule de suivi et d'anticipation. Sur le terrain, les chargés de mission des cours d'appel de zone de défense ont éprouvé des difficultés à coordonner la totalité des services du ministère. Ces faiblesses dans l'organisation se sont traduites par des coûts de coordination élevés pour les services, qui ont notamment dû alimenter en informations, souvent redondantes, différents niveaux de décision.

Dans ce contexte, la continuité du service a été assurée au prix d'une adaptation des modalités de fonctionnement en milieu fermé et d'une forte réduction des activités en milieu ouvert.

En milieu fermé, l'administration pénitentiaire a accéléré les sorties de détenus condamnés à des peines légères ou présentant les meilleures chances de réinsertion. Avec la diminution de l'activité des tribunaux, cette politique a permis de réduire la population carcérale de 17 % entre janvier et juillet 2020. Le taux d'occupation des établissements pénitentiaires est ainsi passé de 116 % avant la crise à 97 % au 1^{er} juillet 2020, ce qui a facilité la mise en œuvre des mesures sanitaires.

Les interactions avec le monde extérieur ont également été limitées. En milieu ouvert, les services pénitentiaires d'insertion et de probation ont accordé une priorité au suivi des personnes considérées comme les plus dangereuses ou les plus vulnérables. Par ailleurs, les activités de la DPJJ concernant le suivi éducatif, l'insertion ainsi que le travail d'investigation et d'aide à la décision des magistrats, ont été fortement réduites.

L'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse

Ces mesures, comparables à celles mises en œuvre dans les pays européens proches, ont contribué à la sauvegarde de la sécurité sanitaire des agents et des personnes sous main de justice. Elles ont été mises en œuvre sans dérapage budgétaire.

La crise a toutefois mis en lumière plusieurs insuffisances auxquelles le ministère de la justice doit répondre.

L'organisation interne du ministère a montré quelques limites. Elles se sont notamment traduites par la difficulté d'accès des éducateurs de la DPJJ aux quartiers de mineurs des établissements pénitentiaires, ainsi que par une mauvaise coordination entre les pôles chargés des extractions judiciaires et les tribunaux. Ces difficultés mettent en évidence la nécessité de constituer des cellules de crise locales pour améliorer la coordination entre les juridictions et les services déconcentrés du ministère de la justice.

Le renforcement des partenariats s'avère également nécessaire. Les services de la DPJJ ont en effet pâti de l'arrêt des activités des services de l'Éducation nationale dans leurs établissements lors du premier confinement. Ils ont également souffert du fort ralentissement de

l'activité des organismes de formation professionnelle, dont la participation au processus de réinsertion des jeunes est essentielle.

Enfin, l'effort de prévention en matière sanitaire s'est révélé insuffisant. Le réseau de la médecine de prévention a été peu présent auprès des responsables d'établissement. À la demande de ces derniers, les mesures sanitaires à destination des personnels ont été mises en place par les unités sanitaires internes, rattachées aux établissements hospitaliers, dont la mission est d'assurer le suivi des détenus, et non celui des agents de l'administration.

Par ailleurs, deux choix inhérents à la politique mise en œuvre par le Gouvernement pour faire face à la crise ont accentué les difficultés de fonctionnement des services de la DAP et de la DPJJ. D'une part, leurs agents n'ont pas été identifiés comme prioritaires pour la garde de leurs enfants. D'autre part, la stratégie vaccinale mise en place le 27 décembre 2020 n'a pas non plus retenu le milieu carcéral comme une cible prioritaire. Les caractéristiques du milieu fermé, associant privation de liberté et difficulté à maintenir des gestes barrières, auraient pourtant dû conduire à leur accorder une priorité.

L'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse

Recommandations

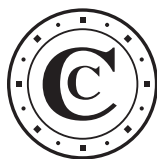
La Cour formule les recommandations suivantes :

1. mettre en place des cellules de crise locales associant les responsables des services déconcentrés du ministère de la justice et les chefs de juridiction (SG) ;

2. définir une stratégie vaccinale contre la covid 19 volontariste visant à étendre le plus possible la vaccination à l'égard des agents de la pénitentiaire et des détenus (DAP, DPJJ) ;

3. améliorer l'articulation du réseau de médecine de prévention avec les directions « métier » du ministère par l'élaboration d'un protocole précisant les missions de chaque acteur, notamment en matière de gestion de crise (SG) ;

4. développer une approche partenariale de préparation aux crises, au niveau local, garantissant la participation des acteurs de l'enseignement et de la formation à la continuité du service (DPJJ).



2 Les administrations fiscales et douanières

La direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) constituent les deux principales directions à réseau territorial du ministère de l'économie, des finances et de la relance, à la fois par leurs effectifs (près de 100 000 agents pour la DGFIP, 17 000 pour la DGDDI, dont 90 % travaillent au sein du réseau local) et par leur présence sur tout le territoire national.

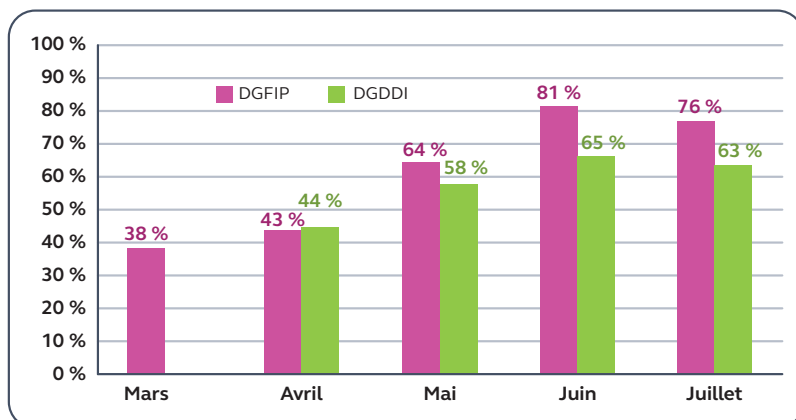
Ces deux administrations ont été fortement mobilisées en 2020 pour soutenir l'économie, tant au titre de leurs missions traditionnelles que de missions nouvelles directement liées à la crise sanitaire, telles que le versement d'aides aux entreprises (fonds de solidarité) et l'approvisionnement du pays en équipements de protection individuelle (dont les masques) et en matériel médical.

Des directions insuffisamment préparées à une crise d'une telle ampleur

La DGFIP et la DGDDI étaient insuffisamment préparées, tant du point de vue des outils de gestion de crise (absence de plan de continuité d'activité actualisé) que de la capacité à faire travailler un grand nombre d'agents à distance. En mars 2020, seuls 27 % des agents de la DGDDI (hors branche surveillance) et 17 % de ceux de la DGFIP étaient équipés d'ordinateurs portables. En conséquence, de nombreux agents n'ont pas pu travailler lors du premier confinement. Aussi, les deux directions ont-elles connu une forte baisse d'activité au cours de cette période (mars à mai 2020), supérieure à celle constatée dans la plupart des pays de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE).

Les administrations fiscales et douanières

Évolution de la part des agents travaillant (présentiel et télétravail) à la DGFIP et à la DGDDI, entre mars et juillet 2020



Source : Cour des comptes d'après les données du secrétariat général du MEFR

Notes : (1) Moyenne de l'ensemble des données disponibles pour les jours du mois concerné.

(2) Absence de données DGDDI pour le mois de mars 2020.

Les deux directions ont pu progressivement augmenter leur force de travail, notamment grâce à l'acquisition d'ordinateurs portables (54 000 ordinateurs ont été achetés par la DGFIP entre mars 2020 et juin 2021, portant son taux d'équipement à 81 %). L'activité à distance reste cependant encore pénalisée par l'insuffisante dématérialisation des processus, concernant notamment la paye ou les droits d'enregistrement (successions, donations, actes de société).

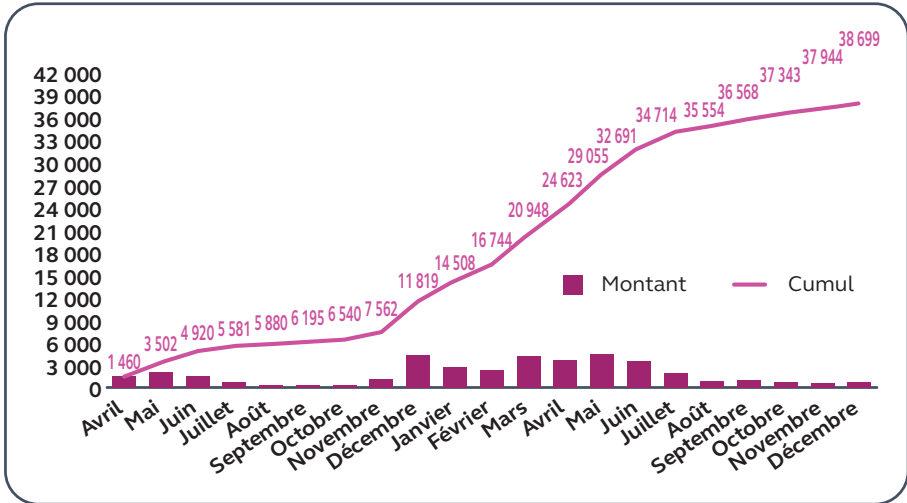
Deux directions ayant fait preuve d'importantes capacités d'adaptation

Malgré leur manque initial de préparation et d'équipement, la DGDDI et la DGFIP ont fait preuve

de réactivité pour assurer leurs missions traditionnelles et mettre en œuvre des missions nouvelles liées à la crise. Ainsi, 2,6 milliards de masques de protection ont été dédouanés entre fin mars et fin juin 2020 sur la plate-forme aéroportuaire de Roissy-Charles de Gaulle. Par ailleurs, entre avril 2020 et décembre 2021, la DGFIP avait versé 10,8 millions d'aides pour un montant de 38,7 Md€ au titre du fonds de solidarité. Il reste cependant à mettre en œuvre complètement les contrôles a posteriori de ces aides. En effet, plus d'un an après leur détection, des sommes indûment perçues n'avaient toujours pas fait l'objet d'une demande de remboursement.

Les administrations fiscales et douanières

Aides du fonds de solidarité payées entre avril 2020 et décembre 2021 (en M€)



Source : Cour des comptes d'après DGFIP

Les leçons à tirer afin de faire face à d'éventuelles nouvelles crises portent principalement sur les outils et la culture de gestion de crise, les

capacités de travail à distance et le contrôle des activités nouvelles (fonds de solidarité).

Recommandations

La Cour formule à cet effet les recommandations suivantes :

1. actualiser une fois par an les plans de continuité d'activité, réaliser un exercice de crise impliquant les services opérationnels *a minima* tous les deux ans dans chaque direction et en tirer un retour d'expérience (DGFIP, DGDDI) ;

2. afin d'assurer la continuité des activités, développer les capacités de travail à distance tout en garantissant un niveau de sécurité approprié (DGFIP, DGDDI).

La Cour renouvelle par ailleurs la recommandation qu'elle a déjà formulée dans le rapport public annuel 2021 et dans le rapport réalisé à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur les dépenses publiques pendant la crise :

3. mettre en œuvre effectivement des plans de contrôle *a posteriori* sur les aides du fonds de solidarité versées depuis mars 2020 ; en cas de versement à tort, engager les mesures de récupération des indus et, le cas échéant, des poursuites pénales (DGFIP).

