

Troisième partie

Le suivi des recommandations

Chargée de s'assurer du bon emploi des deniers publics, la Cour des comptes examine les gestions, les politiques et les comptes publics, et se prononce sur leur conformité aux règles et normes applicables, ainsi que sur l'efficacité et l'efficacité des actions conduites.

Au-delà de ce qui constitue ainsi le cœur de sa mission, elle a été amenée, notamment depuis le début des années 2000, à répondre également à deux attentes complémentaires et récurrentes : d'une part, proposer des solutions aux insuffisances qu'elle identifie ; d'autre part, veiller aux suites que les décideurs publics donnent à ses interventions.

Le législateur a érigé ces deux attentes en obligations que la Cour est désormais tenue de remplir.

Elle s'y attache en généralisant, dans ses travaux, la formulation de recommandations et en systématisant l'examen périodique des suites qui leur sont réservées. Les chambres régionales et territoriales des comptes se sont engagées dans la même voie en 2013.

L'examen par la Cour des suites données à ses interventions repose sur l'organisation suivante, dont les principes sont repris dans les normes professionnelles dont elle s'est dotée :

- au début de chaque contrôle, une analyse approfondie des suites auxquelles ont donné lieu les observations formulées à l'issue du contrôle pr c dent ;
- entre deux contrôles périodiques, si le besoin s'en fait sentir, la réalisation d'un contrôle, circonscrit à l'examen des suites du contrôle pr c dent, ou l'anticipation du prochain contrôle approfondi ;
- enfin, le législateur a institutionnalisé le suivi des interventions de la Cour, en fixant dans l'article L. 143-10-1, introduit dans le code des juridictions financières par la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011, des obligations à la charge des destinataires des observations et de la Cour elle-même :

- les destinataires des observations définitives de la Cour rendues publiques sont tenus de lui fournir des comptes rendus des suites qu'ils leur ont données ;
- pour sa part, la Cour présente ces suites dans son rapport public annuel, sur la base des comptes rendus fournis.

Quant aux recommandations formulées par les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC), elles sont, depuis 2011, intégrées à ce suivi, lorsqu'elles ont figuré dans une publication de la Cour, et notamment dans son rapport public annuel. À l'avenir, elles y seront intégrées systématiquement. En effet, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République confie aux CRTC la responsabilité de produire une synthèse annuelle des rapports de suivi de leurs observations définitives. Le rapport public annuel 2018 proposera, pour la première fois, une synthèse du suivi des recommandations par les CRTC.

La présente partie comporte d'abord les résultats globaux du suivi effectué par la Cour de l'ensemble de ses recommandations rendues publiques au cours des années 2013 à 2015. Elle se poursuit par l'exposé détaillé de dix enquêtes de suivi auxquelles elle a procédé, classées en trois chapitres : la Cour constate des progrès, la Cour insiste et la Cour alerte.

La formulation et le suivi des recommandations selon la norme ISSAI 300

Le suivi des recommandations et la publication des travaux de la Cour des comptes répondent aux normes professionnelles et directives de bonne pratique pour les auditeurs du secteur public approuvées par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), dont la Cour est membre.

À cet effet, la norme ISSAI 300 énonce pour les contrôles de performance des principes fondamentaux relatifs à la formulation et au suivi des recommandations. Elle prévoit que « les auditeurs doivent veiller à formuler des recommandations constructives susceptibles de contribuer de façon significative à remédier aux faiblesses ou aux problèmes mis au jour lors de l'audit ». Les recommandations doivent « traiter les causes des problèmes et/ou des faiblesses », elles doivent être formulées « de façon à éviter les truismes et ne pas se contenter de renverser les termes des conclusions d'audit ». Le destinataire de chaque recommandation, de même que la personne chargée de prendre toute initiative, doivent être identifiés et cités. Il convient de mentionner le sens et la pertinence des recommandations, en indiquant « comment ces dernières vont contribuer à améliorer la performance ».

Cette norme a été transposée dans les normes professionnelles de la Cour des comptes.

Chapitre I

Le suivi des recommandations en 2016

Un rapport sur les résultats de la revue annuelle de suivi des recommandations est établi chaque année par les chambres de la Cour pour leurs domaines respectifs de compétences.

Ce rapport couvre l'ensemble des recommandations formulées par la Cour et ayant fait l'objet d'une publication au cours des trois dernières années, soit plus de 1 600 recommandations à suivre chaque année, selon une procédure de suivi groupé expérimentée pour la première fois en 2013 avec les administrations et organismes concernés.

La Cour s'adresse principalement aux secrétaires généraux des ministères, désignés comme correspondants de la Cour pour le suivi de toutes les recommandations figurant dans les communications définitives adressées aux ministères de leur ressort. Par ailleurs, la transmission et la collecte d'informations sur le suivi des recommandations s'appuient désormais sur des plateformes d'échanges dématérialisées reliant la Cour aux ministères.

Les recommandations concernées par le suivi 2016 sont celles qui ont été formulées dans les communications définitives rendues publiques par la Cour au cours des trois dernières années, soit entre le 1^{er} mars 2013 et le 28 février 2016, le rapport public 2016 étant inclus.

Ainsi, le suivi 2016 des recommandations a porté sur 1 623 recommandations⁷⁴.

⁷⁴ Suivi des recommandations formulées par les 7 chambres de la Cour et de la formation inter-juridictions relative aux finances publiques locales.

I - L'évolution de l'indicateur de suivi

Le degré de mise en œuvre des recommandations formulées par la Cour constitue le principal indicateur de performances du programme du budget de l'État (programme 164 – *Cour des comptes et autres juridictions financières*) relatif aux juridictions financières.

Cet indicateur synthétique rend compte des suites données par leurs destinataires aux recommandations les plus significatives formulées par la Cour dans ses communications publiées : les rapports publics annuels et thématiques et les rapports sur les finances et les comptes publics prévus par les lois organiques du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et du 2 août 2005 aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS), ainsi que dans ses communications au Parlement, au Premier ministre ou aux ministres (les référés).

L'indicateur de suivi est défini comme la part, dans les recommandations les plus significatives formulées au cours de la période, de celles qui ont été suivies d'une mise en œuvre effective. Pour être considérée comme effective, elle peut être cotée, soit totalement suivie, soit partiellement suivie.

Tableau n° 22 : évolution de l'indicateur de suivi des recommandations pour les trois dernières années

| | 2014 (suivi des recommandations formulées en 2011, 2012 et 2013) | 2015 (suivi des recommandations formulées en 2012, 2013 et 2014) | 2016 (suivi des recommandations formulées en 2013, 2014 et 2015) |
|--|---|---|---|
| <i>Nombre de recommandations faisant l'objet d'un suivi</i> | 1 924 | 1 792 | 1 623 |
| <i>dont recommandations partiellement ou totalement mises en œuvre</i> | 1 343 | 1 256* | 1 168* |
| <i>soit</i> | 69,8 % | 70 % | 72 % |

Source : Cour des comptes

*Dont mises en œuvre en cours et incomplètes.

Après une augmentation significative du nombre de recommandations formulées et suivies par la Cour jusqu'en 2014, la baisse constatée en 2015 se poursuit en 2016 (1 623 recommandations suivies en 2016, contre 1 792 en 2015). En effet, si les années 2012 et 2013 ont été marquées par un nombre particulièrement élevé de publications, ce qui a eu une forte incidence sur celui des recommandations à suivre en 2014, le nombre de publications a diminué depuis.

L'indicateur de suivi des recommandations connaît une légère amélioration en 2016 : 72 % des recommandations sont totalement ou partiellement mises en œuvre, après une légère progression entre 2014 et 2015. Ainsi, sur 1 623 recommandations suivies en 2016, 1 168 ont été partiellement ou totalement mises en œuvre.

II - La prise en compte des recommandations

Le suivi systématique assuré par la Cour permet de vérifier la mise en œuvre d'une recommandation sur une période de trois ans, un délai souvent nécessaire à la conduite de réformes.

Six cotations permettent de refléter le plus étroitement possible la réalité du processus de mise en œuvre des recommandations par les administrations concernées et de mieux appréhender le degré de mise en œuvre de chaque recommandation au cours des trois années consécutives de suivi.

Tableau n° 23 : cotation des recommandations suivies en 2015 et en 2016

| <i>Cotation</i> | Nombre de recommandations 2016 | en % du nombre de recommandations | <i>Nombre de recommandations en 2015</i> | <i>en % du nombre de recommandations</i> |
|---------------------------------|---------------------------------------|--|--|--|
| <i>Totalement mise en œuvre</i> | 405 | 24,9 % | 491 | 27,4 % |
| <i>Mise en œuvre en cours</i> | 513 | 31,6 % | 461 | 25,7 % |
| <i>Mise en œuvre incomplète</i> | 250 | 15,4 % | 304 | 17 % |
| <i>Non mise en œuvre</i> | 316 | 19,5 % | 367 | 20,5 % |
| <i>Devenue sans objet</i> | 21 | 1,3 % | 27 | 1,5 % |
| <i>Refus de mise en œuvre</i> | 118 | 7,3 % | 142 | 7,9 % |
| Total | 1623 | 100 % | 1792 | 100 % |

Source : Cour des comptes

Parmi les 1 168 recommandations totalement mises en œuvre ou dont la mise en œuvre est en cours ou incomplète et les 118 recommandations que les ministères ou les établissements ont refusé de mettre en œuvre, quelques exemples ayant une portée symbolique forte ou ayant donné lieu à des débats dans l'opinion publique sont cités ci-après.

Si les effets des interventions de la Cour sont généralement progressifs, le suivi fait apparaître que des évolutions sont parfois engagées rapidement à la suite de la formulation de ses recommandations. En effet, certaines recommandations concernent des aspects techniques ou pratiques qui ne nécessitent pas de délais longs de mise en œuvre, et leur mise en œuvre est facilement mesurable.

Inversement, d'autres recommandations, nécessitant des réformes structurelles, sont par nature plus longues à mettre en œuvre. Deux cas de figure se présentent : certaines recommandations font l'objet d'une mise en œuvre progressive dans le temps, d'autres d'une mise en œuvre incomplète (i.e. leur mise en œuvre n'est que partielle dans son contenu).

Enfin, dans certains cas, les recommandations de la Cour restent, au moins un temps, sans effet, ou font l'objet d'un refus explicite de mise en œuvre de la part des administrations concernées.

Le suivi des recommandations réalisé par la Cour en 2016 (sur les recommandations formulées dans les publications 2013 à 2015) permet d'illustrer chacune de ces situations : mise en œuvre complète (A), mise en œuvre partielle (B), et non-mise en œuvre (C). Il permet également d'identifier, pour certaines recommandations, les économies induites pour les administrations publiques par leur mise en œuvre (D).

A - Des exemples de recommandations totalement mises en œuvre

De multiples exemples de mise en œuvre complète des recommandations de la Cour peuvent être relevés : plusieurs sont pris dans les différents secteurs ministériels, les acteurs de la santé publique et les établissements publics.

Ces exemples illustrent la contribution de la Cour à l'amélioration de la gestion publique (recommandations portant sur le versement de la solde des militaires, etc.), mais également à l'efficacité et l'efficience des politiques publiques (santé dans les outre-mer, recours par Pôle emploi à des opérateurs privés, etc.).

1 - L'amélioration de la gestion dans les ministères

a) Les achats de maintenance et le maintien en condition opérationnelle (MCO) des matériels militaires

À l'occasion de son rapport public thématique de septembre 2014 relatif au maintien en condition opérationnelle des matériels militaires⁷⁵, la Cour formulait neuf recommandations. Le ministère de la défense a annoncé avoir accompli un effort important à travers la mise en œuvre totale de quatre de ces neuf recommandations :

- le MCO est désormais pris en compte dès la conception des matériels, au-delà de ce qui est prévu dans l'instruction de référence. Une démarche de soutien logistique est mise en œuvre, sous l'autorité d'un responsable du soutien en service (RSS), qui porte également sur l'organisation étatique du soutien, ce qui dimensionne ainsi les stocks de rechange et les effectifs des maintenanciers opérationnels ;
- l'enchaînement entre les contrats de maintenance initiale et ceux de maintenance en service a été sensiblement amélioré : le franchissement du jalon soutien initial / soutien en service est concrétisé par l'approbation du dossier de lancement du stade d'utilisation (DLU), qui fixe le cadre régissant le soutien en service d'un système d'armées, en cohérence avec ses hypothèses d'utilisation, l'organisation du soutien et les ressources budgétaires ;
- une meilleure contractualisation avec les industriels est recherchée et mise en œuvre dès que possible : la transversalité des contrats, l'augmentation de leur « assiette », leur globalisation, la définition d'un plan commun de contractualisation (initialement dans le domaine aéronautique puis, à partir de 2016, dans le domaine terrestre), l'application plus stricte des pénalités de retard pour les industriels, sont autant de jalons qui permettent d'améliorer la contractualisation ;
- la capacité de négociation de l'État auprès des industriels s'est également améliorée : la division des enquêtes de coûts est progressivement montée en puissance (43 personnes, contre 30 auparavant), et accueille à la fois des ingénieurs, des officiers des armées et des commissaires pour une longue période (8 ans en moyenne). Les dispositions réglementaires ont été renforcées pour lui

⁷⁵ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le maintien en condition opérationnelle des matériels militaires : des efforts à poursuivre*. La Documentation française, septembre 2014, 110 p., disponible sur www.ccomptes.fr

permettre d'être plus efficace : extension du périmètre de son action à l'ensemble des marchés publics sans ou avec très faible concurrence ; précisions sur la nature des documents accessibles ; amélioration de l'accès aux documents contractuels entre maître d'œuvre et sous-contractants.

Ainsi, sur un sujet sensible, le ministère de la défense a réagi dans un délai assez bref et engagé des réformes significatives.

*b) Les frais d'enquête et de surveillance
dans la Police nationale*

Dans un référé de 2013 sur la gestion des frais d'enquête et de surveillance dans la Police nationale, la Cour des comptes a formulé six recommandations visant à améliorer leur gestion⁷⁶.

L'ensemble de ces recommandations a été mis en œuvre par le décret du 30 décembre 2015 qui a défini de façon précise et limitative l'objet des frais d'enquête et de surveillance justifiant l'avance d'espèces aux enquêteurs. Par ailleurs, s'agissant des informateurs judiciaires ou des repentis, les dispositions de ce décret ont permis de garantir leur anonymat en coupant tout lien direct avec les régies et en organisant la remise des fonds par des fonctionnaires de police. Enfin, ce décret a établi les modalités de contrôle au sein des forces de sécurité et de conservation des pièces justificatives pour les frais d'enquête et de surveillance versés en espèces.

c) Les contributions internationales de la France

Dans son rapport remis au Parlement en novembre 2015⁷⁷, la Cour avait notamment recommandé de recouvrer les reliquats de crédits enregistrés dans les comptes de l'ONU. Depuis, 14,8 MUSD de reliquats au titre de trois opérations de maintien de la paix closes (UNSMIS, UNMIT et MINURCAT) ont été recouverts et ont fait l'objet de rétablissements de crédits afin de contribuer au paiement des opérations de maintien de la paix.

⁷⁶ Cour des comptes, *Référé : La gestion des frais d'enquête et de surveillance dans la police nationale*, mars 2014, 5 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁷⁷ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale : Les contributions internationales de la France de 2007 à 2014*. Novembre 2015, 116 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Par ailleurs, la Cour recommandait, au sein des instances de gouvernance, d'encourager fermement les organisations internationales à soutenir les projets immobiliers par des financements alternatifs aux contributions nationales. Cette recommandation a été appliquée par le ministère des affaires étrangères en assemblée générale des Nations unies. Il y a plaidé pour que le secrétariat général de l'ONU améliore ses propositions concernant le financement du plan stratégique patrimonial de Genève, en incluant dans la résolution l'importance de la recherche de financements alternatifs⁷⁸.

d) Les déchets ménagers

Dans son rapport public annuel de 2014⁷⁹, la Cour consacrait une insertion à la gestion des déchets ménagers constatant des progrès inégaux au regard des enjeux environnementaux. Elle formulait alors à l'État et à l'ADEME huit recommandations destinées à accélérer les réformes attendues en matière de collecte et de traitement des déchets ménagers en France.

Deux de ces recommandations ont été considérées comme totalement mises en œuvre dès la campagne de suivi de l'année 2015 : l'une sur la détermination de l'échelon pertinent pour la planification et le traitement des déchets (l'échelon régional a été choisi) et l'autre sur l'obligation de mettre en place un budget annexe « déchets », quel que soit le mode de financement, et la généralisation d'une comptabilité analytique des déchets.

La campagne 2016 de suivi des recommandations de cette publication de la Cour a permis de constater que trois autres recommandations avaient été suivies d'effet.

Ainsi, la recommandation appelant à définir rapidement par décret les modalités de la prise en charge des déchets assimilés par le service public et à généraliser l'assujettissement des entreprises à la redevance spéciale a été mise en œuvre par l'article 57 de la loi du 29 décembre 2015 de finances rectificative, qui a prévu la possibilité d'une taxe d'enlèvement des ordures ménagères pouvant contenir une part incitative et par le décret

⁷⁸ Les autres recommandations formulées dans ce rapport ont toutes reçu un début de mise en œuvre.

⁷⁹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Tome II. La gestion des déchets ménagers : des progrès inégaux au regard des enjeux environnementaux, p. 103-149. La documentation française, février 2014, 428 p., disponible sur www.ccomptes.fr

du 10 mars 2016, qui prévoit qu'une délibération de l'assemblée communale détermine le seuil maximal de déchets assimilés collectables d'une entreprise par le service public.

La Cour recommandait également d'encourager les collectivités à mettre en place une part incitative dans le financement du service public de gestion des déchets ménagers. La loi de finances rectificative de 2015 a introduit cette possibilité sur une partie du territoire avant généralisation. Cette mise en œuvre devra toutefois être confortée par l'action coordonnée des collectivités territoriales concernées.

Par ailleurs, la recommandation visant à poursuivre la démarche de suivi des coûts mise en œuvre par l'ADEME a été appliquée dans la mesure où le code général des collectivités territoriales prévoit la généralisation de la comptabilité analytique pour les communes et la mise à disposition d'un rapport détaillé sur les coûts et les financements des déchets.

Enfin, sans être totalement mises en œuvre, deux autres recommandations ont fait l'objet d'avancées et leur mise en œuvre est jugée en cours, notamment sur la réforme de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

2 - La mise en œuvre des politiques de santé publique

a) Les soins palliatifs

Dans son rapport public annuel de 2015⁸⁰, la Cour a constaté que, malgré la mise en place d'un programme national de développement des soins à domicile en 2008, le retard pris dans le domaine des soins palliatifs aux personnes atteintes d'une maladie grave, évolutive ou terminale, était loin d'être comblé. L'accès aux soins palliatifs demeurait globalement limité et inégalement assuré selon les territoires. La prise en charge extra-hospitalière, à domicile ou en établissement d'hébergement des personnes âgées dépendantes, restait à construire. Dès lors, la Cour a une nouvelle fois recommandé de maintenir une politique bien identifiée de développement des soins palliatifs, soutenue par un plan d'action spécifique.

⁸⁰ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome II. Les soins palliatifs : une prise en charge toujours très incomplète, p. 221-248. La Documentation française, février 2015, 435 p., disponible sur www.ccomptes.fr

En décembre 2015, la ministre de la santé a présenté un plan national 2015-2018 pour le développement des soins palliatifs et l'accompagnement en fin de vie, qui prévoit de développer les prises en charge à domicile et dans les établissements médico-sociaux (en soutenant les projets initiés par les professionnels de ville et en renforçant les coordinations entre les acteurs de la prise en charge sanitaire), de réduire les inégalités d'accès aux soins palliatifs (en mettant en place dans chaque région un projet spécifique, en créant de nouvelles unités de soins palliatifs afin que toutes aient au moins 1 lit de soins palliatifs pour 100 000 habitants d'ici à 2018, ainsi que 30 nouvelles équipes mobiles sur le territoire) et d'accroître les compétences des professionnels de santé (en structurant et en décloisonnant les formations initiale et continue dans ce domaine, en améliorant la reconnaissance des pratiques interdisciplinaires et en créant une filière universitaire dédiée aux soins palliatifs).

La mise en place de ce plan national apparaît décisif pour l'amélioration de la politique de soins palliatifs, même si plusieurs leviers restent à mobiliser : la négociation, à rouvrir par l'assurance maladie, d'un avenant à l'accord cadre interprofessionnel avec l'union nationale des professionnels de santé afin d'organiser et de valoriser l'intervention d'équipes pluri-professionnelles assurant une prise en charge coordonnée des patients ; la mise en place de modalités spécifiques de financement des soins palliatifs au sein des structures hospitalières de moyen et long-séjour, afin de favoriser les prises en charge palliatives de longue durée.

b) La santé dans les outre-mer

Dans son rapport public thématique de 2014⁸¹ *La santé dans les outre-mer : une responsabilité de la République*, la Cour a souligné que les départements et collectivités d'outre-mer étaient confrontés à des problématiques sanitaires d'une nature et d'une ampleur particulière et appelé les pouvoirs publics à mettre en œuvre une stratégie de santé publique plus efficiente que celle esquissée par le plan santé outre-mer de 2009.

⁸¹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : la santé dans les outre-mer, une responsabilité de la République*. La Documentation française, juin 2014, 287 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Les recommandations de ce rapport, puis les propositions formulées par la délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale dans le cadre du débat autour de la loi de modernisation de notre système de santé du 26 janvier 2016, ont suscité l'élaboration d'une stratégie de santé pour les outre-mer, présentée par les ministres de la santé et des outre-mer en mai 2016, dont la conception traduit des progrès par rapport au plan de 2009.

Cette stratégie comporte un nombre réduit d'axes (renforcer la prévention pour mieux lutter contre les inégalités de santé, améliorer la veille, l'évaluation et la gestion des risques sanitaires, mieux répondre aux besoins des citoyens dans le champ de l'autonomie, renforcer l'efficacité du système de santé et mieux assurer l'accès aux droits), déclinés en des objectifs détaillés (au nombre de 22), puis en des actions précises (62). Afin d'en assurer la réalisation, cette stratégie prévoit que ces actions soient inscrites dans les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens des agences régionales de santé (par la voie d'avenants) et dans les programmes de travail des agences sanitaires nationales et d'autres opérateurs de l'État. Enfin, la mise en œuvre de la stratégie doit être évaluée en continu par un comité de pilotage co-présidé par le secrétaire général des ministères sociaux et par le directeur général des outre-mer.

3 - L'amélioration de la gestion et la mise en œuvre des politiques publiques par les établissements et entreprises publics

a) Business France

Dans un rapport particulier de 2015 relatif à Ubifrance⁸², la Cour formulait dix recommandations. Le nouvel opérateur Business France, regroupant Ubifrance et l'agence française pour les investissements internationaux (AFII), en a tenu compte, notamment pour recentrer ses actions et pour davantage quantifier leur efficacité.

Ainsi, sous l'égide du ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI), un accord de partenariat a été signé entre les chambres de commerce et d'industrie (CCI) en France, Business France et les CCI à l'étranger, permettant un partage des rôles.

Pour ce qui concerne les activités d'investissements étrangers en France, des axes stratégiques ont été retenus, notamment pour concentrer

⁸² Cour des comptes, *Rapport particulier sur les comptes et la gestion d'Ubifrance*, novembre 2015, 71 p., disponible sur www.ccomptes.fr

les efforts de prospection sur des segments prioritaires les plus créateurs de valeur pour l'économie française et vers des fonctions à forte valeur ajoutée, en privilégiant un « cœur de cible » constitué d'investissements mobiles dans les fonctions de production, de recherche et développement et de tertiaire supérieur.

Enfin, plusieurs indicateurs permettant de mesurer l'efficacité des actions sont désormais suivis (nombre de volontariats international en entreprise, nombre de courants d'affaires, nombre de plans d'action internationale engagés par les entreprises de taille intermédiaire) et des mesures ont été prises pour améliorer la gestion de l'organisme, notamment en matière de stratégie immobilière, de développement de la comptabilité analytique et de gestion du personnel.

b) La Cité de l'architecture et du patrimoine

Un an après publication par la Cour, six des dix-neuf recommandations adressées à la Cité de l'architecture et du patrimoine dans le rapport particulier qui lui était consacré⁸³ ont été totalement suivies d'effet : la révision des mécanismes de fixation de la part variable du président ; la rationalisation de la programmation ; la soumission au conseil d'administration des règles précisant le type de partenaires susceptibles de bénéficier de la mise à disposition commerciale des espaces de l'établissement ; la conclusion d'un accord d'entreprise ; la réalisation d'une étude sur les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des contrats multiservices et le renouvellement des concessions commerciales.

Ceci constitue un degré très satisfaisant de mise en œuvre⁸⁴.

⁸³ Cour des comptes, *Rapport particulier sur l'activité, la gestion et les comptes de la Cité de l'architecture et du patrimoine*, avril 2015, 142 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁸⁴ Sans être totalement mises en œuvre, dix recommandations ont par ailleurs fait l'objet d'avancées. Parmi les plus importantes figurent : l'adoption d'un plan de retour à l'équilibre financier comprenant un ensemble de mesures d'économies (515 000 € d'économies estimées en 2016 dont il conviendra de vérifier l'effectivité) ainsi que le renforcement du rôle d'orientation et de contrôle du conseil d'administration

c) Les délégations régionales de l'Office national d'information sur les enseignants et les professions (ONISEP)

Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a saisi l'occasion offerte par l'ajustement de son organisation déconcentrée, à la suite de la réforme de la carte régionale, pour mettre en œuvre la recommandation de la Cour relative à l'organisation des délégations régionales de l'Office national d'information sur les enseignants et les professions (ONISEP).