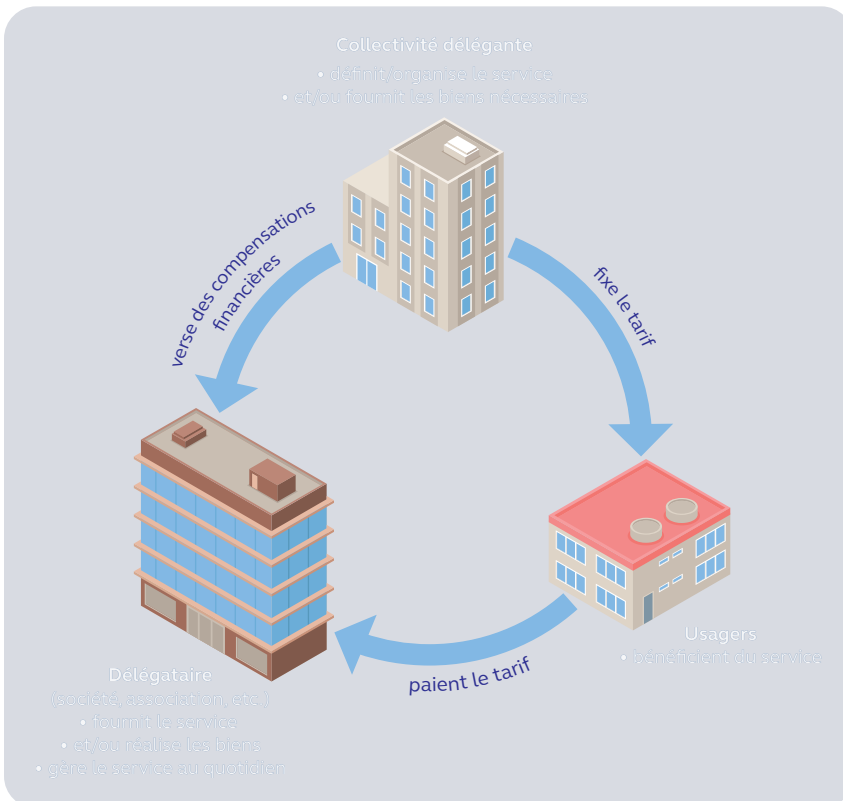


3 Les délégations de service public dans les Hauts-de-France

Les collectivités territoriales et leurs établissements peuvent confier à un opérateur tiers la construction d'un équipement et la gestion de tout ou partie de leurs services publics. Ce mode de gestion est, aujourd'hui,

largement répandu, dans de nombreux domaines comme la distribution de l'eau, la collecte et le traitement des déchets ou la gestion des réseaux de transport urbain.

Les acteurs des délégations de service public



Source : Cour des comptes

Les délégations de service public dans les Hauts-de-France

Sans attendre la fin de la crise sanitaire, les juridictions financières ont souhaité analyser les dispositions prises par les délégants et leurs délégataires face à l'arrêt de leurs activités et/ou aux restrictions sanitaires et mesurer leurs conséquences sur l'usager. L'enquête a été réalisée auprès d'un échantillon de communes et d'établissements publics locaux des Hauts-de-France représentatif de la diversité des territoires ruraux et urbains. Elle ne met nullement en cause la réactivité des collectivités territoriales vis-à-vis de la population, unanimement soulignée.

La priorité donnée à la préservation des intérêts financiers des délégataires

Avec la crise sanitaire, les services délégués contrôlés ont connu une chute de leur fréquentation : entre 15 % à 20 % pour les réseaux de transports, entre 40 % et 80 % pour les salles de spectacles et de congrès et de plus de 60 % pour les piscines et centres aquatiques. Il en a résulté une baisse significative de leur chiffre d'affaires.

De leur propre initiative ou à la demande des délégataires, certaines collectivités, soucieuses de préserver le service public, ont décidé d'accorder un soutien à leurs délégataires sous forme d'indemnisations financières, d'exonérations de redevance d'occupation du domaine public, d'avances de trésorerie ou encore de remises de pénalités dues. Ces mesures ont été prises sans véritable analyse préalable de la situation réelle des délégataires concernés.

Ainsi, les collectivités de l'échantillon ont maintenu le versement des compensations financières pour sujétions de service public, en dépit de la chute des activités déléguées, alors que l'arrêt de l'exploitation ou sa réduction du fait des contraintes sanitaires ont induit une baisse du coût de ces sujétions et auraient donc dû conduire à en réviser le montant.

Ces versements pour compensation financière, conjugués aux dispositifs d'aide de l'État, ont contribué à préserver la rentabilité de l'exploitation et les intérêts des délégataires et, le cas échéant, de leurs groupes d'appartenance, alors que les usagers subissaient un service dégradé.

La crise sanitaire a une nouvelle fois montré que les collectivités maîtrisent insuffisamment les mécanismes économiques des contrats de DSP. Elles manifestent peu d'exigences dans la restitution par les délégataires de données financières fiables et complètes, ce qui restreint l'information de l'assemblée délibérante et du citoyen.

À défaut de pouvoir appréhender l'amplitude de la baisse des recettes, les économies réalisées par l'arrêt ou la limitation des services et le montant complet des aides de l'État, les collectivités n'ont pas été en mesure d'apprécier la situation réelle de leurs délégataires.

De bonnes pratiques ont toutefois été relevées et devraient permettre d'établir, pour l'avenir, une relation plus équilibrée entre les deux partenaires du contrat. Certaines collectivités ont ainsi négocié des clauses de revoyure et ont été ou seront en mesure d'exiger un reversement des sommes indues.

Les délégations de service public dans les Hauts-de-France

Le rôle prépondérant des délégataires face aux impératifs de continuité du service public

Le respect des principes de continuité et d'adaptabilité du service public incombe conjointement au délégant et à son délégataire. Le premier définit et pilote la stratégie du service. Le second le met en œuvre dans le respect des dispositions contractuelles. Or, avec la crise sanitaire, les fermetures totales ou partielles, conjuguées aux mesures de distanciation sanitaire, ont sévèrement perturbé la continuité du service public.

L'enquête a montré que la perspective d'un déficit de la délégation de service public avait conduit le délégant à intervenir en soutien financier de son délégataire sans toujours définir de stratégie de continuité et d'adaptation du service, pourtant essentielle dans une telle situation.

Les modalités de mise en œuvre des clauses de continuité du service ne sont que trop rarement explicitées dans les contrats. L'absence de procédures communes de gestion des ruptures de l'activité est préjudiciable en cas d'événement exceptionnel, comme le contexte de la pandémie l'a démontré. Trop souvent, les plans de continuité ont été conçus et mis en place à l'initiative des délégataires.

La crise sanitaire a révélé l'importance de la qualité des réponses à apporter à l'usager. Or, les collectivités ont manifesté peu d'exigences en la matière. Le contexte leur offrait pourtant l'occasion de réexaminer avec leur partenaire la pertinence du contrat au regard du périmètre des activités proposées ainsi qu'à l'aune de l'atteinte des objectifs fixés et de la qualité du service rendu.

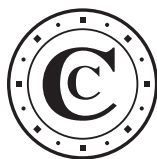
Recommandations

En conséquence, la Cour adresse les recommandations suivantes aux collectivités territoriales :

1. conformément à l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales, définir la nature des sujétions de service public, le mode de calcul des compensations financières que les délégants

accordent en contrepartie de celles-ci aux délégataires et les conditions de leur versement au regard de l'exécution du contrat ;

2. renforcer dans les contrats de service public les obligations des délégataires en matière de qualité du service rendu aux usagers et en suivre l'exécution.



4 L'approvisionnement en électricité

La crise sanitaire a mis à l'épreuve la capacité des acteurs du secteur électrique à assurer la production et l'acheminement de l'électricité afin de répondre à tous les besoins de consommation.

En dépit des mesures de restriction d'activités et de déplacements décidées à partir du 1^{er} trimestre 2020 pour lutter contre la propagation de la pandémie, l'alimentation en électricité a été maintenue. Cette indéniable réussite de l'ensemble des acteurs du secteur électrique (État, commission de régulation de l'énergie, autorité de sûreté nucléaire, gestionnaires de réseaux, producteurs, fournisseurs d'électricité) mérite d'être saluée. Il convient toutefois de tirer tous les enseignements de cette crise inédite, en exploitant les retours d'expérience engagés par tous les acteurs sur la gestion de crise du printemps 2020 et sur la mise en œuvre des plans de continuité d'activité.

Par ailleurs, au plus fort de la crise, l'État a cherché à protéger par diverses mesures les consommateurs et les entreprises susceptibles de rencontrer des difficultés pour honorer leurs factures d'électricité : prolongation de la trêve hivernale, suspension des coupures, reports de factures. Les impacts financiers de ces mesures pour les fournisseurs d'électricité, qui les ont mises en œuvre, devront également être évaluées afin qu'à

l'avenir, les conséquences de telles décisions soient mieux anticipées.

L'État a également apporté son soutien financier à EDF, principal producteur d'électricité en France, dont les comptes ont été dégradés en 2020 par les effets de la crise. Il a en particulier participé à une émission obligataire de l'entreprise à hauteur de 960 M€. La très forte augmentation des prix intervenue sur les marchés de l'électricité au cours de l'année 2021 devrait sensiblement améliorer les perspectives financières d'EDF à court terme. Sa trajectoire financière à moyen et long terme reste toutefois dépendante des principaux dispositifs de régulation du secteur électrique, qui conditionnent les revenus que l'entreprise tire de sa production d'électricité, notamment nucléaire, et peuvent évoluer en fonction des décisions des pouvoirs publics.

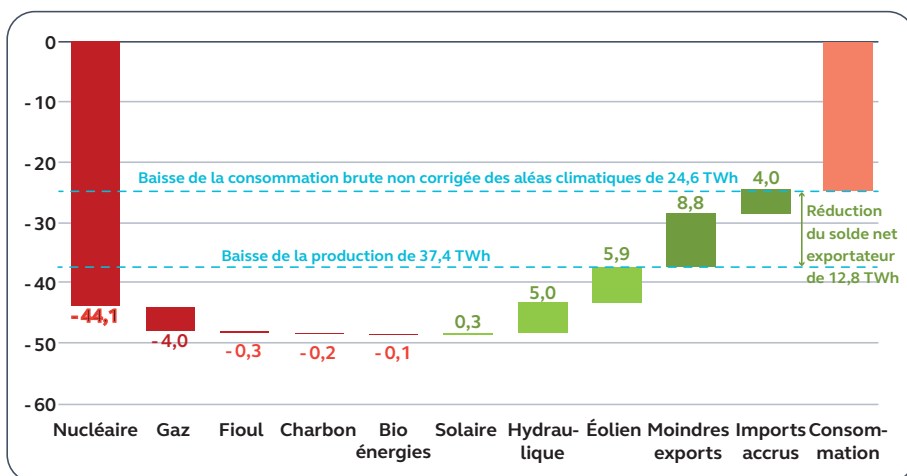
La crise sanitaire a surtout mis en lumière les conséquences du manque de marges du système électrique pour prévenir tout risque sur la sécurité d'approvisionnement. Chaque année depuis 2017, le gestionnaire du réseau de transport (RTE) a signalé, dans ses bilans prévisionnels de l'équilibre entre offre et demande d'électricité, que la période de 2018 à 2022 s'annonçait « sans marge », en raison du retrait de certains moyens et du retard pris dans la mise en œuvre de capacités nouvelles de production d'électricité.

L’approvisionnement en électricité

Cette situation résulte également de la nécessité de mettre en œuvre un important programme de maintenance du parc nucléaire. Or les mesures destinées à limiter la propagation de l’épidémie ont fortement affecté les opérations correspondantes, déjà soumises à de fortes contraintes (industrielles, humaines, réglementaires, etc.). Ces perturbations ont nourri des craintes quant à la disponibilité effective du parc de réacteurs à partir de l’automne 2020 et quant à l’équilibre offre-demande d’électricité pour l’hiver 2020-2021.