La première recommandation du référé de 2014 sur l'ONISEP⁸⁵ portait en effet sur l'adaptation de la forme de la représentation régionale de l'ONISEP à la régionalisation de l'orientation. Cette recommandation a été entièrement mise en œuvre au 1^{er} janvier 2016 en application du décret du 10 décembre 2015 relatif aux régions académiques et les délégations régionales correspondent désormais aux nouvelles régions académiques, qui correspondent elles-mêmes aux nouvelles régions.

d) Le recours par Pôle emploi à des opérateurs privés

Plusieurs des recommandations formulées par la Cour dans son rapport remis au Parlement en mai 2014 sur le recours par Pôle emploi à des opérateurs privés pour le placement des demandeurs d'emploi⁸⁶ ont été mises en œuvre à l'occasion de la vague de marchés conclus par Pôle emploi pour la mise en œuvre de nouvelles prestations en 2015 et 2016. C'est notamment le cas des recommandations qui portaient sur les modalités de la commande publique :

- la meilleure prise en compte du profil des demandeurs d'emploi et des perspectives de reclassement sur la zone géographique de recherche d'emploi dans la rémunération des prestataires a trouvé notamment à s'appliquer dans les cahiers des charges des nouvelles prestations de 2015 « Activ'emploi » ou « Activ'Créa » de 2016 ;
- l'attention plus grande portée à l'offre technique dans les critères de sélection des attributaires des marchés et le rejet, sur critères objectifs,

⁸⁵ Cour des comptes, *Référé, l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP)*, août 2014, 5 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁸⁶ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, sur le recours par Pôle emploi aux opérateurs privés pour l'accompagnement et le placement des demandeurs d'emploi*. Juillet 2014, 163 p., disponible sur www.ccomptes.fr

des offres tarifaires anormalement basses ont été appliqués dans la mesure où dorénavant pour les nouvelles prestations la pondération du critère relatif à la qualité technique s'établit à 70 % contre 30 % pour le prix.

Pour assurer la viabilité des marchés, la Cour recommandait également une plus grande implication des équipes locales de direction dans la gestion des flux de demandeurs d'emploi orientés vers les opérateurs privés. Le rapprochement des opérateurs privés et des agences a répondu à cette recommandation.

Enfin, la recommandation sur l'amélioration du contrôle qualité, par Pôle emploi, des prestations externalisées a également été satisfaite.

e) Les établissements pour personnes âgées dépendantes et adultes handicapés

Dans son référé de novembre 2014 sur les établissements pour personnes âgées dépendantes et adultes handicapés⁸⁷, la Cour a recommandé de « généraliser à l'ensemble des établissements y compris ceux relevant de la compétence exclusive des départements, l'obligation de conclure des contrats d'objectifs et de moyens et fixer les seuils de déclenchement de cette obligation pour en permettre la mise en œuvre ». Cette recommandation est mise en œuvre par les lois du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement et du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016. Ces contrats permettront à terme d'établir des relations assainies, car basées sur des objectifs et des financements pluriannuels clarifiés, entre l'administration et les gestionnaires des établissements.

f) Le groupe « Électricité de Strasbourg »

L'ensemble des recommandations formulées en 2015 sur le groupe « Électricité de Strasbourg »⁸⁸, filiale d'EDF réalisant un chiffre d'affaires

⁸⁷ Cour des comptes, *Référé, Le financement des établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes (Éhpad) et des adultes handicapés*, novembre 2014, 7 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁸⁸ Cour des comptes, *Rapport particulier, La gestion du groupe Électricité de Strasbourg, exercices 2007 à 2012*, octobre 2014, 52 p., disponible sur www.ccomptes.fr

de 950 M€, ont été totalement mises en œuvre (à l'exception d'une seule, devenue sans objet). Ces recommandations portaient pour l'essentiel sur les relations entre Électricité de Strasbourg et ses filiales ainsi que sur l'amélioration de la présentation des états financiers.

B - Des exemples de recommandations partiellement mises en œuvre

Le taux de mise en œuvre des recommandations varie souvent en fonction de leur ancienneté. Plusieurs années peuvent en effet être nécessaires pour la mise en œuvre effective de certaines recommandations.

Les exemples présentés ci-après concernent les deux cas que la Cour distingue parmi les recommandations partiellement mises en œuvre. En effet, certaines évolutions en cours peuvent être annonciatrices de mesures plus concrètes, qui conduiront à une mise en œuvre totale (1^{ère} et 2^{ème} parties), alors que d'autres évolutions laissent entrevoir qu'au bout des trois années de suivi la mise en œuvre de la recommandation restera incomplète (3^{ème} partie).

Ces exemples de recommandations de la Cour qui n'ont que partiellement produit leurs effets concernent aussi bien les ministères que les établissements et entreprises publiques.

1 - Des recommandations en cours de mise en œuvre par les ministères

a) Le versement de la solde des militaires

Dans son rapport public annuel de 2016, la Cour recommandait plusieurs améliorations dans la gestion du versement de la solde des militaires⁸⁹. Trois des cinq recommandations qui y étaient émises ont été totalement mises en œuvre dans un délai très bref :

⁸⁹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, Tome II. Le versement de la solde des militaires : en dépit des efforts engagés, des dysfonctionnements persistants. La documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr

- l'interprétation des règles de prescription applicables aux indus versés antérieurement au 31 décembre 2011 et aux avances de solde a été précisée par le ministère de la défense ;
- le pilotage des douze chantiers d'amélioration est désormais effectué à travers un tableau de bord du suivi des chantiers de l'application de gestion « Louvois », établi mensuellement ;
- enfin le partage complet et rapide de l'information entre les équipes en charge de Louvois, de l'application « Source Solde »⁹⁰ et des ressources humaines est devenu effectif grâce à une participation croisée aux différents comités stratégiques.

Les deux autres recommandations sont en cours de mise en œuvre.

b) La restauration dans les armées

Dans son référé de septembre 2015 relatif à la fonction de restauration dans les armées⁹¹, la Cour préconisait au ministère de la défense de définir et mettre en œuvre une organisation permettant d'atteindre rapidement un coût complet du repas proche de celui constaté dans les contrats d'externalisation de la restauration.

De nouveaux outils ont été mis en place en 2016, notamment l'outil DAMIER permettant une comptabilité analytique de la restauration en régie. Une nouvelle convention « Restauration-Hôtellerie et Loisirs » permet par ailleurs de disposer d'un cadre contractuel unique pour l'ensemble des marchés d'externalisation et de rationaliser le processus de contractualisation.

Ces efforts (nouvelle logique d'organisation, régie rationalisée optimisée, fermeture de points de restauration isolés) auraient, selon le ministère de la défense, permis un gain de près de 900 postes et une diminution du coût des denrées des repas de service (3,01 € en 2013 contre 2,87 € en 2016, HT). Le coût moyen d'un repas servi en régie aurait été ainsi ramené à 10,19 € en 2015, réduisant en grande partie l'écart avec le coût des repas externalisés (évalué à 9,70 € HT).

⁹⁰ Le logiciel « Source Solde » devrait remplacer l'application « Louvois » à partir de la fin de l'année 2017.

⁹¹ Cour des comptes, *Référé, La fonction restauration dans les armées*, septembre 2015, 4 p., disponible sur www.ccomptes.fr

c) Les restructurations militaires

Deux des recommandations formulées par la Cour dans son rapport au Parlement de novembre 2014 relatif aux aides de l'État aux territoires concernés par les restructurations des armées⁹² sont en cours de mise en œuvre.

Le ministère de la défense a en effet poursuivi son effort pour concentrer les aides sur les territoires les plus sinistrés par le départ d'unités et déboucher, le cas échéant, sur des contrats de restructuration de site de la défense (CRSD), ainsi que le recommandait le rapport. Ainsi, le contrat de redynamisation des sites de défense de Polynésie a été signé au début de l'année 2016, et d'autres contrats, issus des décisions ministérielles pour 2014 et 2015, ont également été signés ou étaient en 2016 en cours de signature (Varenes sur Allier, Châteaudun, Luxeuil, Châlons-en-Champagne, Creil, Dijon). D'autres contrats ont en revanche été abandonnés faute de projet, ou d'un projet suffisamment abouti (Nouvelle Calédonie, Tarn et Garonne, Mayotte).

La recommandation « d'accorder une attention plus importante et mieux différenciée au devenir des emprises délaissées » est progressivement mise en œuvre, au cas par cas : à Varenes sur Allier, l'entreprise Nizerolles systèmes électroniques s'est ainsi installée sur le site de l'ancien détachement Air et à Châteaudun, un complexe autour du sport automobile est en cours d'installation.

d) La lutte contre la contrefaçon

Dans un référé de 2014 relatif à la lutte contre la contrefaçon⁹³, la Cour formulait six recommandations parmi lesquelles cinq commencent à être suivies. Le ministère de l'économie et des finances a pris des mesures qui s'appuient sur les recommandations de la Cour⁹⁴ :

⁹² Cour des comptes, *Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, sur les aides de l'État aux territoires concernés par les restructurations des armées*, décembre 2014, 108 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁹³ Cour des comptes, *Référé, La politique publique de lutte contre la contrefaçon*, septembre 2014, 4 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁹⁴ Seule la recommandation préconisant de s'assurer qu'aucune des zones qui peuvent être des foyers de fabrication ou de distribution de produits contrefaits n'échappe à la compétence des acteurs publics chargés de la veille, des contrôles et de l'action répressive au niveau territorial n'est pas mise en œuvre.

- le comité « Bercy contrefaçon », qui regroupe les directions du ministère concernées par la lutte contre la contrefaçon (direction générale des douanes et des droits indirects, direction générale des entreprises et Institut national de la propriété intellectuelle, direction générale du Trésor et direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes), se réunit régulièrement depuis février 2013 afin de créer des synergies et de déterminer des positions communes à faire valoir auprès des partenaires extérieurs ;
- une structure interministérielle devrait réunir l'ensemble des administrations en charge de la lutte contre la contrefaçon et de la protection de la propriété intellectuelle pour coordonner leur action. Présidée par un haut fonctionnaire, elle serait pilotée par la Douane qui en assurerait le secrétariat général ;
- les pouvoirs de la Douane ont été renforcés en 2014 et 2015. Deux services à compétence nationale (direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières et service national de la douane judiciaire) réalisent des enquêtes administratives et judiciaires sur l'ensemble du territoire ;
- la direction générale des entreprises, l'Institut national de la propriété industrielle et l'Union des Fabricants conduisent une étude portant sur l'évaluation des conséquences économiques des pratiques de contrefaçon en France, dont les résultats seront publiés au cours du premier semestre 2017 ;
- la directive (UE) 2015/2436 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2015 rapprochant les législations des États membres sur les marques et le règlement (UE) 2015/2424 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2015 modifiant le règlement (CE) 207/2009 du Conseil sur la marque communautaire ont été publiés au Journal officiel de l'Union européenne en décembre 2015. Afin de compléter le dispositif, la directive, applicable aux marchandises suspectées de porter atteinte à une marque nationale, doit être transposée avant le 15 janvier 2019 en droit interne afin d'être mise en œuvre.

e) La gestion des amendes

Dans son rapport public annuel 2015⁹⁵, la Cour formulait plusieurs messages s'agissant de la proportion encore trop importante d'infractions non sanctionnées, du manque de coordination des acteurs impliqués et de la quasi-absence de supervision de l'activité des officiers du ministère public. Ces messages s'accompagnaient de sept recommandations qui font l'objet, pour la plupart, d'une mise en œuvre en cours.

Ainsi par exemple, l'application de la recommandation préconisant d'augmenter le taux de disponibilité des radars a permis une augmentation de ce taux de 0,37 % en moyenne sur les six premiers mois de l'année 2016 et d'aboutir à un taux de disponibilité des radars de 93 % - ce mouvement devant être poursuivi.

S'agissant du cadre à renforcer en cas de changement d'adresse des titulaires de cartes grises, le ministère a commencé à actualiser les informations disponibles sur les sites internet. Par ailleurs, une fiche d'information du public à l'attention des préfetures et des professionnels de l'automobile était en 2016 en cours de rédaction. Enfin, dans le cadre du « plan préfetures nouvelle génération », le ministère indique que l'obligation du changement de carte grise en cas de changement d'adresse sera prise en compte par la nouvelle téléprocédure de délivrance des titres.

f) La mutualisation des moyens départementaux de la sécurité civile

Dans sa communication à la commission des finances du Sénat de 2013⁹⁶, la Cour recommandait notamment de rationaliser le déploiement des équipements de formation, de rendre obligatoire une étude d'opportunité sur les mutualisations avec les structures déjà existantes dans les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) voisins ou sur les possibilités d'une telle mutualisation pour l'avenir et de mettre en œuvre sous la responsabilité du préfet de zone un schéma zonal des structures de formation garantissant leur emploi optimal.