En conséquence, EDF a revu en profondeur le planning de son programme de maintenance pour accroître la disponibilité des réacteurs durant l’hiver 2020-2021 ainsi que pour les hivers suivants. La réussite opérationnelle et industrielle de cette réorganisation est patente. Si l’hiver 2020-2021, peu rigoureux, s’est *in fine* déroulé sans difficulté, la vigilance reste toutefois encore de mise pour les prochains hivers. RTE a même renforcé sa vigilance pour le cœur de l’hiver 2021-2022 à la suite de nouvelles indisponibilités non prévues de réacteurs nucléaires.

Évolution de la production d’électricité entre 2019 et 2020 (en TWh) et ajustement avec la baisse de consommation observée



Source : Cour des comptes d’après les données du SDES et de RTE

La restauration des marges de sécurité d’approvisionnement passe par plusieurs leviers. À court terme, ils s’agit de développer les « capacités d’effacement » résultant de dispositifs d’incitation à la réduction de la consommation pendant les pics de demande. À moyen terme, des capacités supplémentaires de production devront

être mises en service. Ces capacités sont prévues par la programmation pluriannuelle de l’énergie (PPE) arrêtée pour la période 2019-2023, mais les retards sur l’atteinte des objectifs fixés par cette programmation se sont accumulés, avant de s’accroître pendant la crise. Il convient donc de les combler.

L'approvisionnement en électricité

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. établir le bilan des conséquences financières pour les fournisseurs des mesures d'urgence mises en œuvre par le Gouvernement en réponse à la crise dans le secteur de l'électricité (*CRE, 2022*) ;

2. tenir compte, lors de la révision du plan national de continuité électrique en cours, des retours d'expérience

consécutifs à la crise de la covid 19 et veiller à son articulation avec les plans des opérateurs du secteur (*DGEC, 2022*) ;

3. combler les retards pris dans le développement des capacités nouvelles d'effacement et de production prévues par la programmation pluriannuelle de l'énergie afin d'améliorer la sécurité d'approvisionnement (*DGEC, 2022*).



5 Les grands aéroports français

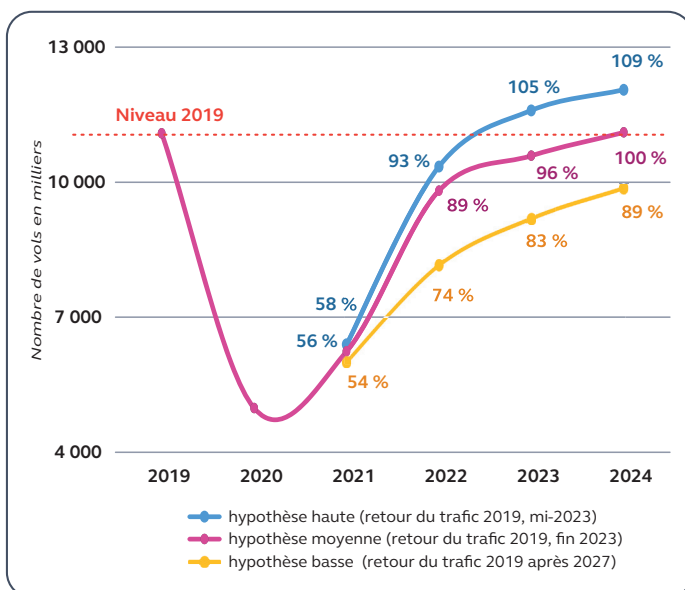
Des aéroports durement éprouvés par la crise

Après des décennies de croissance soutenue, la crise sanitaire et les mesures de restriction de circulation décidées mi-mars 2020 ont mis un coup d'arrêt brutal au trafic aérien et à l'activité des aéroports. Le trafic passagers a ainsi chuté de 70 % entre 2019 et 2020. Les vols domestiques ont connu des phases de rebonds lorsque les mesures

de restriction étaient assouplies. Les déplacements européens et, plus encore, internationaux, sont en revanche restés durablement en retrait, freinés à la fois par les réglementations des États d'origine et de destination.

Les perspectives d'un retour du trafic à son niveau de 2019 restent incertaines. Les dernières projections établies par Eurocontrol en octobre 2021 situent le rétablissement du trafic à son niveau d'avant-crise entre 2024 et 2027.

Scenarii de reprise du trafic en Europe



Source : Eurocontrol – prévisions de trafic établies en octobre 2021 (EUROCONTROL 2021-2027 forecast)

Les trois scenarii varient selon des hypothèses d'évolution de la pandémie, de la vaccination et de la capacité des États à s'accorder sur les règles de levée des restrictions.

Les grands aéroports français

Une prise de conscience tardive et une adaptation efficace

La gestion de la crise a pris une dimension interministérielle le 17 mars 2020 avec l'activation du plan Pandémie et le début du premier confinement. La France a été l'un des derniers pays d'Europe à prendre des mesures spécifiques à l'égard des vols en provenance de Chine, laissant les aéroports français ouverts à l'international continuer d'assurer des liaisons avec des pays où la circulation du virus était active.

Dès le premier confinement, les aéroports ont déployé leurs plans de continuité d'activité et adapté leur organisation à l'effondrement du trafic, tout en veillant au respect de leurs obligations de service public et de continuité territoriale. Une majorité a aussi accompagné financièrement prestataires et clients jusqu'à l'été 2021, permettant d'éviter des faillites. La crise a donné aux aéroports l'occasion de gagner en efficacité et en flexibilité.

Des plans d'économies exceptionnels pour faire face à l'effondrement des chiffres d'affaires

La croissance soutenue du trafic aérien avait habitué les aéroports à des niveaux de rentabilité élevés. Le recul du trafic passagers a affecté concomitamment les recettes du service public aéroportuaire (redevances et taxe d'aéroport) et les revenus tirés des commerces et parkings. Ainsi, le chiffre d'affaires

cumulé des dix aéroports dont la situation a été examinée par la Cour a baissé de 54 % en 2020 et leurs résultats d'exploitation sont devenus fortement déficitaires malgré des plans d'économies sans précédent et la prise en charge par les pouvoirs publics de l'activité partielle.

Dès le printemps 2020, les aéroports ont pris des mesures qui ont permis de réduire de 27 % leurs charges de fonctionnement (hors amortissements). Ils ont également révisé leurs programmes d'investissement, annulant ou reportant au-delà de 2022 de nombreux projets. Ces mesures de sauvegarde et les emprunts mobilisés pour prévenir les risques de liquidité leur ont permis de faire face aux effets immédiats de la crise.

Des défis à relever au sortir de la crise

À court terme, la crise soulève des questions spécifiques au secteur aéroportuaire. La mise en jeu de la clause du cahier des charges des concessions relative à l'imprévision ou la force majeure est discutée. Le financement des missions régaliennes de sûreté et de sécurité déléguées aux exploitants fait aussi l'objet de débats car les coûts correspondants ne sont plus couverts par la taxe d'aéroport. Le système d'avances créé par l'État pour couvrir les déficits de 2020 et 2021 paraît difficilement prorogeable dans la mesure où il reporte la charge de ce service sur les passagers futurs. Il risque donc de menacer la compétitivité des aéroports français et de freiner la reprise.

Les grands aéroports français

À moyen terme, la crise met également en évidence les faiblesses du modèle de régulation économique du secteur aérien, jusque-là occultées par la croissance continue du trafic.

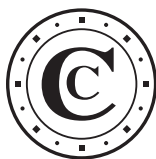
Dans le nouveau contexte de marges financières réduites, les principes régissant l'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires se sont avérés inadaptés.

Recommandations

La Cour fera part de ses observations et recommandations sur la régulation et sur le maillage aéroportuaire à l'issue de travaux actuellement en cours. Pour l'heure et au vu du déclenchement tardif de la gestion de crise dans le secteur aérien, elle invite à tirer les enseignements de l'épisode pandémique et à adapter les dispositifs de gestion de crise.

Elle formule à cet effet deux recommandations :

1. mieux définir les indicateurs d'alerte et les mesures graduées à mettre en œuvre dans les aéroports ouverts à l'international en cas de risque sanitaire (DGAC, 2022) ;
2. dans l'espace aérien européen, proposer le renforcement de la coordination des dispositifs en cas de crise sanitaire (DGAC, SGAE, 2022).



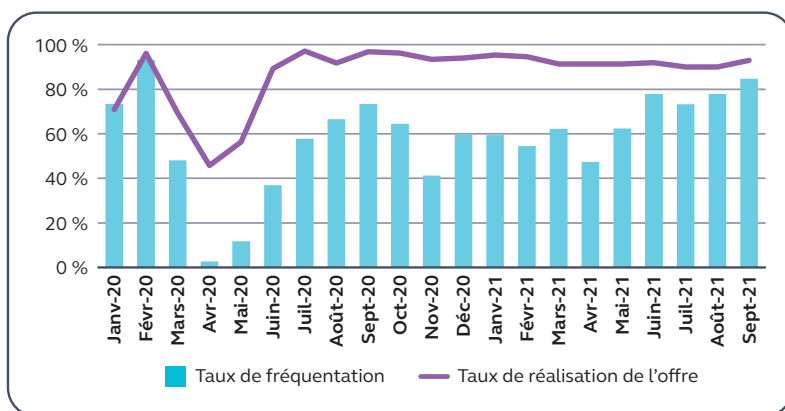
6 Les transports collectifs en Île-de-France

La Cour des comptes et la CRC d'Île-de-France ont examiné les conditions dans lesquelles les pouvoirs publics et les opérateurs de transports collectifs ont assuré la gestion opérationnelle

de la crise, analysé son impact financier en 2020 et 2021 et évalué ses conséquences à moyen et long terme sur l'évolution du système de transports collectifs en Île-de-France.

Une activité brutalement réduite qui n'a pas retrouvé son niveau d'avant-crise

Évolution comparée de l'offre et de la fréquentation



Source : Cour des comptes, d'après les données IDFM

En dépit d'une chute drastique de la fréquentation, qui n'a toujours pas retrouvé son niveau d'avant la crise, l'État, IDFM et les opérateurs (RATP, SNCF et exploitants des lignes de bus Optile) ont choisi de maintenir une offre supérieure aux besoins constatés pour permettre le transport des salariés des première et deuxième lignes et garantir la distanciation physique des voyageurs.

La maintenance, essentielle au service, a été réorientée prioritairement sur les opérations courantes et préventives. Les travaux d'extension et de modernisation des réseaux ont été davantage affectés, avec des retards en cascade de l'ordre de six mois. Ils seront d'autant plus difficiles à rattraper que les chantiers sont complexes, interdépendants et se déroulent dans des environnements urbains.

Les transports collectifs en Île-de-France

La gestion de la crise a été globalement satisfaisante. IDFM et les opérateurs se sont efforcés de mettre en place des mesures sanitaires adaptées pour rassurer les usagers. Les personnels, bien accompagnés, ont fait preuve d'implication, en particulier durant les phases les plus aiguës de la pandémie.

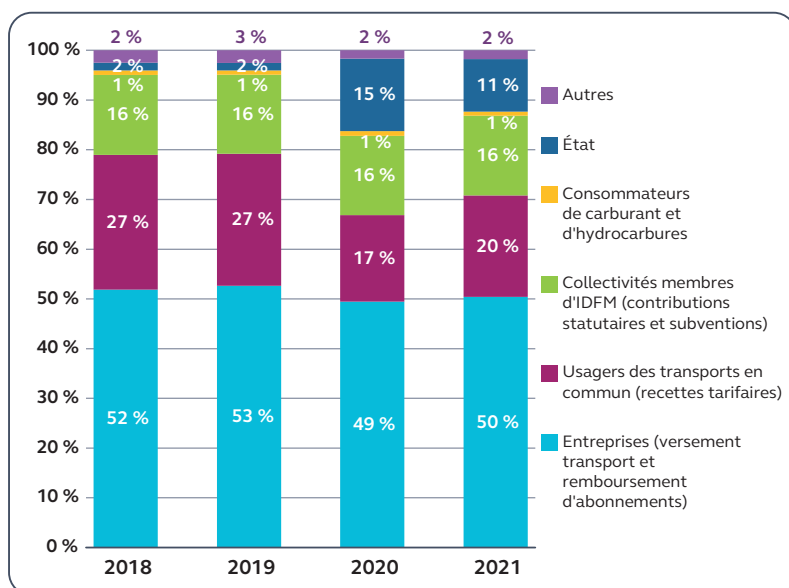
De lourdes pertes d'exploitation, compensées par l'État, et un rythme d'investissement maintenu

En 2020, les pertes globales de recettes par rapport à 2019 ont atteint 1,42 Md€, dont 1,29 Md€ de pertes de recettes

tarifaires. Ces dernières devraient s'établir à environ 1 Md€ en 2021.

À l'issue de difficiles négociations, marquées par la décision d'IDFM de suspendre le versement de ses contributions à la SNCF et à la RATP en juillet 2020, puis à nouveau en septembre 2021, la plus grande partie de ces pertes a été compensée par l'État. Ce dernier est ainsi intervenu comme l'assureur en dernier ressort d'un système dont la gestion est pourtant décentralisée et le financement de l'exploitation censé reposer sur des ressources exclusivement franciliennes.

Évolution du poids relatif des financeurs d'IDFM pour ses recettes d'exploitation



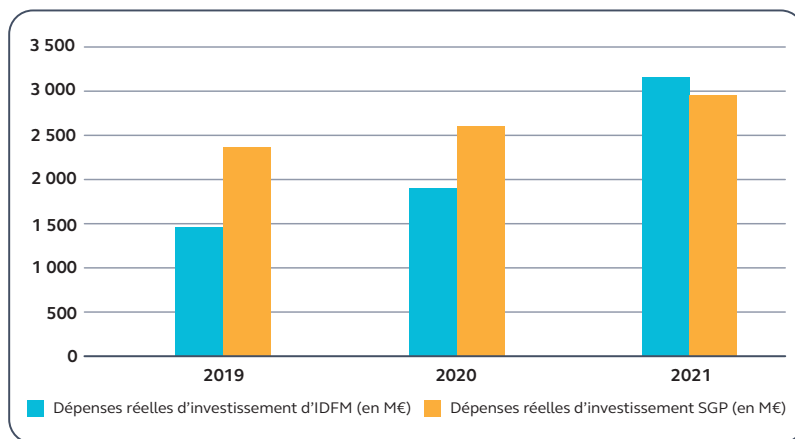
Source : Cour des comptes, d'après les données IDFM

Malgré ces difficultés financières, les investissements d'IDFM et de la SGP se sont accrus. En parallèle, leurs dettes

ont aussi augmenté pour atteindre respectivement 7,62 Md€ et 24,5 Md€ fin 2021.

Les transports collectifs en Île-de-France

Évolution des dépenses d'investissement de la SGP et d'IDFM



Source : Cour des comptes, d'après les données d'IDFM et de la SGP

La nécessité de conforter le financement régional des transports collectifs franciliens

En dépit des effets bénéfiques de l'accroissement de l'offre et de l'augmentation de la population, l'essor du télétravail et l'atonie persistante du tourisme devraient maintenir au moins jusqu'en 2023-2024 la fréquentation à un niveau inférieur à son niveau de 2019. La crise se traduirait ainsi par un retard de croissance de la demande de transports collectifs de cinq à six ans, qui aggraverait sensiblement les difficultés de financement que connaissait déjà le système francilien de transports collectifs avant la pandémie.

La soutenabilité du modèle économique des transports publics franciliens dépend notamment de la capacité d'IDFM à maintenir son ratio de désendettement en-deçà de quinze

années. Or les projections réalisées montrent que ce ratio sera dépassé en 2026. Des mesures doivent donc être prises, en dépenses et en recettes, pour rétablir l'équilibre financier du système.

Les investissements programmés sont en grande partie intangibles. Seuls des retards dans la mise en exploitation des futures lignes de métro automatique du Grand Paris Express, ainsi qu'un lissage des investissements prévus par IDFM sur la période de 2026 à 2030 (10 Md€, dont 8,5 Md€ de renouvellement ou modernisation de matériel roulant) sont envisageables. L'ajustement fin de l'offre de transport et la poursuite de l'amélioration de la productivité des opérateurs sont indispensables mais ne généreront pas non plus des économies importantes.

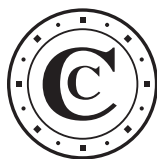
Il est donc nécessaire d'agir sur les recettes pour contribuer au rétablissement de la soutenabilité du modèle. Les extensions substantielles

Les transports collectifs en Île-de-France

du réseau, en cours et à venir, et l'amélioration corrélative de la qualité de service, justifient une hausse des tarifs et une augmentation, le cas échéant différenciée, des contributions des collectivités membres d'IDFM.

La restauration de l'équilibre du financement du système francilien de transports collectifs passe également par des mesures nouvelles. L'amplification de celles visant

à favoriser les déplacements en transports collectifs et à dissuader l'utilisation de la voiture permettrait d'accroître la fréquentation. IDFM pourrait par ailleurs bénéficier de nouvelles ressources provenant de la captation d'une partie de la valorisation foncière induite par la densification du réseau et d'une participation des usagers des routes franciliennes au financement des transports collectifs de la région.

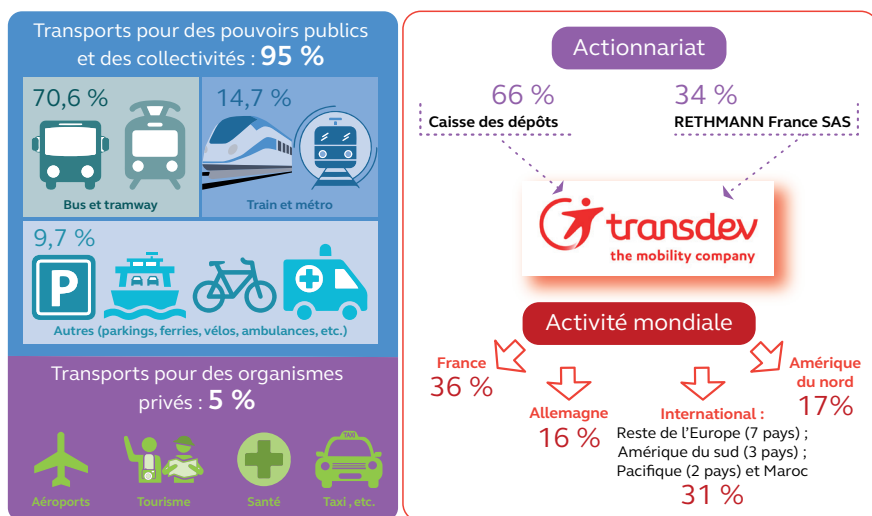


7 L'entreprise de transports collectifs Transdev

Opérateur de transport public, le groupe Transdev, filiale de la Caisse des dépôts et consignations, est présent dans 17 pays. Il emploie 83 000 salariés et son chiffre d'affaires

a atteint 6,8 Md€ en 2020. Avec la crise sanitaire, l'entreprise a transporté seulement 6,2 millions de passagers par jour en moyenne en 2020, contre 11 millions en 2019.

Activités et organisation du groupe Transdev



Source : Transdev, retraitement Cour des Comptes

Une adaptation rapide de Transdev au contexte de la crise sanitaire

S'il n'avait pas anticipé le risque de pandémie, le groupe Transdev a su mettre en place, dès le début de la crise sanitaire, une organisation de gestion de crise efficace. Au niveau mondial, conformément aux demandes des autorités, son offre de transport urbain

a été maintenue à 60 % de son niveau d'avant-crise alors que, pendant le confinement du printemps 2020, la fréquentation ne représentait plus que 10 % en moyenne de son niveau normal.

En France, à la suite des annonces gouvernementales de début 2020, le télétravail a été privilégié pour une partie des salariés. Les conducteurs

L'entreprise de transports collectifs Transdev

ont majoritairement poursuivi leur activité. Transdev a contribué à la sécurité sanitaire des passagers et des conducteurs avec la désinfection quotidienne des véhicules et l'adaptation des espaces pour favoriser la distanciation. Des solutions innovantes de digitalisation pour les passagers et les salariés ont aussi été déployées. Dans l'ensemble du groupe, 4 % des salariés auraient été diagnostiqués positifs à la covid 19 en 2020.

Des mesures exceptionnelles en matière de ressources humaines ont été mises en place avec notamment l'utilisation des dispositifs d'activité partielle et le gel des salaires et des recrutements. Le groupe Transdev a bénéficié de subventions à hauteur de 114,2 M€ au titre de l'activité partielle et de 253,9 M€ de reports de charges sociales. Malgré ces aides, l'année 2020 a été marquée par une baisse de 1,4 % des effectifs du groupe.

Un impact financier significatif sur les recettes, mais une trésorerie renforcée, grâce notamment à l'intervention publique

Le chiffre d'affaires du groupe a fortement baissé en 2020 (- 660 M€

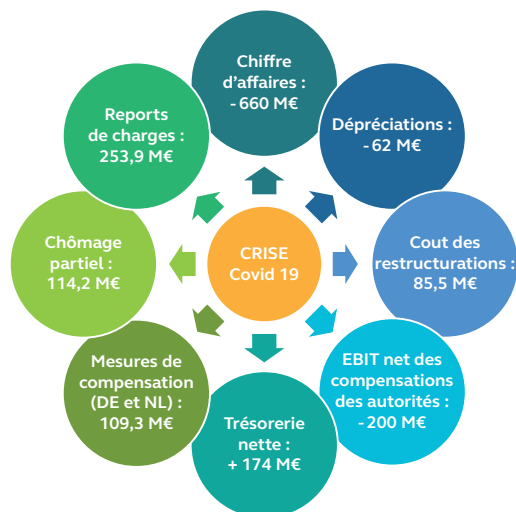
par rapport à 2019, soit - 9 %). Transdev évalue l'impact de la crise sanitaire sur son résultat d'exploitation à 200 M€ en 2020, dont près de la moitié se rapporte à la France (- 97,1 M€). La rentabilité des activités internationales a également été amoindrie dans les autres pays européens (- 77,3 M€) et le reste du monde (- 25,6 M€).

Les filiales au sein de chaque pays ont dû s'adapter aux différentes mesures gouvernementales et aux aides accordées. Elles ont également échangé avec chaque autorité organisatrice de la mobilité pour prendre en compte le niveau de service attendu et négocier les compensations financières dues aux pertes de recettes passagers et aux surcoûts liés aux mesures sanitaires.

En raison des facilités de paiement accordées par les États (385,5 M€) et des cessions de filiales décidées majoritairement avant la crise sanitaire, le groupe Transdev a amélioré sa trésorerie sur l'année 2020 (485,3 M€ en fin d'année, soit + 56 % par rapport à 2019). L'endettement financier net du groupe a été ramené à 1 305,9 M€ en 2020 (contre 1 864,2 M€ en 2019, soit une baisse de 30 %).