⁹⁵ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Tome II. Les amendes de circulation et de stationnement routiers : des progrès dans la gestion, p. 37-67. La Documentation française, février 2014, 428 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁹⁶ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances du Sénat sur la mutualisation des moyens départementaux de la sécurité civile*, novembre 2013, disponible sur www.ccomptes.fr

En réponse sur ce point, le ministère de l'intérieur indique que la création de plateaux à vocation interdépartementale se réalise de plus en plus dans une dynamique de mutualisation. Au-delà, la démarche de contrat territorial de réponse aux risques majeurs (COTTRIM) expérimentée en 2015 et 2016 permet de favoriser un recours accru à la mutualisation, entre autres domaines, dans celui de la formation. Cette démarche devrait être étendue dans l'ensemble des zones de défense. Le ministère de l'intérieur précise qu'un travail est en cours au travers des habilitations et certifications des organismes de formation des SDIS.

Dans la même communication, la Cour recommandait de recourir davantage aux groupements de commande ou aux centrales d'achat pour l'acquisition des équipements de sécurité civile et de poursuivre les travaux pour faire converger les caractéristiques techniques des engins de lutte contre l'incendie. À cet égard, le service de l'achat, de l'équipement et de la logistique de la sécurité intérieure du ministère de l'intérieur a produit depuis septembre 2015 trois cahiers des charges types pour certaines catégories d'équipements et anime des groupements inter-SDIS pour regrouper les commandes et rechercher la convergence des spécifications techniques. D'ores et déjà, des gains sont observés dans les achats ainsi regroupés.

2 - Des recommandations en cours de mise en œuvre par les établissements et les entreprises publiques

a) L'Imprimerie nationale

Dans un rapport particulier de 2015 sur les comptes et la gestion de l'Imprimerie nationale⁹⁷, la Cour des comptes formulait neuf recommandations tendant à une amélioration de son fonctionnement.

La Cour observe une réelle volonté de l'Imprimerie nationale et des services du Premier ministre de les mettre en œuvre : sur neuf

⁹⁷ Cour des comptes, *Rapport particulier sur rapport sur les comptes et la gestion de l'Imprimerie nationale pour les exercices 2009 à 2014*, juillet 2015, 84 p., disponible sur www.ccomptes.fr

recommandations, outre les deux pleinement mises en œuvre⁹⁸, sept sont en cours de mise en œuvre.

Ces recommandations en cours de mise en œuvre sont relatives au comité des offres, au renforcement du contrôle interne, au suivi de la rentabilité de chaque activité concurrentielle, au chantier de la réduction des coûts et de celle des prix des produits sous monopole et enfin à l'examen approfondi des tâches d'impression encore assurées par les administrations publiques. L'ensemble de ces chantiers de réformes attendues est lancé et une application progressive dans le temps est programmée.

b) L'Institut de France et les cinq académies

Dans son rapport public thématique de 2015 consacré à l'Institut de France et aux cinq académies⁹⁹, la Cour avait formulé 19 recommandations dont beaucoup portaient sur l'amélioration de leur cadre de gestion.

Sur ces 19 recommandations, plus de la moitié sont en cours de mise en œuvre.

Ainsi, l'Institut et ses tutelles se sont saisis de plusieurs d'entre elles : définition des principes de la gestion budgétaire et comptable publique à l'Institut de France, mise en place d'un nouveau système d'information budgétaire et comptable, lancement de la certification des comptes avec une consultation en cours pour le choix du prestataire, règles de gestion mutualisée des personnels, régularisation des logements de fonction, modalités de calcul des frais de gestion mis à la charge des fondations par l'Institut et les académies, règles de gestion des portefeuilles de valeurs mobilières, etc. Si d'autres recommandations restent non mises en œuvre, l'effort d'amélioration de la gestion paraît indéniable.

La Cour avait par ailleurs posé la question du régime comptable applicable à l'Institut de France et aux cinq académies et recommandé la modification du décret du 11 mai 2007 portant règlement financier de ces institutions ou, à défaut, celle du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Manifestement, la première

⁹⁸ Elles concernent le chantier de la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC) et de la définition des axes de développement de son offre de services.

⁹⁹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : L'Institut de France et les cinq académies : un patrimoine exceptionnel, une gestion manquant de rigueur*. La Documentation française, avril 2015, 211 p., disponible sur www.ccomptes.fr

solution a été retenue : un projet de modification du règlement financier de l'Institut de France et des académies a été transmis au Secrétariat général du gouvernement pour approbation par décret en Conseil d'État. La publication de ce texte introduirait les principes fondamentaux de la gestion budgétaire et comptable publique du décret du 7 novembre 2012.

c) La lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France

Dans l'insertion au rapport public annuel de 2016 consacrée à la lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France¹⁰⁰, la Cour recommandait à la RATP, à la SNCF et au syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) de définir un outil harmonisé et stable de mesure de la fraude et de développer une stratégie de communication dissuasive contre la fraude.

Cette recommandation fait l'objet d'un suivi de mise en œuvre : les opérateurs ont mentionné à la Cour la prise en compte de cet objectif dans le contrat STIF-SNCF 2016-2019, des premiers échanges sur l'état des lieux et les convergences envisageables et le lancement le 19 septembre 2016 d'une campagne commune de communication « *corporate* » axée sur la sensibilisation à la lutte contre la fraude.

d) Les agences de l'eau

Dans l'insertion au rapport public annuel de 2015 consacrée aux agences de l'eau et à la politique de l'eau¹⁰¹, la Cour demandait de mettre en place un dispositif de prévention des conflits d'intérêts pour les membres des instances de gouvernance des agences et pour leur personnel. Cette recommandation a reçu un début de mise œuvre avec la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages qui prévoit la mise en place d'une commission des aides dans

¹⁰⁰ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, Tome I. La lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France : un échec collectif, p. 537-577. La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁰¹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I. Les agences de l'eau et la politique de l'eau : une cohérence à retrouver, p. 69-164. La documentation française, février 2015, 571 p., disponible sur www.ccomptes.fr

chaque conseil d'administration, l'obligation de souscrire une déclaration publique d'intérêt et la fixation par décret à venir, de règles de déontologie.

3 - Des recommandations dont la mise en œuvre est incomplète

a) Les ressources exceptionnelles dans le financement de la défense

Dans son rapport public annuel de 2016¹⁰², la Cour constatait que la loi d'actualisation de la programmation militaire du 29 juillet 2015 avait décidé de mettre un terme aux procédés des ressources exceptionnelles, suivant en cela ses recommandations précédentes. Toutefois, cette loi n'a pas mis fin à la possibilité de prévoir de financer une part des dépenses militaires par des recettes exceptionnelles, à hauteur de 0,9 Md€.

La Cour confirmait alors que le maintien du recours à des financements aléatoires ne semblait pas compatible avec la mise en œuvre d'une politique de souveraineté. Elle recommandait de supprimer tout recours à des ressources exceptionnelles pour assurer l'équilibre du financement de la mission défense dans les lois de programmation militaire.

Cette recommandation reste mise en œuvre de manière incomplète : sur la période 2015-2019, il est toujours attendu 830 M€ de ressources de cessions immobilières et 200 M€ de cessions de matériels qui constituent un recours, certes limité mais persistant, à des recettes exceptionnelles.

b) L'hospitalisation à domicile

L'hospitalisation à domicile (HAD) permet à un malade atteint de pathologies lourdes et évolutives de bénéficier à son domicile ou à l'établissement médico-social qui l'héberge de soins médicaux et paramédicaux complexes et coordonnés que seuls des établissements de santé peuvent lui prodiguer.

Dans son rapport annuel sur la sécurité sociale de 2013, la Cour a constaté que l'HAD (106 000 patients en 2014) était très peu développée

¹⁰² Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, Tome II. La réduction des ressources exceptionnelles dans le financement de la défense nationale : une clarification bienvenue, p. 239-259. La Documentation française, février 2016, 639 p., disponible sur www.ccomptes.fr

en France (0,6 % de l'ensemble des hospitalisations complètes), malgré son intérêt pour la qualité de vie des patients et sa contribution potentielle à une efficacité accrue des dépenses d'assurance maladie, ses coûts étant, selon des études encore partielles, moins élevés que ceux de l'hospitalisation conventionnelle (la comparaison avec les coûts des prises en charge coordonnées des professionnels libéraux de santé n'étant quant à elle pas encore établie). Elle a dès lors formulé trois recommandations visant à mieux définir le positionnement de l'HAD dans l'offre de soins et à clarifier son rôle, son fonctionnement et son financement.

Depuis lors, la commission des affaires sociales et la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale de l'Assemblée nationale ont demandé à la Cour d'actualiser ses constats¹⁰³.

Dans la communication qu'elle leur a remise à la fin de l'année 2015, la Cour a constaté que le rythme de progression du nombre de journées en HAD avait fléchi entre 2012 et 2014, ce qui compromet la réalisation de l'objectif de doublement d'ici à 2018 de la part de la HAD (à 1,2 %) arrêté fin 2013. Indispensables pour en asseoir la légitimité, les travaux menés par la Haute autorité de santé pour établir des référentiels d'indications médicales de l'HAD couvrent un champ encore partiel. La démonstration de l'efficacité de l'HAD n'est pas encore apportée, faute de la réalisation de la plupart des études médico-économiques nécessaires. L'étude nationale de coûts devant aboutir uniquement en 2019, le mode de tarification de l'HAD n'a pas été réformé et est de plus en plus inadapté.

Constatant que ses recommandations avaient été incomplètement mises en œuvre, la Cour les a donc réitérées : mener à terme l'élaboration des référentiels d'activité de l'HAD, réaliser des évaluations médico-économiques de la HAD par rapport aux prises en charge hospitalières conventionnelles et à différents autres types de prise en charge extra-hospitalière en ville et réformer la tarification de la HAD après avoir mené à bien dans les meilleurs délais l'étude nationale. Elle a de surcroît formulé quatre recommandations nouvelles¹⁰⁴.

¹⁰³ Cour des comptes, *Communication à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur les évolutions récentes de l'hospitalisation à domicile*, janvier 2016, 73 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁰⁴ Regrouper les structures de petite taille, simplifier le régime d'autorisation, faciliter les coopérations avec les structures médico-sociales et expérimenter de nouveaux modes de financement afin d'inciter à l'HAD à la sortie d'une hospitalisation conventionnelle ou pour l'éviter.

c) L'enseignement supérieur agricole public

Dans l'insertion au rapport public annuel de 2016 relative à la réorganisation de l'enseignement supérieur agricole public¹⁰⁵, la Cour recommandait d'achever la négociation des contrats d'objectifs et de performance et d'accélérer la démarche visant à donner des outils communs de gestion aux établissements avec notamment la réduction de la dispersion des établissements par la réduction du nombre d'implantations et la réduction du coût de la formation initiale des professeurs de l'enseignement supérieur agricole.

En 2016, ces recommandations étaient mises en œuvre de manière incomplète :

- huit établissements sur douze sont dotés de contrats, la comptabilité analytique des coûts de niveau 2 a été mise en place et un accord existe sur l'élaboration d'un système d'information de référence ;
- la mise en vente par Agrocampus Ouest de la villa « Parker » et la réduction en cours de la scolarité à l'ENSP sur le site de Marseille de trois à deux ans permettent de lancer la politique de réduction des implantations.

d) La situation financière des collectivités locales

Si, d'un point de vue général, l'année 2015 est marquée pour les collectivités locales par une amélioration de leur situation financière globale, avec notamment, une épargne brute qui a cessé de reculer, la situation entre catégories de collectivités et surtout au sein d'une même catégorie est très hétérogène.

Ainsi, la recommandation formulée par la Cour dans son rapport de 2013 sur les finances publiques locales¹⁰⁶ impliquant de « renforcer les dispositifs de péréquation horizontale afin de limiter les disparités de situation entre collectivités appartenant à une même catégorie » s'est traduite par l'adoption de dispositions législatives avec notamment

¹⁰⁵ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, Tome I. La réorganisation de l'enseignement supérieur agricole public : une réforme en trompe-l'œil, p. 635-667. La Documentation française, 696 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁰⁶ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les Finances Publiques locales*. La Documentation française, octobre 2013, 475 p., disponible sur www.ccomptes.fr

l'augmentation de la part péréquée de certaines dotations. Celles-ci demeurent toutefois encore insuffisantes, ce qui est préoccupant alors que la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ne pourra être mise en œuvre au mieux qu'à compter de 2018.

C - Des exemples de recommandations non mises en œuvre

Dans certains cas, les recommandations ne donnent lieu à aucune mise en œuvre ou à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs années de suivi, sans réel effet concret. C'est le cas par exemple quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée. Plusieurs exemples de cette absence de mise en œuvre sont donnés.