L'entreprise de transports collectifs Transdev

Impacts de la crise sanitaire sur Transdev



Source : Transdev, retraitements Cour des Comptes

Les conséquences à moyen terme de la crise sanitaire sur l'activité de Transdev

La stratégie de Transdev, revue autour de quatre priorités (la discipline financière, les équipes et partenariats, l'attention portée aux besoins des clients et la rentabilité des contrats), s'est révélée adaptée aux défis posés par la crise sanitaire. Cette dernière a ainsi accéléré le processus de recentrage du groupe, par activité (Transdev privilégiant les activités de transport à la demande des autorités) et par pays.

La fréquentation des transports publics n'ayant toujours pas retrouvé son

niveau d'avant-crise dans la plupart des pays où Transdev est implanté, l'entreprise est confrontée à une forte incertitude sur l'évolution à moyen terme de son activité. La diminution du nombre de passagers entraîne une baisse des recettes d'exploitation et modifie l'équilibre des contrats. Cette situation devrait conduire le groupe à adapter les niveaux de service et à renégocier les contrats avec les autorités organisatrices, en prenant davantage en compte les facteurs exogènes tels que le risque pandémique. Transdev doit également proposer une nouvelle offre, plus intégrée, et prenant en compte différentes mobilités, afin de ramener les usagers vers les transports publics et de se différencier de la concurrence.

Recommandation

Au terme de son enquête, la Cour adresse la recommandation suivante au groupe Transdev :

dans les nouveaux contrats, porter une attention particulière aux causes exogènes de l'évolution de la fréquentation afin de limiter les risques économiques.

Troisième partie

L'adaptation à la crise de certaines administrations et entreprises publiques pourvoyeuses de services essentiels

1. Les interventions économiques des collectivités territoriales d'Occitanie
2. Le soutien apporté aux stations de moyenne montagne des Pyrénées-Atlantiques
3. Le déploiement des prêts garantis par l'État
4. Les mesures fiscales de soutien aux entreprises
5. Les aides de l'État en faveur du sport
6. Les réserves des caisses de retraite



1 Les interventions économiques des collectivités territoriales d'Occitanie

À l'occasion de la crise sanitaire, les acteurs publics locaux ont rapidement souhaité contribuer à l'effort général de soutien aux entreprises et à l'activité économique, en mettant en œuvre leurs propres dispositifs, parallèlement à ceux déployés par l'État. Si l'ensemble de ces aides a limité les effets de la crise, l'articulation et la pertinence des moyens mobilisés par les acteurs locaux méritent d'être analysées. La phase de relance doit être l'occasion de tirer les leçons de cette crise en hiérarchisant les actions structurantes et à vraie valeur ajoutée en termes d'emploi et de développement économique.

La difficile coordination des interventions des acteurs publics locaux

Un objectif d'encadrement par l'État non tenu

En créant dès mars 2020 le fonds de solidarité national (FSN), l'État

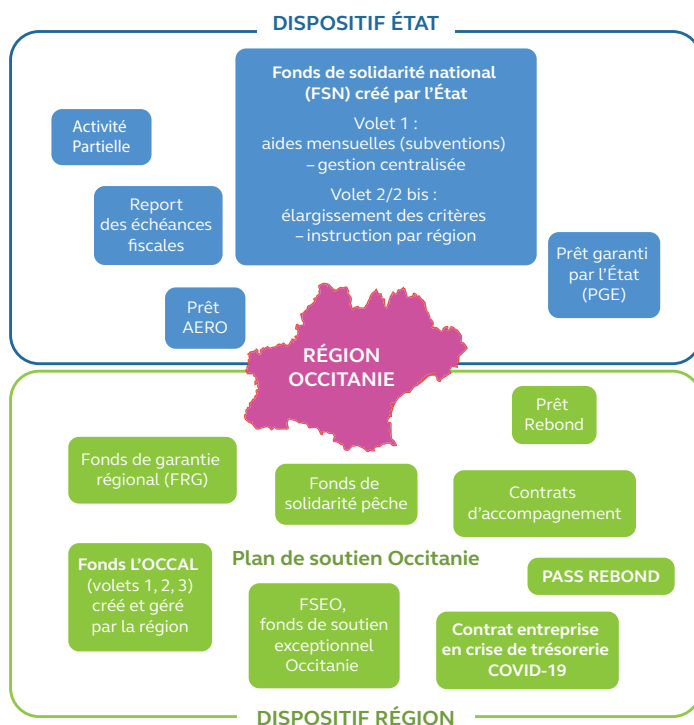
voulait éviter un éparpillement des aides allouées par les collectivités territoriales. Toutefois, cette tentative d'encadrement des dispositifs de soutien n'a pas évité l'émergence de dispositifs de soutien locaux.

En sa qualité de cheffe de file en matière de développement économique, la région Occitanie a, dès avril 2020, adopté un plan de soutien d'urgence doté d'une enveloppe globale d'environ 394 M€, dont 316 M€ en faveur des acteurs économiques locaux, permettant aux entreprises occitanes de bénéficier d'aides à la trésorerie, de facilités de prêts ou encore de subventions d'investissement.

Outre sa participation au FSN à hauteur de 36,7 M€, la région a notamment créé deux fonds de soutien à l'économie, dont le fonds « L'Occal », qu'elle a cofinancé avec les départements, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et la Banque des Territoires à hauteur de 61,5 M€.

Les interventions économiques des collectivités territoriales d'Occitanie

Typologies des aides de l'État et de la région



Source : Cour des comptes

La quasi-totalité des départements occitans a déployé une stratégie de contournement de leurs compétences pour mettre en œuvre des mesures propres visant à apporter un appui au tissu économique local. Aussi, comme au plan national, leur intervention en matière économique s'est-elle renforcée par rapport à 2019.

Pour autant, les contributions des acteurs locaux peuvent apparaître limitées au regard du montant total des aides versées par l'État en Occitanie (2,9 Md€ au titre du seul FSN).

Un foisonnement de dispositifs peu propice à l'efficacité

La portée de l'ensemble des mesures prises par l'État, la région, les départements et les EPCI, parfois complexes à articuler, voire redondantes, reste difficile à établir. La mise en œuvre du fonds L'Occal soulève au demeurant des difficultés juridiques, dans la mesure où il constitue une tentative de contournement de la réglementation en vigueur.

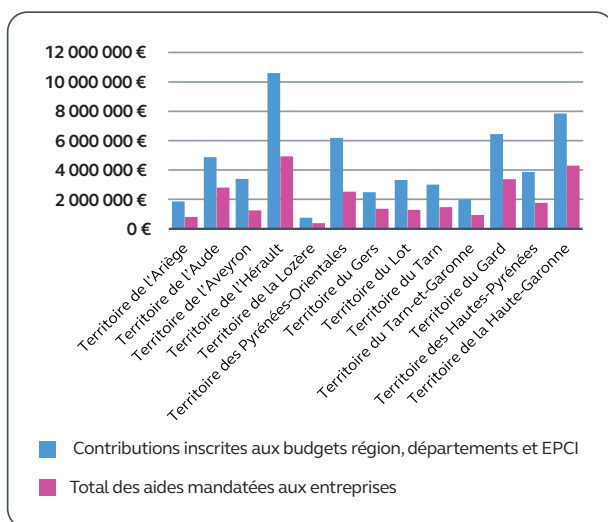
Les interventions économiques des collectivités territoriales d'Occitanie

Des finances préservées qui offrent aux collectivités territoriales des marges de manœuvre pour s'engager dans la relance

Des prévisions budgétaires volontaristes parfois difficiles à exécuter

Les acteurs publics locaux ont dû procéder à une adaptation complexe de leurs prévisions budgétaires tout au long de l'année 2020. Les fonds alloués à certains dispositifs d'aides n'ont pas été intégralement consommés. C'est le cas du fonds L'Occal, dont le taux de consommation s'établissait à environ 50 % en juillet 2021.

Décalage entre montants budgétés et mandatés au titre des contributions au fonds L'Occal et des aides aux entreprises



Source : CRC Occitanie d'après données région

Une efficacité de la contribution à la relance conditionnée par une démarche plus structurée

Au plan national comme en Occitanie, la crise sanitaire a eu des effets moindres sur la situation financière des collectivités que ceux initialement envisagés. La dégradation, mesurée, des principaux indicateurs disponibles (capacité de désendettement et taux d'épargne brute) permet ainsi à la région et aux départements de disposer des

capacités de financement nécessaires pour contribuer à la relance.

La stratégie nationale de relance de l'économie s'appuie notamment sur une nouvelle démarche de contractualisation avec les collectivités territoriales, qui comptent pour leur part utiliser principalement le levier de la commande publique. Cependant, compte tenu de la relative faiblesse des taux antérieurs de réalisation de leurs investissements, l'efficacité d'une telle stratégie n'est pas garantie.

Les interventions économiques des collectivités territoriales d'Occitanie

Recommandations

La Cour formule à l'attention des collectivités territoriales d'Occitanie les recommandations suivantes :

Sécuriser le cadre juridique d'intervention (départements)

1. veiller à ce que les politiques menées s'inscrivent dans les champs de compétences définis par la loi ;

Dresser un bilan financier des dispositifs mobilisés pendant la crise (région, départements, EPCI)

2. organiser, en lien avec les départements contributeurs, le reversement des participations au fonds L'Occal qui n'ont pas été consommées sur leur territoire ;

3. surveiller la capacité de remboursement, par les entreprises soutenues, des avances qui leurs ont été allouées dans le cadre des dispositifs d'aides et de soutien mis en œuvre pendant la crise ; le cas échéant, inscrire des provisions ;

Veiller à l'efficacité des mesures prévues en phase de relance (région, départements, EPCI)

4. réaliser un diagnostic préalable à tout projet de relance pour définir son périmètre, les résultats attendus et des indicateurs d'évaluation ;

5. établir un bilan à l'issue de chaque projet de relance.



2 Le soutien apporté aux stations de moyenne montagne des Pyrénées-Atlantiques

Le département des Pyrénées-Atlantiques est propriétaire des domaines skiables des stations de sports d'hiver de Gourette et La Pierre-Saint-Martin et des infrastructures du train touristique de La Rhune. Il a choisi d'en déléguer l'exploitation, par le biais d'un contrat d'affermage, à l'établissement public des stations d'altitude (EPSA).

Dans un chapitre du rapport public annuel de 2015, intitulé « *L'avenir des stations de ski des Pyrénées : un redressement nécessaire, des choix inévitables* », la Cour des comptes avait dressé un tableau inquiétant de la situation financière de ces stations. L'impact très négatif de la crise sanitaire actuelle ne saurait occulter le fait qu'une grande partie des constats alors établis est restée sans réponse. Les subventions importantes versées à l'EPSA par l'État et le département en 2020 et 2021 pour lui permettre d'affronter la crise pourraient même avoir retardé le traitement des enjeux de long terme.

La pandémie de covid 19 : une crise conjoncturelle sans précédent pour les stations de moyenne montagne des Pyrénées-Atlantiques

La crise sanitaire a eu des conséquences significatives sur le fonctionnement

de l'EPSA. Les deux stations de ski ont en effet été contraintes de fermer à compter de mi-mars 2020. Elles ont perdu près de 3,4 M€ de recettes d'exploitation sur l'ensemble de l'année (-42 %). Aussi, l'EPSA a-t-il enregistré un déficit de l'ordre de 2 M€.

Pour surmonter ce choc, l'établissement a bénéficié en 2020 et 2021 d'un peu plus de 9,5 M€ d'aides directes de l'État et du département, auxquelles s'est ajoutée la garantie de l'État sur un emprunt de 3,5 M€. L'ensemble (13 M€) représente près d'une année habituelle de chiffre d'affaires de l'établissement.

Un soutien inconditionnel, au risque de retarder la nécessaire transformation du modèle des stations de moyenne montagne

Les stations d'altitude des Pyrénées-Atlantiques drainent une clientèle limitée et peinent à conquérir de nouveaux marchés. Les perspectives de diversification de leurs activités ne permettent pas d'assurer la soutenabilité à long terme de leur modèle économique.

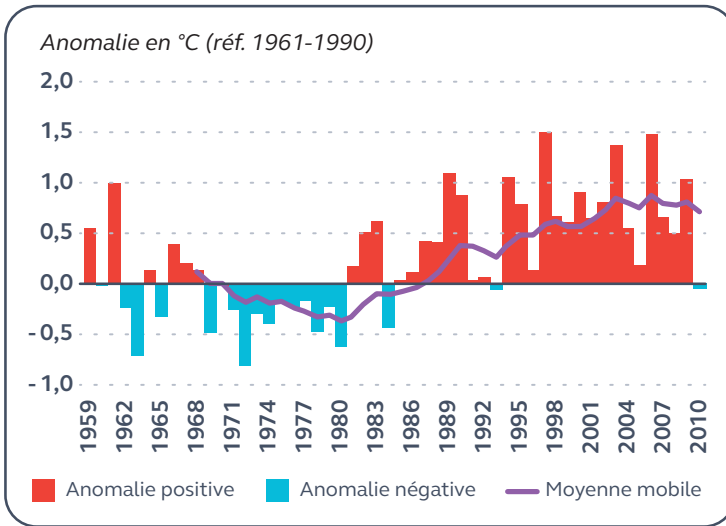
Le changement climatique constitue un enjeu majeur pour les territoires de montagne. En entraînant une diminution de l'enneigement naturel,

Le soutien apporté aux stations de moyenne montagne des Pyrénées-Atlantiques

surtout à basse altitude, il rend le domaine skiable dépendant de l'utilisation d'équipements de neige artificielle. Le fonctionnement de ces

équipements est lui-même soumis à des conditions météorologiques spécifiques, sans parler de leurs conséquences environnementales.

Élévation des températures dans les Pyrénées impactant l'enneigement



Source : Observatoire Pyrénéen du Changement Climatique

Note de lecture : Sont indiquées l'anomalie annuelle par rapport à la valeur moyenne de la période de référence 1961-1990 (en rouge si elle est positive, en bleu si elle est négative) ainsi que l'évolution de la moyenne mobile pour une période de 10 ans (ligne violette).

Les études disponibles montrent qu'à l'horizon de 20 à 30 ans, il ne devrait plus subsister qu'une station pyrénéenne avec un enneigement naturel acceptable. Elle se situerait hors du département des Pyrénées-Atlantiques.

Le modèle économique des deux stations gérées par l'EPSA est ainsi remis en cause par une double fragilité commerciale et environnementale. Ces fragilités structurelles sont d'autant

plus préoccupantes que les coûteux investissements de modernisation, assumés par le département, tendent eux aussi à déséquilibrer la situation financière des stations. Une partie de la redevance versée par l'EPSA au département est en effet corrélée au niveau des investissements réalisés : plus ces derniers s'accroissent, plus la redevance augmente, aggravant le déficit si la modernisation n'a pas d'effet sur la fréquentation des stations.

Le soutien apporté aux stations de moyenne montagne des Pyrénées-Atlantiques

À court terme, la question de l'adéquation du montant de la redevance par rapport à l'équilibre financier du contrat est donc posée.

À plus long terme, la stratégie générale des deux stations devra être redéfinie lors de la renégociation de la délégation de service public que le département a consentie à l'EPSA en 2012 pour 18 ans. Le contrat inclut une clause de revoyure quinquennale, que le département et l'établissement n'ont pas mise en œuvre en 2017.

La transformation du modèle économique des stations de Gourette et La Pierre-Saint-Martin nécessite la mobilisation de l'ensemble des acteurs intéressés, notamment l'État et la région. Outre une amélioration du suivi des déséquilibres financiers, elle suppose un recours plus important aux mutualisations entre les stations de sports d'hiver des Pyrénées.

Recommandations

La Cour des comptes recommande à ce titre :

À l'État :

1. de mettre en place un dispositif de suivi de la situation financière des stations, permettant d'éclairer les choix nécessaires en termes d'accompagnement structurel, notamment dans la perspective de la mise en œuvre du plan « Avenir Montagnes » ;

À la région Nouvelle-Aquitaine :

2. de préciser le projet de territoire « durable et résilient » pour les stations de Pyrénées-Atlantiques, avec le département et l'ensemble

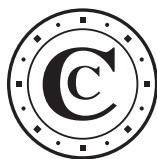
des parties prenantes, si nécessaire d'autres parties du massif pyrénéen ;

3. de mettre en place une conditionnalité des aides pour renforcer le processus de mutualisation entre les opérateurs de stations ;

Au département des Pyrénées-Atlantiques :

4. de choisir les projets d'investissement sur ces stations en cohérence avec le projet de territoire « durable et résilient » ;

5. de concevoir avec toutes les parties prenantes un plan d'avenir pour ces stations et rénover le contrat d'affermage de l'EPSA en conséquence.



3 Le déploiement des prêts garantis par l'État

Définis par voie législative et réglementaire dès le 23 mars 2020, les prêts garantis par l'État (PGE) ont été distribués par les banques rapidement : sur les 143 Md€ de PGE bénéficiant à près de 700 000 entreprises à fin 2021, 70 % avaient été octroyés dès juin 2020. La Cour des comptes a engagé une évaluation des PGE, qui sera finalisée en 2022. Elle présente dans son rapport public annuel des constats sur la mise en œuvre du dispositif.

Un dispositif simple et souple, une mobilisation conjointe de l'État et des banques

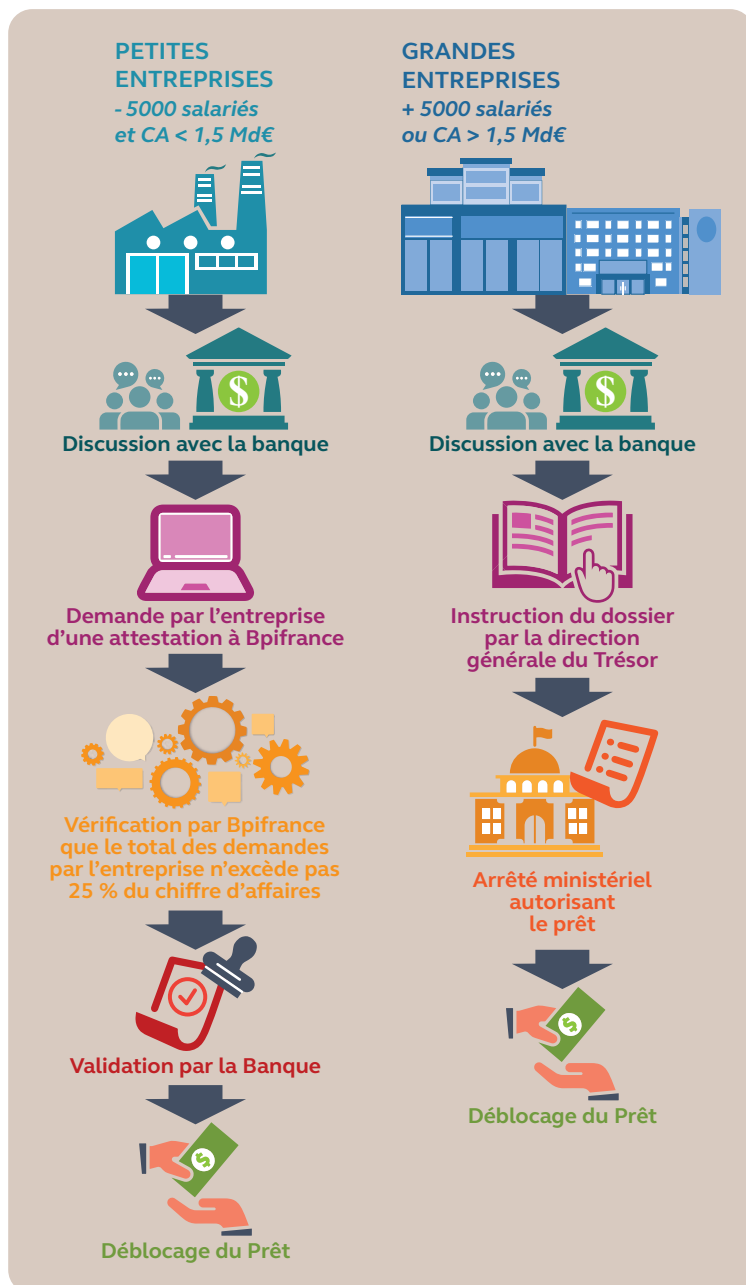
Face au risque de *credit crunch*, les gouvernements européens ont souhaité instaurer des « ponts de liquidités » en faveur des entreprises, prenant la forme de prêts garantis par les États. Dans le cadre défini par la Commission européenne le

19 mars 2020, la France a mis en place un dispositif plus avantageux en termes de coûts pour les entreprises que les autres pays qui ont déployé des dispositifs comparables, en s'appuyant sur les réseaux bancaires pour la distribution des prêts et sur Bpifrance pour la gestion de la garantie.

La délégation aux banques de l'instruction des demandes de prêt a été facilitée par leur bonne santé financière. Le choix de ce circuit de distribution, la conception d'un produit simple et la mise en place d'un processus fluide de demande en ligne d'attestation de garantie auprès de Bpifrance ont permis de déployer le dispositif sensiblement plus rapidement que dans d'autres pays. Les entreprises interrogées par la Cour ont souligné le climat de coopération qui a marqué les échanges avec les banques et la fluidité du processus de demande.

Le déploiement des prêts garantis par l'État

Processus de demande d'un PGE



Source : Cour des comptes

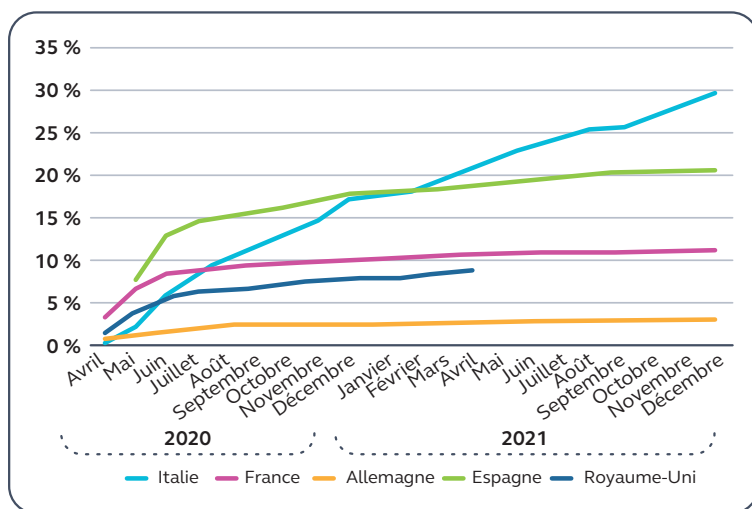
Le déploiement des prêts garantis par l'État

Un déploiement rapide et massif

La plupart des PGE ont été souscrits en avril et mai 2020. Le rythme des souscriptions s'est nettement ralenti en 2021. Le dispositif a été particulièrement sollicité par les

très petites entreprises, qui avaient bénéficié de près de 88 % des prêts au 31 décembre 2021 (mais 37 % en montant). Le secteur du commerce est le principal bénéficiaire en montant, devant l'hôtellerie-café-restauration, l'industrie et la construction.