Dans certains cas, la non-mise en œuvre des recommandations tient plutôt au refus explicite des administrations concernées de les mettre en œuvre.

1 - Des recommandations encore non mises en œuvre

Parmi les recommandations de la Cour non mises en œuvre, certaines seraient susceptibles d'avoir un impact important : c'est le cas notamment de celles formulées sur le coût du lycée. D'autres exemples de recommandations non mises en œuvre peuvent être observés, qui ont été faites à l'État mais également aux régimes de sécurité sociale complémentaire et à une entreprise publique (la SNCF).

a) Le coût du lycée : l'impact fort des réformes attendues

Le rapport public thématique sur le coût du lycée¹⁰⁷ comportait dix recommandations dont la mise en œuvre visait à l'amélioration de l'efficacité de cette strate très coûteuse du système éducatif par rapport à ses équivalents dans les autres pays de l'OCDE. En effet, la Cour constatait que, rapportées au nombre de lycéens, les dépenses françaises étaient plus

¹⁰⁷ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le coût du Lycée*. La Documentation française, septembre 2015, 133 p., disponible sur www.ccomptes.fr

importantes que celles de la plupart des pays comparables à la France : l'écart de coût moyen entre le lycée français et les lycéens des autres pays membres de l'OCDE est de 38 % (le coût annuel d'un lycée français en 2011 était de 10 102 € contre 7 347 € dans l'OCDE).

Aucune de ces recommandations n'a fait l'objet d'un début de mise en œuvre. Certaines d'entre elles sont très structurelles, et leur mise en œuvre est sans doute difficile du fait de leurs impacts très forts : la réduction du temps d'instruction pour les élèves, de la dispersion de l'offre de formation et de la complexité du baccalauréat, la révision de la densité du réseau des établissements en particulier entrent dans cette catégorie. Mais la mise en œuvre effective de ces recommandations pourrait autoriser à terme des redéploiements très significatifs de crédits à l'intérieur du système éducatif, par exemple au bénéfice du premier degré ou de la gestion des enseignants.

b) L'avenir du musée national des arts et traditions populaires

Dans l'insertion au rapport public annuel relative au MuCEM¹⁰⁸, la Cour soulignait l'absence totale d'anticipation s'agissant du devenir du bâtiment de l'ancien musée national des arts et traditions populaires (MNATP), situé dans le bois de Boulogne à Paris, laissé dans un état de quasi-abandon. Elle mettait en avant la longue période de latence - huit ans - qui s'était écoulée entre la fermeture du bâtiment au public (en septembre 2005) et le départ définitif des équipes du service à compétence nationale MuCEM (le 31 mai 2013), cette période n'ayant pas été mise à profit pour trouver une nouvelle affectation à ce bâtiment ou négocier avec la Ville de Paris les modalités de sa rétrocession.

En réponse à la recommandation de la Cour qui préconisait de rétrocéder ou réaffecter rapidement le bâtiment parisien du MuCEM, le ministère de la culture et de la communication indique qu'il « a réitéré, par courrier du 8 juin 2016, son intention de remettre à la Ville de Paris le bâtiment des ATP ». La convention de mise à disposition au profit de l'État, conditionnée par l'existence d'un musée des arts et traditions populaires, est en effet arrivée à échéance le 31 décembre 2014.

¹⁰⁸ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I-2. Le MuCEM : une gestation laborieuse, un avenir incertain, p. 99-143. La Documentation française, février 2015, 455 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Devant le refus renouvelé de la Ville de Paris, le ministère a de nouveau sollicité une rencontre avec elle afin de parvenir à une solution concertée. En septembre 2016, aucune avancée n'avait pu être constatée, le ministère n'ayant fait état d'aucune mesure concrète permettant de débloquent ce dossier à moyen terme.

c) L'association pour la formation professionnelle des adultes

Dans le rapport remis au Parlement en décembre 2013 sur l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)¹⁰⁹, la Cour recommandait d'explicitier la stratégie de l'État justifiant le soutien financier apporté à cette association.

Dans sa réponse à la Cour, le ministère chargé du travail rappelle différents aspects de l'activité actuelle de l'AFPA, notamment en tant qu'organisme de formation accueillant principalement des publics éloignés de l'emploi et opérateur assurant l'ingénierie des titres professionnels pour le compte du ministère.

Il considère que l'AFPA est un partenaire essentiel pour l'État, dont l'inscription dans le service public de l'emploi a été récemment renforcée avec la loi du 17 août 2015 sur le dialogue social et l'emploi. Celle-ci prévoit la transformation de l'organisme en établissement public industriel et commercial (EPIC), au plus tard en février 2017. Son maillage territorial et sa capacité d'hébergement et de restauration constituent selon le ministère des atouts importants pour accueillir les demandeurs d'emploi en formation.

Ces considérations demeurent toutefois très générales et le ministère ne détaille pas davantage les raisons qui ont conduit l'État à intervenir massivement dans le sauvetage financier de l'AFPA à partir de 2012. Il n'indique pas non plus comment sera assuré l'avenir financier de l'organisme qui demeure très fragile. Les débats actuels autour de la rédaction de l'ordonnance qui portera création de l'EPIC au 1^{er} janvier 2017 témoignent d'ailleurs de l'ambiguïté de la position de l'État concernant les missions qui seront dévolues à l'EPIC et celles qui le seront à sa filiale commerciale. Dans ces conditions, la recommandation de la Cour ne peut pas être considérée comme mise en œuvre.

¹⁰⁹ Cour des comptes, *Communication aux commissions des finances et des affaires sociales du Sénat sur l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)*, décembre 2013, 155 p., disponible sur www.ccomptes.fr

d) Les soutiens à la filière forêt-bois

Dans son rapport au Parlement de 2015 sur les soutiens à la filière forêt-bois¹¹⁰, la Cour recommandait de confier intégralement au centre national de la propriété forestière la mission de développement forestier pour les forêts privées et d'en décharger les chambres d'agriculture.

Le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt répond que ce sujet sera abordé dans le cadre d'une mission confiée au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) sur les centimes forestiers sans s'engager sur une perspective de mise en œuvre : cette recommandation ne peut ainsi être regardée comme faisant l'objet d'un début de mise en œuvre.

e) Les cotisations de retraites complémentaires des salariés

Dans un rapport public thématique de 2014 *Garantir l'avenir des retraites complémentaires des salariés du secteur privé (AGIRC-ARRCO)*¹¹¹, la Cour a souligné que, malgré les enjeux majeurs qui s'y attachent, les cotisations sociales versées par les employeurs de salariés aux groupements de protection sociale afin de les financer (63,8 Md€ en 2015) n'étaient soumises à aucun contrôle.

En effet, ces organismes de droit privé ne sont pas dotés de prérogatives de puissance publique qui leur permettraient de vérifier l'exhaustivité des assiettes déclarées, ce qui peut favoriser des absences de déclaration ou des sous-déclarations d'assiette. Pour autant, les dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 qui confient aux URSSAF une mission de contrôle de ces cotisations par délégation des régimes AGIRC-ARRCO n'étaient pas appliquées.

Quelque dix années plus tard, ces dispositions demeurent lettre morte, ce qui a conduit la Cour à insister à nouveau, dans un rapport public thématique *Simplifier la collecte des prélèvements versés par les*

¹¹⁰ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances du Sénat, les soutiens à la filière forêt-bois*, avril 2015, 191 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹¹¹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Garantir l'avenir des retraites complémentaires des salariés (AGIRC-ARRCO)*. La Documentation française, décembre 2014, 188 p., disponible sur www.ccomptes.fr

entreprises de juillet 2016¹¹², sur la nécessité de soumettre sans délai les cotisations de retraites complémentaires des salariés au contrôle des URSSAF.

Au même moment, les régimes AGIRC-ARRCO et le réseau des URSSAF ont saisi la direction de la sécurité sociale d'une proposition de nouvelle expérimentation du contrôle d'assiette en 2018 (prévue d'ici à 2017 par la convention d'objectifs et de gestion 2014-2017 du réseau des URSSAF avec l'État), préalablement à toute généralisation, et de demandes d'évolution des textes visant à sécuriser au plan juridique la procédure de redressement qu'elles avaient formulées en 2011, à l'issue d'une première expérimentation. Ces propositions et demandes, qui reposent sur un partage des tâches entre les URSSAF et les groupements de protection sociale, avaient alors été écartées par la direction de la sécurité sociale. Elles semblent devoir l'être à nouveau.

La permanence de l'absence de contrôle des cotisations de retraites complémentaires des salariés du secteur privé est parfaitement injustifiable au regard de la volonté exprimée par le législateur de mettre fin à une situation qui porte préjudice aux ressources des régimes AGIRC-ARRCO, aux droits des salariés (proportionnels aux salaires déclarés comme étant soumis à cotisation) et à l'égalité des conditions de concurrence entre les entreprises.

f) Les facilités de circulation à la SNCF

Dans son rapport public annuel de 2014¹¹³, la Cour consacrait une insertion aux facilités de circulation à la SNCF, estimant qu'une rationalisation s'imposait dans ce domaine.

Limité à l'origine à la « famille nucléaire », le système a été étendu progressivement à de nombreux ayants droit. De ce fait, le régime bénéficie actuellement à plus de 1 100 000 personnes, dont les cheminots ne représentent plus que 15 %. Le coût direct de la gestion des facilités de circulation se situe selon la Cour à environ 25 M€ par an. Il faut y ajouter

¹¹² Cour des comptes, *Rapport public thématique : Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises*. La Documentation française, juillet 2016, 273 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹¹³ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Tome II. Les facilités de circulation de la SNCF : une rationalisation à peine entamée, p. 325-345. La Documentation française, février 2014, 428 p., disponible sur www.ccomptes.fr

le manque à gagner commercial pour l'entreprise estimé entre 50 et plus de 100 M€ par an.

Pour remédier à cette situation coûteuse, la Cour formulait quatre recommandations relatives aux modalités d'attribution, à l'application des dispositions relatives aux contributions sociales et au régime fiscal des avantages en nature et à l'élaboration d'une annexe comptable portant estimation du coût et du manque à gagner liés à ces facilités de circulation.

Or, aucune de ces recommandations n'a été mise en œuvre et le climat social pèse sur la détermination déjà faible de l'entreprise pour réformer ce dispositif.

g) Le suivi de l'évolution des effectifs et de la masse salariale des collectivités territoriales

La participation des collectivités au redressement des comptes publics passe par la réalisation d'économies sur leurs dépenses, notamment celles relatives aux dépenses de personnel qui connaissent une forte croissance (+ 4 % entre les exercices 2013 et 2014 et + 1,9 % entre 2014 et 2015).

Dans son rapport public thématique de 2013 sur les finances publiques locales¹¹⁴, la Cour recommandait de bâtir un système d'information complet sur l'évolution des effectifs par niveau de collectivités et sur les différents éléments d'évolution de la masse salariale.

Dans sa réponse formulée à l'occasion de la précédente campagne de suivi des recommandations, le ministère chargé des collectivités territoriales soulignait l'impossibilité de mettre en œuvre cette recommandation en raison de l'indisponibilité des données utiles à la conception du système d'information.

En septembre 2016, il a indiqué à la Cour que l'Insee avait mis en place le système d'information sur les agents des services publics qui permet de suivre l'évolution des effectifs et des salaires de l'ensemble de la fonction publique dont la fonction publique territoriale.

Pour autant, le système d'information tel qu'élaboré à ce jour ne permet toujours pas de disposer d'informations financières suffisamment affinées. Par conséquent, la recommandation reste non mise en œuvre.

¹¹⁴ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les Finances publiques locales*. La Documentation française, octobre 2013, 475 p., disponible sur www.ccomptes.fr

2 - Des recommandations qui font l'objet de refus de mise en œuvre

S'agissant des recommandations ci-après, les ministères ou les organismes concernés ont signifié à la Cour leur refus de les mettre en œuvre.

a) Les réformes de l'administration des douanes

Dans son rapport public annuel de 2014, la Cour s'intéressait aux missions fiscales de la Douane¹¹⁵ et demandait un réexamen en profondeur de ses missions et des taxes dont elle a la charge afin de recentrer celle-ci sur son cœur de métier. La Cour formulait une dizaine de recommandations en ce sens.

Par ailleurs, la Cour des comptes a rendu public, le 19 février 2015, un rapport sur l'action de la Douane dans la lutte contre les fraudes et trafics¹¹⁶. La Cour y invitait la Douane à accélérer la réorganisation de son réseau terrestre et de sa composante aéro-maritime, afin d'améliorer l'efficacité de ses contrôles. Elle insistait sur la nécessité du renforcement ou du réexamen des coopérations avec les administrations travaillant sur des fraudes et trafics connexes. Elle assortissait son rapport de treize autres recommandations.