Prêts garantis rapportés à la valeur ajoutée des sociétés non financières (2019)



Source : données de l'ICO (Espagne), de la KfW (Allemagne), de la SACE du ministère de l'économie (Italie) et de data.gouv.fr (France), recensées dans l'étude « Covid-19 credit support programmes in Europe's five largest economies », publiée par Bruegel

Le taux de refus des PGE est resté limité et stable autour de 2,9 %, un niveau inférieur à celui habituellement constaté pour les crédits de trésorerie. Près des deux-tiers des refus ont fait l'objet d'un recours auprès du médiateur du crédit, service gratuit et confidentiel assuré par la Banque de France. L'intervention du médiateur a abouti positivement dans la moitié des dossiers traités.

Une réponse au besoin de trésorerie des entreprises, un coût réel encore incertain pour l'État

La mobilisation importante des acteurs publics comme privés a permis au dispositif des PGE d'atteindre ses objectifs de court terme, consistant à préserver les liquidités des entreprises, éviter tout *credit crunch* dans une

Le déploiement des prêts garantis par l'État

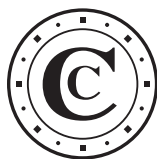
période de grande incertitude et limiter le nombre de défaillances d'entreprises. Les PGE ont cependant accru l'endettement des entreprises françaises, déjà caractérisées par un niveau d'endettement bancaire plus élevé que dans d'autres pays européens. Les situations sont contrastées selon les entreprises et impliquent un suivi attentif dans les prochains mois.

Près de 15 % des entreprises ont choisi de rembourser leur PGE dès 2021 et seulement 50 % ont opté pour un différé de remboursement de deux ans. Le coût pour l'État, qui a bénéficié en 2020 et 2021 des primes de garantie, dépendra *in fine* du taux de défaut des bénéficiaires de PGE : les estimations disponibles à ce jour, entourées de

nombreuses incertitudes, convergent autour de 4 %, soit un coût net pour l'État inférieur à 3 Md€.

Si les caractéristiques retenues pour les PGE en France ont permis à ce stade d'éviter les phénomènes de fraude massive qui ont été rencontrés dans d'autres pays, une attention devra être portée dans la durée aux risques d'optimisation et à l'amélioration des outils de pilotage financier.

L'évaluation complète du dispositif, à laquelle procède actuellement la Cour, doit permettre de formuler des recommandations et de mesurer si les prêts garantis par l'État ont contribué à assurer durablement la viabilité d'entreprises affectées par la crise sanitaire.



4 Les mesures fiscales de soutien aux entreprises

Comme dans la majorité des pays de l'OCDE, l'administration fiscale française a pris des mesures pour soutenir la trésorerie des entreprises et prendre en compte leurs difficultés à s'acquitter de certaines obligations fiscales durant la crise sanitaire.

Trois types de mesures fiscales pour soutenir les entreprises

Des mesures de trésorerie ont visé à soutenir la liquidité des entreprises. La DGFIP leur a permis de reporter de plusieurs mois les échéances de mars et juin 2020 de l'impôt sur les sociétés (IS), la taxe sur les salaires et la cotisation foncière des entreprises (CFE). Les entreprises ont ainsi conservé une trésorerie supplémentaire comprise entre 0,8 et 2,3 Md€ de mars 2020 à mars 2021. Ces mesures infra annuelles n'ont pas pesé sur le budget de l'État.

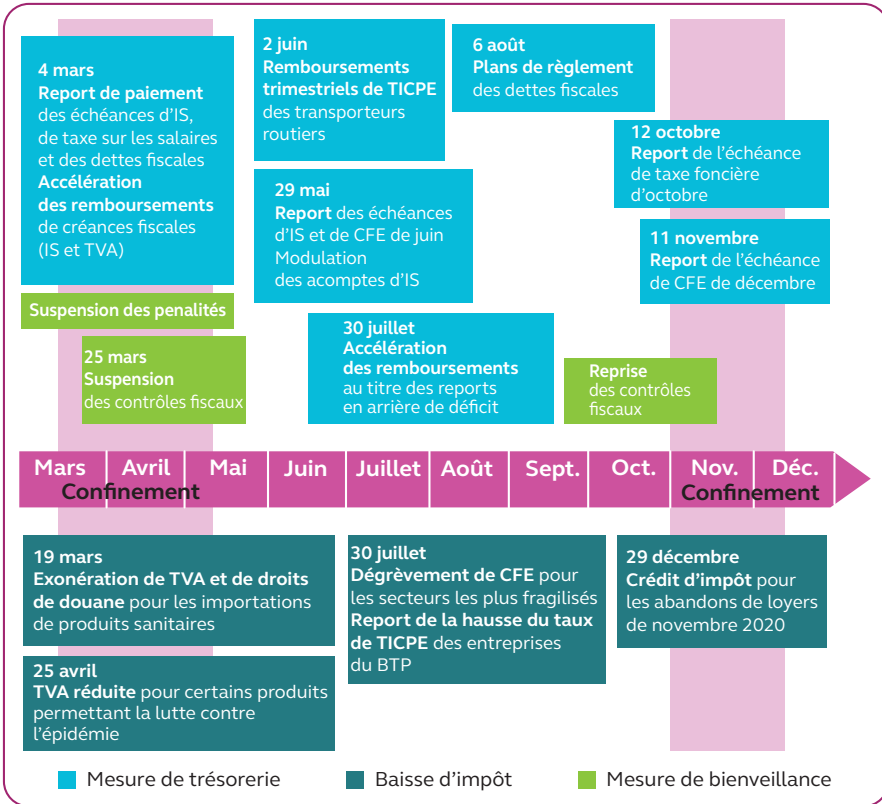
En complément, l'administration fiscale a accéléré le remboursement des crédits de TVA, d'IS et de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). L'effet de ces mesures sur la trésorerie des entreprises ne peut être évalué précisément, faute de données exhaustives.

Des baisses exceptionnelles d'impôt décidées par le Parlement ont soutenu les secteurs particulièrement affectés par la crise, pour près de 4 Md€, dont 1,6 Md€ au titre des exonérations de taxes sur l'importation des produits sanitaires et 1,7 Md€ au titre de la prolongation à deux reprises de l'avantage fiscal concernant l'emploi du gazole non routier (GNR), qui bénéficie essentiellement au secteur du BTP.

Des mesures dites de « bienveillance » fiscale ont permis de prendre en compte les difficultés rencontrées par les entreprises pour déposer leurs déclarations d'impôt ou répondre aux demandes de l'administration. L'engagement de nouveaux contrôles fiscaux a aussi été suspendu pendant le premier confinement, conduisant à une diminution de 1,3 Md€ des droits rappelés en 2020 concernant les impôts directs des entreprises.

Les mesures fiscales de soutien aux entreprises

Chronologie des principales mesures fiscales de soutien aux entreprises touchées par la crise en 2020



Source : Cour des comptes d'après données DGFIP et DGDDI

IS : impôt sur les sociétés, TVA : taxe sur la valeur ajoutée, TICPE : taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, CFE : cotisation foncière des entreprises.

Des mesures utiles mises en place rapidement, une contribution limitée à l'ensemble des dispositifs de crise

Décidées dès le 4 mars 2020, certaines mesures fiscales ont fait partie des premiers soutiens apportés aux entreprises confrontées à la crise et ont ensuite été modulées suivant l'évolution de la situation sanitaire.

Leur ampleur est demeurée inférieure à celle d'autres dispositifs, comme les prêts garantis par l'État (PGE) ou le report des cotisations sociales. Environ 0,4 % des petites et moyennes entreprises, soit entre 10 000 et 15 000 entités, auraient bénéficié des reports d'échéances d'IS et d'impositions foncières. Concernant l'ensemble des mesures fiscales, la DGFIP a enregistré près de 115 000 demandes d'entreprises entre mars 2020 et juillet 2021.

Les mesures fiscales de soutien aux entreprises

Toutefois, ces mesures fiscales ont permis de soutenir la trésorerie de ces entreprises dès le début de la crise, avant l'instauration d'autres aides nécessitant des modifications réglementaires ou législatives.

Un suivi à améliorer, des contrôles à accentuer

La gestion de ces mesures exceptionnelles a mis en évidence certaines rigidités liées aux systèmes d'information de l'administration fiscale. Ainsi, l'impossibilité d'instruire les reports de paiement dans les applications de gestion a alourdi leur traitement et amoindri la qualité de leur pilotage et de leur suivi. Il importe qu'à l'avenir, la DGFIP dispose d'outils d'informations fiables et précis sur les dispositifs mis en œuvre, même en période de crise.

Par ailleurs, l'information présentée au Parlement sur les deux prolongations

successives de l'avantage fiscal relatif au GNR du secteur du BTP est restée limitée et fragmentée. Introduites par amendements du Gouvernement, ces mesures n'ont fait l'objet d'aucune étude d'impact. L'information fournie au Parlement ne permet pas d'en reconstituer le coût total, évalué à 1,7 Md€ par la direction de la législation fiscale.

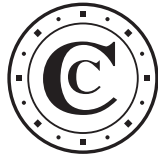
Dès septembre 2020, la DGFIP a progressivement mis fin aux mesures générales de bienveillance et de trésorerie. Deux ans après le début de la crise, il convient d'accentuer le contrôle de la bonne utilisation de ces mesures et des conditions fixées pour en bénéficier. Il s'agira notamment pour la DGFIP de vérifier le respect des engagements de responsabilité conditionnant le report d'échéances fiscales pour certaines entreprises et d'en tirer les conséquences en cas de non-respect.

Recommandations

Au terme de son enquête, la Cour adresse à l'État les recommandations suivantes :

1. s'assurer de disposer des outils de suivi permettant d'obtenir des informations fiables et précises sur les dispositifs mis en œuvre, même en période de crise (DGFIP) ;

2. vérifier le respect des engagements de responsabilité conditionnant le report d'échéances fiscales pour certaines entreprises et en tirer les conséquences en cas de non-respect (DGFIP).



5 Les aides de l'État en faveur du sport

Début 2020, le monde sportif comptait 112 000 entreprises (réalisant 78 Md€ de chiffre d'affaires et représentant 333 000 emplois) et 360 000 associations (dotées de 13 Md€ de budget cumulé et de 115 000 emplois). La crise sanitaire a lourdement affecté le secteur marchand comme le sport professionnel et amateur, avec une perte de chiffre d'affaires estimée en 2020 à 20 Md€, qui a motivé une intervention massive des pouvoirs publics.

Une gestion de crise maîtrisée dans le cadre de la nouvelle gouvernance du sport

La gestion de la crise sanitaire s'est faite dans le contexte de la réforme de la gouvernance publique du sport. En effet, la direction des sports (DS) a été recentrée sur ses missions régaliennes et l'agence nationale du sport (ANS), récemment créée, est chargée du pilotage des principaux dispositifs de soutien au sport pour tous et au sport de haut niveau.

La DS et l'ANS ont apporté des réponses coordonnées pour identifier les besoins du monde sportif et accompagner les acteurs de terrain dans la mise

en œuvre des mesures spécifiques. Parallèlement, les fédérations et le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) ont joué un rôle d'interface entre l'État, les clubs et leurs licenciés. Cependant, l'évolution rapide des règles applicables, induite par le contexte sanitaire, a mis sous tension les associations et les clubs, qui se sont parfois trouvés dans l'incapacité de poursuivre leur activité.

Des mesures sectorielles s'additionnant aux aides de droit commun

Outre les dispositifs de droit commun, les fédérations, associations et clubs ont bénéficié d'aides spécifiques de l'État. Jusqu'à la rentrée 2020, elles sont restées limitées aux opérateurs de la DS (2,31 M€) et à un fonds de solidarité de 15 M€, déployé par l'ANS. De septembre 2020 à avril 2021, l'État a multiplié les annonces d'aides sectorielles, pour un montant total de 506 M€.

La succession de ces dispositifs a pu susciter chez leurs bénéficiaires un sentiment d'empilement, tandis que la rapidité de leur déploiement n'a pu se faire qu'au prix de mesures d'instruction réduites.

Les aides de l'État en faveur du sport

Mesures de soutien en faveur du mouvement sportif lors de la crise sanitaire

| | | | |
|------|------|-------------------------------|---|
| 2020 | 1 | 1 ^{er} semestre 2020 | <ul style="list-style-type: none"> - Dotation complémentaire à l'INSEP, aux CREPS, aux écoles et au musée national du sport (2,31 M€) - Aide exceptionnelle aux centres équestres et écoles d'équitation (20,7 M€) - Fonds d'urgence pour les fédérations en difficulté (0,9 M€) |
| | 2 | 7 mai 2020 | Ordonnance donnant la faculté de proposer un avoir aux spectateurs et partenaires hospitalités des compétitions et événements ayant dû être annulés |
| | 3 | Juin 2020 | Création par l'ANS d'un fonds territorial de solidarité pour soutenir les associations et sportifs (15 M€) |
| | 4 | Septembre 2020 | Annonce du plan de relance comprenant 6 mesures pour les acteurs du sport : <ul style="list-style-type: none"> - Soutien à l'emploi des jeunes dans le sport (40 M€) - Soutien aux clubs et associations (11 M€) - Transition énergétique des équipements sportifs (50 M€) - Transformation numérique des fédérations (8 M€) - Transformation numérique des données et nouveaux services du sport (1 M€) - SESAME (12 M€) |
| | 5 | 6 octobre 2020 | Décret relevant à 3,1 M€ jusqu'à fin 2020 le plafond des subventions pouvant être accordées par les collectivités territoriales aux clubs professionnels et amateurs et relevant à 4 M€ pour la saison 2020/2021 le plafond d'achats de prestations de services |
| | 6 | Novembre 2020 | Annonce de mesures complémentaires pour les acteurs du sport : <ul style="list-style-type: none"> - Fonds de compensation des pertes de billetterie (107 M€) - Pass' sport (100 M€) - Prolongation du fonds territorial de solidarité (15 M€) - 5 000 contrats de service civique (32 M€) |
| | 2021 | 7 | Avril 2021 |

* À la date de publication du présent rapport, seuls 100 M€ sur les 130 M€ ont été budgétés.

Source : Cour des comptes

Des mesures essentiellement tournées vers l'urgence sans ambition structurelle ni moyens de contrôle

L'enquête de la Cour a mis en évidence une confusion entre les mesures d'urgence et les mesures de relance, ces dernières ayant principalement servi à compléter les premières. Elle a

également montré que la coordination avec les collectivités territoriales et les fédérations avait été insuffisante, ce qui a conduit à la multiplication des dispositifs.

La Cour a aussi relevé l'absence de véritable ciblage des bénéficiaires. Ce constat illustre les lacunes du suivi financier des fédérations, de leurs instances territoriales et des clubs.

Les aides de l'État en faveur du sport

Par ailleurs, les mesures fédérales et les aides des collectivités territoriales ont pu recouper les objectifs des mesures nationales. La DS se trouve d'ailleurs dans l'incapacité d'avoir une vision d'ensemble des aides versées à chaque structure et donc d'identifier d'éventuels effets de cumul ou d'aubaine.

De plus, les aides ont été versées sans condition, alors que leur niveau important donnait à l'État une base solide pour demander au mouvement sportif de mettre en œuvre des réformes structurelles de son modèle économique (recherche de nouveaux publics, diversification de l'offre, poursuite de la professionnalisation, soutien à la numérisation).

L'enquête de la Cour a enfin montré que les contrôles dans l'attribution des aides avaient été insuffisants

en raison de calendriers contraints, d'un manque d'effectif et de critères d'attribution des aides parfois trop généraux. Cette situation a été aggravée par l'insuffisance des contrôles *a posteriori*.

Il est impératif de développer, dans les fédérations comme à l'ANS et à la DS, une véritable fonction de contrôle de gestion et d'audit. Au-delà, l'État est confronté au défi de mieux utiliser son pouvoir de délégation sur les fédérations. Avec le contrat de délégation, créé par la loi du 24 août 2021 confortant le respect des valeurs de la République, il doit réaffirmer les droits et obligations conférés aux fédérations sportives délégataires de prérogatives de puissance publique et mettre en place un dialogue stratégique annuel.

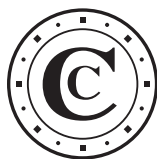
Recommandations

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. établir dans les meilleurs délais une répartition consolidée des mesures d'urgence et du plan de relance déployés par l'État, en évaluer les impacts et identifier les éventuels effets d'aubaine et de cumul (*DS, ANS, DB*) ;

2. renforcer les moyens de suivi et de contrôle de l'attribution et du versement des aides (*DS, ANS*) ;

3. mettre en œuvre un suivi financier des structures territoriales des fédérations pour consolider leurs aides nationales, territoriales et fédérales et apprécier leur situation financière (*DS, ANS, fédérations*).



6 Les réserves des caisses de retraite

La Cour a examiné la contribution des réserves des caisses de retraite obligatoire à la résilience du système de retraite français durant la crise sanitaire. Le recours à l'activité partielle et l'octroi de délais pour le versement des cotisations ont eu des répercussions sur les ressources des régimes. La crise a également soumis les marchés financiers à de fortes variations. Ces phénomènes ont entraîné une mobilisation contrastée des réserves, tout en illustrant leur utilité.

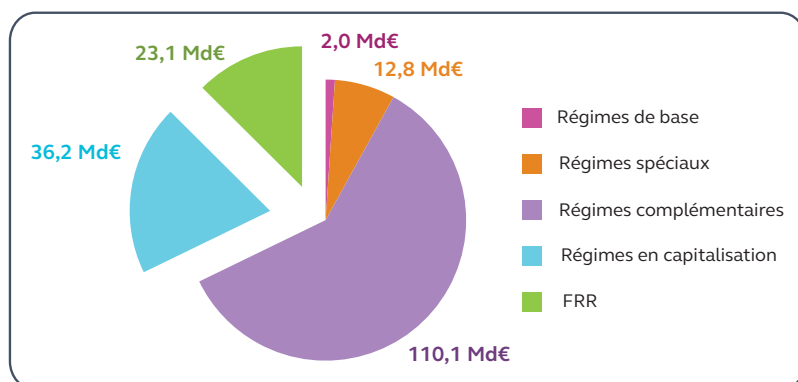
Des réserves d'inégale importance aux objectifs variés

Définies comme « l'actif des organismes qui n'est pas directement nécessaire à

la gestion administrative des régimes », les réserves correspondent à des actifs (actions, obligations, immobilier, etc.) détenus par les caisses gérant un ou plusieurs régimes de retraite obligatoire.

En France, la place des régimes par capitalisation, dans lesquels les réserves sont la contrepartie des engagements individuels vis-à-vis des affiliés, est limitée : leur valeur nette comptable atteignait 36,2 Md€ fin 2020. L'essentiel des réserves relève des régimes en répartition (soit un montant de 124,9 Md€), principalement des régimes complémentaires, dont l'Agirc-Arrco (52,9 Md€).

Répartition des réserves entre les différents types de régimes obligatoires fin 2020 (en valeur nette comptable)



Source : Cour des comptes d'après les données transmises par les régimes

Les réserves des caisses de retraite

La Cour a constaté que les régimes en répartition qui accumulent des réserves le font le plus souvent sans en définir les objectifs, et parfois sans les intégrer dans le pilotage général du régime.

Du fait de la diversité des situations, l'importance relative des réserves varie fortement. Fin 2020, elles représentaient entre 7,7 mois de prestations pour l'Agirc-Arrco et 144 mois, soit douze années de prestations, pour la caisse des avocats.

Les effets contrastés de la crise sanitaire sur les réserves des régimes de retraite

La crise sanitaire a eu pour conséquence une diminution limitée du montant global des réserves des régimes de retraites en répartition, qui est passé de 130,4 Md€ fin 2019 à 124,9 Md€ fin 2020. En revanche, elle a eu des effets hétérogènes selon les régimes.

Pour l'Agirc-Arrco, le déploiement massif de l'activité partielle dans les entreprises a conduit à un déficit technique de 5,3 Md€ en 2020 et nécessité une mobilisation des réserves à hauteur de 4,1 Md€. Pour respecter la règle prudentielle selon laquelle les réserves doivent permettre de financer six mois de prestations à un horizon de 15 ans, les pensions ont été sous-indexées en 2021 de 0,5 point par rapport à l'inflation. De son côté, le régime complémentaire des indépendants a prélevé 1 Md€ de réserves pour financer des aides exceptionnelles.

La crise est survenue alors que l'encadrement réglementaire du placement des actifs est devenu incertain. Sa refonte, devenue indispensable, devrait poursuivre trois objectifs : l'amélioration de la transparence de la gestion des réserves, le renforcement de la cohérence de leur pilotage avec les projections financières de moyen-long terme des régimes et la construction d'une capacité d'expertise extérieure aux caisses de retraite, afin d'apprécier la solvabilité à long terme des régimes, la performance de leur gestion et les risques associés.

Enfin, la crise a conduit à revoir l'affectation des réserves du Fonds de réserve des retraites (FRR). La quasi-totalité de son actif est désormais engagée en faveur de la Cades pour financer les déficits des différentes branches de la sécurité sociale et non plus, comme c'était l'objectif initial, pour financer des pensions de retraite dans le futur.

Dans ce contexte, le FRR pourrait être supprimé et l'éventuel surplus, correspondant à l'écart de valeur entre son actif et son passif, transféré à la Cades. Une alternative consisterait à redéfinir sa nature et ses missions, par exemple en lui confiant la gestion de réserves de précaution conjoncturelle au bénéfice de la Cnav (voire de l'ensemble des branches de la sécurité sociale), sous réserve que soit restauré l'équilibre structurel du régime général.

Les réserves des caisses de retraite

Recommandations

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. harmoniser la définition comptable des actifs admis en représentation des réserves, des produits financiers et des frais de gestion sous l'égide de l'Autorité des normes comptables, afin de permettre le suivi et la comparabilité des données financières (*DSS, DB, DG Trésor*) ;

2. actualiser le cadre réglementaire de la gestion des réserves des caisses de retraite, en recherchant la mise en cohérence de leur gestion financière avec leurs projections de moyen et long terme (*DSS, DB, DG Trésor*) ;

3. construire une capacité d'expertise, au sein des administrations de tutelle ou d'un organisme indépendant, destinée à apprécier la solvabilité à long terme des régimes, la cohérence de leur gestion financière et les risques associés, et à établir un parangonnage des résultats de ces gestions (*DSS, DB, DG Trésor*) ;

4. transférer l'actif résiduel du Fonds de réserve pour les retraites à la Caisse d'amortissement de la dette sociale, ou redéfinir sa nature et ses missions (*DSS, DB, DG Trésor*).