Or, la Douane apparaît réticente à mener à bon rythme le resserrement des brigades de surveillance terrestre (seulement une quinzaine d'opérations, au stade de l'annonce mais non de la réalisation, en 2016). Elle refuse d'adapter le régime de travail aux nécessités du service dans les aéroports parisiens et la surveillance maritime et aérienne au motif des résistances prévisibles des personnels et des organisations syndicales, ce qui traduit son impuissance. Elle a enfin, tout en annonçant que la recommandation était en cours de mise en œuvre, renoncé à faire passer les tâches de programmation des contrôles du niveau régional (au sens des 42 régions douanières) au niveau interrégional, invoquant un arbitrage ministériel en ce sens.

¹¹⁵ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Tome I-2. Les missions fiscales de la Douane : un rôle et une organisation à repenser, p. 11 à 46. La Documentation française, février 2014, 417 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹¹⁶ Cour des comptes, *Communication au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale sur l'action de la douane dans la lutte contre les fraudes et trafics*, février 2015, 141 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Dans les domaines de la fraude fiscale internationale et de l'action de la Douane contre les trafics, les dispositifs de concertation entre la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) se sont effectivement développés, mais la création d'une structure nouvelle est exclue.

La DGFIP et la DGDDI rejettent le passage à une gestion rationnelle fondée sur une comptabilité analytique du service commun des laboratoires (SCL) au motif qu'elle impliquerait de les soumettre à facturation comme les autres usagers.

Les évolutions positives sont limitées comme il apparaît principalement au sujet des recommandations du rapport sur la lutte contre les fraudes et trafics. Elles portent sur le renforcement des moyens consacrés aux outils informatiques et le perfectionnement du ciblage des contrôles, qui correspondent à des orientations bienvenues de la Douane. Outre les manifestations d'immobilisme évoquées précédemment, la Douane ne se montre en réalité guère proactive dans des secteurs importants comme le régime 42, qui permet d'importer en exonération de TVA des biens qui font ensuite l'objet d'une livraison intracommunautaire (« aucune évolution » depuis le rapport) ; elle s'exonère de toute responsabilité dans la modification de la directive TVA et de la présentation des états récapitulatifs TVA qui « n'entrent pas dans [son] champ de compétences. » Sur le dernier point, elle s'est contentée de saisir la DGFIP en 2013 et attend sa réponse. Elle admet qu'elle ne traite les déclarations d'échanges de biens qu'à des « fins statistiques » et subordonne ses contrôles à cette seule finalité. Enfin, la Douane refuse tout moratoire sur l'acquisition de moyens navals et aériens.

Ces réponses s'apparentent donc à un refus de mise en œuvre des recommandations de la Cour.

b) Le temps de travail des personnels « bibliothécaires, ingénieurs, administratifs, techniciens, personnels sociaux et de santé » (BIATSS) des établissements d'enseignement supérieur

Dans le cadre du rapport sur l'autonomie des universités¹¹⁷, la Cour a recommandé de mettre en conformité la circulaire du ministère de

¹¹⁷ Cour des comptes, *Communication à la Commission des Finances du Sénat sur l'autonomie financière des universités, une réforme à poursuivre*, septembre 2015, 152 p., disponible sur www.ccomptes.fr

l'éducation nationale relative aux obligations de service des personnels BIATSS avec le décret relatif à l'ARTT dans la fonction publique.

Le ministère répond : « La circulaire du 21 janvier 2002 relative aux obligations de service des personnels IATOSS et d'encadrement, exerçant dans les services déconcentrés ou établissements relevant du ministère a pour objectif de préciser les modalités d'application du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (ARTT) dans la fonction publique de l'État. Elle rappelle notamment que la durée annuelle du travail effectif est fixée à 1 607 heures, à l'instar des autres fonctionnaires de l'État et de ses établissements publics. Cette circulaire ne saurait déroger au cadre réglementaire posé pour la fonction publique de l'État. Ce point est par ailleurs rappelé par les services du ministère lorsqu'ils sont sollicités par des établissements sur des questions relatives à la réglementation du temps de travail ».

Or, si la circulaire rappelle effectivement dans son paragraphe 2.1 que « le temps de travail d'un agent à temps complet est fixé à 1 607 heures décomptées sur une base annuelle », elle précise également quelques lignes en dessous que « les jours fériés légaux [...] sont comptabilisés comme du temps de travail effectif, pour le nombre d'heures de travail prévu dans l'emploi du temps de la semaine concernée, lorsqu'ils sont précédés ou suivis d'un jour travaillé, à l'exception des jours fériés survenant un dimanche ou un samedi habituellement non travaillés et de ceux survenant pendant une période de congés des personnels (congés annuels, temps partiel) qui ne sont pas décomptés ni récupérables ». La comptabilisation des jours fériés légaux comme du temps de travail effectif dans le calcul du temps de travail annuel entraîne automatiquement une réduction du temps réellement travaillé.

La durée effective du temps de travail des BIATSS s'établit au mieux à 1 551 heures annuelles, soit 3,5 % de temps de travail en moins que la durée légale. La simple application des textes réglementaires en vigueur pour la fonction publique de l'État ferait gagner de très nombreux emplois aux établissements d'enseignement supérieur.

Alors que tous les contrôles récents de la Cour identifient cette anomalie, le ministère se contente de faire référence à la circulaire en ignorant le problème de la comptabilisation des jours fériés.

*c) Les compléments de rémunérations
des fonctionnaires d'État outre-mer*

Dans son rapport public annuel de 2015¹¹⁸, la Cour préconisait de simplifier le régime des compléments de rémunération en le refondant sur une nouvelle architecture réglementaire structurée autour d'un décret unique et d'arrêtés ministériels.

Environ 91 000 fonctionnaires civils de l'État, soit 4,2 % de l'effectif total, sont aujourd'hui concernés par ce dispositif, dont près des deux tiers relèvent de l'éducation nationale et 10 % de la mission budgétaire *Sécurités*. La charge budgétaire des compléments de rémunération s'élevait ainsi à 1,18 Md€ en 2012. Ce sont actuellement 2 lois, 13 décrets et 11 arrêtés qui constituent les fondements des « sur-rémunérations » représentant un maquis législatif et réglementaire.

La réponse du ministère chargé de l'outre-mer à la Cour s'apparente à un refus de mise en œuvre, rappelant que les compléments de rémunération ont été créés pour tenir compte des spécificités territoriales et de la difficulté à pourvoir des postes implantés outre-mer.

d) La politique du logement en Île-de-France

Le rapport public thématique sur la politique du logement en Île-de-France¹¹⁹ fournit plusieurs exemples de refus de principe de mise en œuvre des recommandations argumentés par le ministère chargé du logement. Elles concernent : la modulation des loyers sociaux en fonction des revenus, l'harmonisation du seuil de population applicable pour l'obligation de 25 % de logements sociaux entre l'Île-de-France et la province, la suppression du droit au maintien dans les lieux dans le parc social des personnes de plus de 65 ans, et le ciblage du dispositif d'investissement locatif « Pinel ».

La recommandation visant à la remise en ordre des loyers n'est pas non plus mise en œuvre, dans un contexte où la loi relative à l'égalité et à

¹¹⁸ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I-2. Les compléments de rémunération des fonctionnaires d'État outre-mer : refonder un nouveau dispositif, p. 321-348. La Documentation française, février 2015, 455 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹¹⁹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : le logement en Île-de-France, donner de la cohérence à l'action publique*. La Documentation française, avril 2015, 224 p., disponible sur www.ccomptes.fr

la citoyenneté adoptée le 22 décembre 2016 propose de lui substituer une nouvelle politique des loyers.

e) Pôle Emploi

Dans son rapport publié en juillet 2015 *Pôle emploi à l'épreuve du chômage de masse*¹²⁰, la Cour formulait de nombreuses recommandations qui sont encore inégalement mises en œuvre¹²¹. Le directeur général de Pôle emploi exprime plusieurs désaccords avec la Cour.

C'est par exemple le cas de la recommandation visant à fixer aux conseillers ou aux équipes de conseillers des objectifs individualisés qualitatifs mais aussi quantitatifs, le cas échéant en renégociant un accord collectif de 2004 relatif au suivi de l'activité, comme la convention collective prévoyait de le faire en 2010.

Le directeur général de Pôle emploi considère que les objectifs sont à fixer au niveau de l'agence, dans une démarche de performances comparées. Les indicateurs de comparaison figurant dans le tableau de bord des résultats portent notamment sur le nombre de retours à l'emploi, le taux d'indemnisation dans les délais, le taux de satisfaction des demandeurs d'emploi et le taux de satisfaction des entreprises. La réponse du directeur n'indique pas si des conséquences sont tirées de performances significativement éloignées de la moyenne des agences comparables.

Enfin, le directeur général rappelle les stipulations figurant dans la convention collective et l'accord Unédic de 2004, ce dernier prévoyant notamment qu'il n'est pas possible d'utiliser des données issues des outils informatiques à des fins d'évaluation quantitatives ou qualitatives des agents. En 2011, un projet d'accord relatif à la mise en place de compléments variables de rémunération pour les agents de droit privé, reposant sur la performance individuelle et collective, avait été porté par la direction, mais n'avait pu aboutir. Le directeur général indique qu'il n'est ni réaliste ni souhaitable de dénoncer la convention collective nationale et

¹²⁰ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Pôle emploi à l'épreuve du chômage de masse*. La Documentation française, juillet 2015, 176 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹²¹ Certaines sont en cours de mise en œuvre (comme par exemple le développement de la complémentarité des canaux d'accès à Pôle emploi) ou mises en œuvre de manière incomplète notamment pour les recommandations tenant à la meilleure connaissance du marché du travail et des entreprises dans le recrutement et la formation des conseillers.

l'accord collectif de 2004, ce qui rend selon lui impossible l'évolution à brève échéance des modalités d'évaluation des agents non-cadres.

*f) La rémunération sur objectifs de santé publique
versée aux médecins*

La rémunération sur objectifs de santé publique (ROSP) a été généralisée par la convention médicale de 2011, d'abord au bénéfice des médecins traitants, puis a été étendue aux cardiologues, aux gastro-entérologues et aux hépatologues (404 M€ au titre de 2015).

Dans une communication à la commission des affaires sociales du Sénat de 2014 sur les relations conventionnelles entre l'assurance maladie et les professions libérales de santé¹²², la Cour a souligné que si des évolutions favorables pouvaient être constatés en matière d'optimisation et d'efficacité des prescriptions et, dans une moindre mesure, de suivi des pratiques cliniques, les résultats étaient plus contrastés, voire parfois défavorables en matière de prévention. Pour autant, aucune conséquence négative n'était tirée du non-respect des objectifs, ou de l'absence de progrès dans leur réalisation, alors même que ce non-respect peut avoir une incidence défavorable sur la santé publique.

Afin de renforcer l'effet de levier de la ROSP sur les pratiques médicales, la Cour recommandait dès lors d'introduire une solidarité financière entre les indicateurs, les résultats insuffisants au titre de certains objectifs devant conduire à réduire la rémunération liée à l'atteinte d'autres objectifs.

Dans la nouvelle convention médicale signée en août 2016, les indicateurs de la ROSP ont été revus ou actualisés pour les mettre en cohérence avec les priorités nationales de santé publique et les référentiels et recommandations internationales existants, les indicateurs relatifs à la prévention, au dépistage et à l'efficacité ont été renforcés et les seuils à atteindre ont été rehaussés pour les indicateurs reconduits. En revanche, la recommandation de la Cour d'introduire une solidarité financière entre les indicateurs pour lesquels les objectifs ont été atteints et ceux pour lesquels ils ne l'ont pas été n'a pas été intégrée à cette nouvelle convention, ce qui traduit un refus de mise en œuvre.

¹²² Cour des comptes, *Communication à la Commission des affaires sociales du Sénat sur les relations conventionnelles entre l'assurance maladie et les professions libérales de santé*, juillet 2014, 193 p., disponible sur www.ccomptes.fr

g) L'Institut français du cheval et de l'équitation

Dans son rapport public annuel de 2016¹²³, la Cour préconisait de supprimer l'Institut français du cheval et de l'équitation en organisant la dévolution des activités de service public qui y subsistent entre les ministères respectivement chargés de l'agriculture et des sports voire au haras national du Pin.

Les ministères de tutelle répondent clairement sur le repositionnement en cours de l'établissement dans la nouvelle lettre de mission adressée au directeur en mai 2016 et écartant l'hypothèse d'une suppression. Cette lettre de mission se contente de demander la mise en œuvre de la cession des sites non indispensables à la conduite des nouvelles missions de l'IFCE et le développement de projets visant à améliorer la marge financière d'activités telles que les formations dispensées par l'établissement et les spectacles du Cadre Noir de Saumur. Une mission inter-inspections (finances, agriculture, jeunesse et sports) est toutefois en cours de réalisation.

h) La répartition de la contribution des collectivités territoriales au redressement des comptes publics

La contribution des collectivités au redressement des comptes publics s'est matérialisée par une baisse des dotations de l'État en 2014 et en 2015. Cette baisse des dotations se poursuit en 2016. Celles-ci ont pour objectif d'inciter les collectivités locales à mieux maîtriser l'évolution de leurs dépenses et à réduire leur endettement.

Dans son rapport consacré aux finances publiques locales de 2014¹²⁴, la Cour a formulé une recommandation relative aux modalités de répartition de cette contribution entre collectivités, demandant que soient adoptées des modalités de répartition, entre catégories de collectivités, de la baisse des dotations de l'État qui prennent mieux en compte l'existence de marges de manœuvre plus importantes au sein du bloc communal.

¹²³ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, Tome I. L'Institut français du cheval et de l'équitation : une réforme mal conduite, une extinction à programmer, p. 581-634. La Documentation française, février 2016, 696 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹²⁴ Cour des comptes, *Rapport public thématique : les finances publiques locales*. La Documentation française, octobre 2014, 402 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Cette recommandation fait l'objet d'un refus de mise en œuvre au motif que la contribution des collectivités est le résultat d'un consensus au sein du Comité des finances locales et que le Gouvernement ne souhaite pas « ouvrir à nouveau le débat ».

*

Par l'absence ou le refus de mise en œuvre des recommandations de la Cour, les administrations renoncent, souvent, à la réalisation d'économies dont sont porteuses ces recommandations.

D - Des exemples d'économies réalisées par la mise en œuvre des recommandations

Au stade de sa formulation, dès lors qu'une recommandation vise à réduire les dépenses publiques, les économies réalisables doivent, dans la mesure du possible, être chiffrées.

Le suivi annuel permet à la Cour, lorsqu'une recommandation s'y prête, de chiffrer les effets plus ou moins directs de ses interventions antérieures. Dans certains cas, la Cour peut ainsi apprécier les économies potentielles ou effectivement réalisées résultant de la mise en œuvre d'une recommandation qu'elle a formulée.

Ces estimations se révèlent difficiles à réaliser et doivent donc être appréciées avec prudence, dans la mesure où un chiffrage fiable suppose souvent un recul de plusieurs années. Le calcul de l'impact des recommandations formulées par la Cour demeure en outre une démarche récente, que les administrations, autant que la Cour, doivent s'approprier.

Ces deux facteurs expliquent que les exemples d'économies réalisées par la mise en œuvre des recommandations de la Cour demeurent limités. Deux illustrations en sont néanmoins ici données, les dépenses de santé prises en charge par l'assurance maladie, et la mise en œuvre de mesures de rationalisation et mutualisation.

1 - La mise en œuvre de recommandations relatives aux dépenses de santé prises en charge par l'assurance maladie

Dans le cadre de ses rapports annuels sur la sécurité sociale et de communications au Parlement, la Cour formule des recommandations de

nature à permettre la réalisation d'économies significatives sur les dépenses de santé prises en charge par l'assurance maladie. Pour l'application du plan triennal d'économies « Objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) 2015-2017 », présenté en avril 2014, les pouvoirs publics ont retenu et commencé à mettre en œuvre plusieurs de ses recommandations.

a) Les dépenses de santé en établissement

Dans son rapport annuel sur la sécurité sociale de 2013¹²⁵, la Cour a souligné l'importance des économies qui pourraient être réalisées en amplifiant le recours à la chirurgie ambulatoire¹²⁶, encore insuffisamment développée dans notre pays en dépit d'une nette progression (43 % des actes effectués en ambulatoire en 2013 contre 32 % en 2007). Faire de la chirurgie ambulatoire la pratique de référence comme c'est le cas chez nos voisins permettrait d'utiliser pleinement les capacités existantes et de fermer des lits excédentaires en chirurgie conventionnelle. À cette fin, la Cour a notamment recommandé de fixer des objectifs d'économies associés au développement de la chirurgie ambulatoire selon une programmation pluriannuelle.

Les pouvoirs publics ont suivi cette recommandation en prévoyant dans le cadre du plan ONDAM 2015-2017 la réalisation de 400 M€ d'économies annuelles d'ici à 2017 (80 M€ en 2015, puis 160 M€ supplémentaires en 2016 et en 2017), grâce à des baisses de tarifs. En cohérence avec l'objectif d'augmentation de la part des actes chirurgicaux effectués en ambulatoire (57 % en 2017), la réduction de tarifs de chirurgie conventionnelle favorise la substitution croissante d'actes de chirurgie ambulatoire à ceux de chirurgie conventionnelle. D'autres baisses de tarifs sont appliquées à une partie des actes de chirurgie ambulatoire afin de prendre en compte la diminution des coûts moyens de fonctionnement des activités de chirurgie ambulatoire permises par leur développement.

La structure et la tarification des séances de dialyse des patients atteints d'une insuffisance rénale chronique terminale (2,6 Md€ de dépenses en 2015) comportent elles aussi des marges d'efficience accrue

¹²⁵ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2013*, chapitre VIII, La chirurgie ambulatoire, p. 229-252, La Documentation française, septembre 2013, disponible sur www.ccomptes.fr

¹²⁶ Hospitalisation d'une durée de 12 heures, sans hébergement de nuit, qui se distingue ainsi de la chirurgie conventionnelle comportant une ou plusieurs nuitées.

des dépenses d'assurance maladie. Dans son rapport sur la sécurité sociale de 2015¹²⁷, la Cour a notamment recommandé de réviser à la baisse les tarifs des séances de dialyse afin de mieux prendre en compte les gains de productivité liés aux équipements et aux consommables, en faisant porter l'effort sur les tarifs des modes de prise en charge les plus lourds.

Dans le cadre du plan ONDAM 2015-2017, ont été programmées 75 M€ d'économies sur les tarifs des séances de dialyse, réparties à parts égales sur trois ans. Les baisses de tarifs sont mises en œuvre par la voie des arrêtés annuels fixant les tarifs des actes effectués par les différentes catégories d'établissements de santé. Elles sont plus fortes pour les dialyses en centre lourd que pour les autres modes de dialyse, moins onéreux.

b) Les dépenses de santé en ville

Dans le domaine du médicament (23,2 Md€ de dépenses d'assurance maladie en 2015), la Cour a, dans son rapport sur la sécurité sociale de 2014¹²⁸, recommandé de réaliser des économies, estimées à 2 Md€ par an, en favorisant un recours accru aux médicaments génériques, dont la part de marché est nettement plus faible que chez nos voisins, en révisant leur prix, plus élevé, et en modifiant les modalités de rémunération des pharmaciens, très généreuses.

En convergence avec les analyses de la Cour, le plan ONDAM 2015-2017 a retenu un important objectif d'économies au titre de la promotion et du développement des médicaments génériques (1,17 Md€ en 2017, au terme de leur montée en charge, par rapport à l'évolution tendancielle des dépenses de médicaments). Dans ce même plan, des baisses de prix des médicaments, génériques ou non, doivent de même permettre de réaliser des économies substantielles (1,6 Md€). Selon le ministère de la santé, les économies réalisées en 2015 au titre des médicaments génériques seraient substantielles, mais inférieures à la cible fixée (275 M€ d'économies au titre de baisses de prix sur les médicaments

¹²⁷ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2015*, chapitre X, L'insuffisance rénale chronique terminale : favoriser des prises en charge plus efficaces, p. 229-252. La Documentation française, septembre 2015, disponible sur www.ccomptes.fr

¹²⁸ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2014*, chapitre IX, La diffusion des médicaments génériques : des résultats trop modestes, des coûts élevés, p. 257-289. La Documentation française, septembre 2014, disponible sur www.ccomptes.fr

génériques et 70 M€ d'économies au titre de l'augmentation de la part des médicaments génériques dans le répertoire au regard d'une cible d'économies de 435 M€ au total).

S'agissant des dispositifs médicaux (6,2 Md€ de dépenses d'assurance maladie en 2015), dont la dépense est particulièrement dynamique (+ 4,7 % en 2015, après + 5,6 % en 2014), la Cour a, dans son rapport sur la sécurité sociale de 2014¹²⁹, recommandé aux pouvoirs publics d'actionner plusieurs leviers à même de dégager 250 M€ d'économies au total au bout de trois ans.

Le plan ONDAM 2015-2017 prévoit un montant d'économies voisin (210 M€ en cumul d'ici à 2017) au titre des seules baisses de prix, ce qui illustre l'importance des marges d'optimisation des dépenses de ce secteur. Selon le ministère de la santé, les baisses de prix intervenues en 2015 dépassent l'objectif fixé pour cette même année (58 M€ au regard de 50 M€). Dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, les pouvoirs publics, suivant une recommandation de la Cour, ont renforcé les moyens dont est doté au plan juridique le comité économique des produits de santé (CEPS) afin de négocier des baisses de prix avec les fabricants et distributeurs de dispositifs médicaux.

En matière de dépenses d'analyses biologiques (3,4 Md€ de dépenses d'assurance maladie en ville en 2015), la Cour a souligné dans son rapport sur la sécurité sociale de 2013¹³⁰ l'augmentation très rapide des dosages de la vitamine D (multiplication par 5 entre 2005 et 2012), conduisant à une dépense d'assurance maladie voisine de 100 M€, sans nécessité médicale avérée. À la suite d'une recommandation de la Haute autorité de santé sur l'utilité clinique du dosage de la vitamine D, une décision de l'union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM) de mai 2014 a restreint à certaines situations la prise en charge de ces dépenses. Selon la CNAMTS, la dépense annuelle aurait depuis lors baissé de plus de moitié.

¹²⁹ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2014*, chapitre X, Les dispositifs médicaux : une dépense non maîtrisée, des coûts élevés, p. 291-318. La Documentation française, septembre 2014, disponible sur www.ccomptes.fr

¹³⁰ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2013*, chapitre XIII, Les dépenses de biologie médicale, p. 365-392. La Documentation française, septembre 2013, disponible sur www.ccomptes.fr

c) Les dépenses en établissement et en ville

Dans une communication de 2016 à la commission des affaires sociales du Sénat sur l'imagerie médicale¹³¹, en soins de ville et en établissements de santé (près de 6 Md€ de dépenses d'assurance maladie par an au total, dont 3,9 Md€ en ville et 2 Md€ en établissement de santé), la Cour a souligné que ce secteur était insuffisamment régulé : inégalités marquées dans la répartition territoriale de l'offre (scanners, IRM et TEP), portée limitée des démarches d'amélioration de la pertinence des actes et inadaptation croissante des tarifs à l'évolution des techniques et des pratiques, au risque de favoriser la constitution de rentes.

Plusieurs décisions des pouvoirs publics prennent en compte les recommandations de la Cour, porteuses d'économies, qui visent à restructurer l'offre et à réviser les forfaits techniques accordés aux producteurs d'actes d'imagerie. Si les économies à ce titre ne sont pas chiffrées à ce jour, la portée de ces décisions doit néanmoins être soulignée.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 a autorisé le Gouvernement à moderniser et à simplifier dans un délai de deux ans, par la voie d'ordonnances, les régimes d'autorisation des équipements lourds, notamment d'imagerie, en établissement de santé et en ville.

Les groupements hospitaliers de territoire, nouvellement créés par la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, doivent mutualiser les activités d'imagerie médicale des établissements publics de santé qui en sont membres afin notamment d'éviter des doublons et d'utiliser plus efficacement les équipements existants.

S'agissant des actes d'imagerie réalisés en ville (3,9 Md€ en 2014), la loi de financement pour 2017 a instauré une procédure de négociation visant à inciter l'assurance maladie et les représentants de la profession à actualiser régulièrement la classification et les forfaits techniques. À défaut d'un accord dans un délai déterminé suivant l'ouverture de la négociation, le directeur général de l'UNCAM est désormais habilité à procéder à cette actualisation sous réserve de l'accord tacite des ministres concernés. Le protocole en vigueur de l'assurance maladie avec les représentants de la profession est arrivé à son terme. Dans sa communication précitée, la Cour a estimé que, par rapport à la prolongation des tendances actuelles de dépenses, la marge pouvant être dégagée par une rationalisation des

¹³¹ Cour des comptes, *Communication à la commission des affaires sociales du Sénat*, L'imagerie médicale, avril 2016, disponible sur www.ccomptes.fr

prescriptions et des baisses de tarifs s'élevait, en hypothèse basse, à 190 M€ et, en hypothèse haute, à 460 M€.

2 - La mise en œuvre des recommandations de rationalisation et de mutualisation génératrices d'économies

Dans ses rapports publics, la Cour examine, notamment, l'efficacité et l'efficience de l'organisation des organismes qu'elle contrôle. Elle est ainsi fréquemment amenée à formuler des recommandations de rationalisation de ces organisations et de mutualisation des services. Plusieurs exemples illustrent que ces mesures peuvent être sources d'économies.

a) Les services ministériels : des mesures de rationalisation des réseaux à l'étranger et la correction de dysfonctionnements au ministère de la défense

La Cour a récemment formulé des recommandations de mutualisation et de rationalisation pour deux réseaux de services ministériels à l'étranger : les services économiques à l'étranger des ministères économiques et financiers, et les trésoreries des ambassades. Les ministères relèvent les économies réalisées par leur mise en œuvre.

Ainsi, le ministère de l'économie et des finances s'agissant du référé de 2014 relatif aux services économiques à l'étranger des ministères économiques et financiers¹³², précise dans sa réponse que « le MAEDI, la direction générale du Trésor, et Business France ont signé en février 2016 une convention tripartite fixant les principes de collaboration des bureaux de l'agence et des réseaux de ses ministères de tutelle à l'étranger ». Elle cite un « contrôle des dépenses » et « la réalisation d'économies » illustrés par plusieurs exemples de biens immobiliers vendus en 2014, 2015 et 2016.

Le ministère, s'agissant de l'insertion au RPA de 2016 relative aux trésoreries auprès des ambassades de France¹³³, indique que « l'objectif de rationalisation du réseau comptable à l'étranger s'appuiera sur la

¹³² Cour des comptes, Référé, *Les services économiques à l'étranger des ministères économiques et financiers*, septembre 2014, 6 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹³³ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I. Les trésoreries auprès des ambassades de France : une survivance injustifiée, p. 9-34. La Documentation française, février 2015, 455 p., disponible sur www.ccomptes.fr

dématérialisation des procédures et permettra à la DGFIP la réalisation d'économies substantielles en dépenses de fonctionnement et en dépenses de personnel ».

Par ailleurs, la Cour avait recommandé au ministère de la défense de mettre en œuvre des diligences en vue de la récupération des sommes indument versées du fait des dysfonctionnements du calculateur de la solde des militaires « Louvois » (cf. B-1-a). Le ministère a accentué ses efforts dans ce domaine et a indiqué, fin 2016, avoir constaté un progrès sensible avec une augmentation de 8 % du montant des indus recouvrés, qui s'élèvent à environ 254 M€ mi-2016 : une telle amélioration du recouvrement, accompagnant la clarification des règles de prescription des créances d'indus évoquée *supra*, est porteuse d'économies en ce qu'elle contribue à améliorer la trésorerie de l'État et à éviter des pertes futures sur créances devenues irrécouvrables.

b) Les opérateurs et une autorité indépendante : des économies sur les dépenses de fonctionnement

Les économies générées par les rationalisations recommandées par la Cour concernent également les opérateurs. Si les économies réalisées peuvent être, dans l'absolu, de montant faible, elles sont susceptibles de représenter une part significative des dépenses de fonctionnement de ces organismes.

Ainsi, dans son référé de 2015 sur l'agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM)¹³⁴, la Cour considérait que des améliorations pouvaient être apportées à la gouvernance de l'agence, à son fonctionnement, à ses prestations, à sa gestion interne comme à ses contrôles. Cette demande de rationalisation a été partiellement entendue et les dépenses de fonctionnement décaissées à périmètre constant (hors masse salariale) de l'ANGDM sont en baisse de 24,6 % en 2015 par rapport à 2012 (2,5 M€ contre 3,3 M€), notamment grâce à un processus de regroupement des équipes et par conséquent de réduction du nombre d'implantations. C'est ainsi qu'au 1^{er} avril 2016, l'agence compte 31 implantations contre 51 en 2012.

Le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) a également mis en œuvre plusieurs recommandations formulées par la Cour

¹³⁴ Cour des comptes, *Référé, L'agence nationale pour la garantie des mineurs*, juin 2015, 4 p., disponible sur www.ccomptes.fr

en 2014¹³⁵, aboutissant à une réduction de ses dépenses. La Cour avait ainsi recommandé de se conformer à la norme nationale de surface utile par agent : le BRGM s'est approprié cet objectif et a entrepris de céder des locaux surabondants. À Marseille, par exemple, les cessions ont porté sur la moitié de ses bureaux et terrains. La Cour avait également recommandé de relancer le processus de cession de sa sous-filiale « Géothermie Bouillante ». L'opération a été finalisée en 2016. Outre l'apport du produit de la cession, la transaction permettra au BRGM de ne plus être contraint de soutenir cette entité chroniquement déficitaire ainsi que ses filiales SAGEOS et CFG Services impliquées dans cette activité. Ces soutiens, sous forme d'avances de trésorerie, de capitalisation ou d'abandon de créances, ont pu représenter environ 4 M€ par an depuis 2009. Le BRGM a, enfin, fermé son École nationale d'application des géosciences (ENAG), en 2016, suivant en cela une recommandation de la Cour, qui avait relevé que, faute d'avoir trouvé des ressources de partenariats ou de frais de scolarité à la hauteur attendue par un modèle économique non viable, le budget de l'école (qui scolarisait une quinzaine d'étudiants) ne s'équilibrait qu'à travers des contributions publiques (0,88 M€ en 2013, soit 63 % du budget de l'ENAG).

Par ailleurs, dans son rapport au Parlement d'octobre 2014¹³⁶, la Cour adressait plusieurs recommandations au Défenseur des droits. Ce dernier fait état, à la suite d'une réorganisation de ses services puis d'une mutualisation à venir de fonctions logistiques, d'économies, en partie prévisionnelles, de l'ordre de 1,1 M€. Ainsi la suppression en avril 2016 de la direction générale des services fusionnée avec le secrétariat général a permis 0,23 M€ d'économies, la réorganisation des six départements de l'institution a induit 0,17 M€ d'économies et à compter du 1^{er} janvier 2017, la mutualisation des fonctions logistiques, achats, circuit de la dépense avec les services du Premier ministre permettra un gain de 0,70 M€.

Pour répondre à la demande de rationalisation que la Cour formulait dans un rapport particulier en novembre 2015¹³⁷ en matière de risque de change, Business France s'est doté d'un instrument de couverture de change portant sur ses principales transactions en devises. Sur la période du

¹³⁵ Cour des comptes, *Rapport particulier, le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), exercices 2009 à 2012*, octobre 2014, 121 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹³⁶ Cour des comptes, *Communication à la Commission des Finances de l'Assemblée nationale sur Le défenseur de droit : missions et gestion*, octobre 2014, 74 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹³⁷ Cour des comptes, *Rapport particulier sur les comptes et la gestion d'Ubifrance devenu Business France*, novembre 2015, 71 p., disponible sur www.ccomptes.fr

1^{er} septembre 2015 au 30 juin 2016, cet instrument de couverture a permis de générer une économie de près de 271 000 €. Même si le gain est limité et le risque peu significatif, l'application de cette recommandation a permis d'assurer une couverture au moins à un horizon d'un an, pour éviter des à-coups dans l'exécution du budget.

Des économies ont également été réalisées dans l'enseignement supérieur agricole. Dans son rapport public annuel de 2016¹³⁸, la Cour dressait un constat critique sur l'organisation de l'enseignement supérieur agricole public et appelait à réduire la dispersion des établissements en diminuant le nombre d'implantations. Sur ce point, le ministère de l'agriculture a commencé à dégager des marges de manœuvre avec la mise en vente par Agrocampus Ouest de la Villa « Parker ». Cette vente entraîne une recette attendue de 480 000 €. Le ministère indique également que la réduction de la scolarité à l'ENS, site de Marseille, est en cours, passant de trois à deux ans. S'agissant de la réduction attendue du coût de la formation initiale des professeurs de l'enseignement technique agricole par la rationalisation du dispositif, un décret du 29 juin 2016 a fixé les missions de l'École nationale supérieure de formation de l'enseignement agricole. Le ministère estime que cette orientation dégagera 0,9 M€ d'économies entre la loi de finances pour 2015 et la loi de finances pour 2016 sur le dispositif national d'appui.

Enfin, une des recommandations formulée par la Cour à l'occasion du contrôle du réseau CNOUS/CROUS¹³⁹ portait sur la réforme de la définition et de la mise en œuvre du contrôle d'assiduité des étudiants boursiers. De nombreuses actions ont déjà été lancées dans ce domaine. Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a ainsi chiffré à 17,95 M€ (contre 12,72 M€ en 2013-2014) le montant total des ordres de reversement correspondant aux recouvrements de bourses pour l'année universitaire 2014-2015. Le renforcement du contrôle d'assiduité n'est pas anodin dans la mesure où le réseau des œuvres universitaires verse les bourses sur critères sociaux, pour un montant de 1,78 Md€ en 2013.

¹³⁸ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, Tome I. La réorganisation de l'enseignement supérieur agricole public : une réforme en trompe-l'œil, p. 635-667. La Documentation française, février 2016, 696 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹³⁹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I. Le réseau des œuvres universitaires et scolaires : une modernisation indispensable, p. 433-526. La Documentation française, février 2015, 571 p., disponible sur www.ccomptes.fr

c) Les organismes de sécurité sociale : des frais de gestion en baisse

Dans son rapport sur la sécurité sociale de 2011¹⁴⁰, la Cour a, au regard de l'existence d'un important potentiel de gains de productivité au titre de la dématérialisation des processus de gestion, de réorganisations internes des activités et de la réduction souhaitable de l'absentéisme, préconisé la réalisation d'économies représentant 1/10^{ème} des frais de gestion du régime général de sécurité sociale, soit 1,1 Md€ environ. Dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques 2014-2019, les pouvoirs publics ont retenu une orientation identique en assignant aux administrations de sécurité sociale en comptabilité nationale¹⁴¹ la réalisation de 1,5 Md€ d'économies de frais de gestion entre 2015 et 2017 par rapport à l'évolution tendancielle des dépenses.

Si ces niveaux d'économies paraissent difficiles à atteindre d'ici à 2017, d'importantes réductions de frais de gestion sont néanmoins en cours. Comme la Cour l'a souligné dans son rapport public annuel 2016¹⁴², les organismes gérant les retraites complémentaires des salariés ont engagé la réalisation de 0,6 Md€ d'économies au total d'ici à 2022 (au regard de 1,8 Md€ de frais courants en 2013), ce qui témoigne de l'importance du potentiel d'économies mobilisables. À périmètre constant, les frais de gestion du régime général de sécurité sociale ont reculé de 11,1 Md€ en 2012 à 10,8 Md€ en 2015 (soit - 2,7 %), une baisse étant constatée pour l'ensemble des branches à l'exception de la famille. Ces économies, qui trouvent leur origine dans des réductions d'effectifs et de charges externes, sont appelées à se poursuivre en 2016 et en 2017.

¹⁴⁰ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2011*, chapitre XIII, La productivité dans les organismes de sécurité sociale du régime général, p. 375-404. La Documentation française, septembre 2011, disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁴¹ Incluant par conséquent, outre ceux de sécurité sociale, les organismes gestionnaires des retraites complémentaires des salariés (AGIRC-ARRCO) et Pôle Emploi.

¹⁴² Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, tome II, 3^{ème} partie, chapitre I, Le suivi des recommandations, Les frais de gestion des retraites complémentaires des salariés, p. 155. La Documentation française, février 2016, 639 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Dans son rapport sur la sécurité sociale de 2015¹⁴³, la Cour a, à cet égard, souligné le facteur clé que constitue l'évolution de l'organisation des activités pour permettre la réalisation d'économies sans dégrader la qualité du service rendu aux usagers, ni la maîtrise des risques financiers, elle-même perfectible, propres aux activités d'attribution de prestations et de collecte des prélèvements sociaux. À ce titre, elle a recommandé d'approfondir la réorganisation des réseaux d'organismes du régime général, en continuant à réduire le nombre d'organismes, en regroupant les activités de production sur un nombre plus réduit de sites et en remédiant aux disparités de coûts de gestion entre les caisses d'une même branche.

Les caisses nationales du régime général mettent en œuvre pour partie ces recommandations en réduisant le nombre de sites de production relatifs à certaines activités¹⁴⁴ et en modulant plus fortement les autorisations annuelles d'effectifs des caisses locales en fonction de leurs marges de gains de productivité par rapport aux caisses les plus efficaces.

L'un des postes de charges externes des organismes de sécurité sociale en forte contraction concerne les remises de gestion versées par l'assurance maladie aux mutuelles délégataires de tout ou partie des tâches de gestion des remboursements de frais de santé à certains assurés. Dans son rapport sur la sécurité sociale de 2013¹⁴⁵, la Cour a recommandé aux pouvoirs publics de mettre fin aux délégations de droit dont bénéficient les mutuelles de fonctionnaires et d'étudiants et, à défaut, de réduire fortement les remises de gestion. Si la première recommandation n'a pas été retenue, les remises donnent lieu à d'importantes économies. Leur contraction (282 M€ en 2016 contre 367 M€ en 2012, toutes mutuelles confondues) traduit la reprise par l'assurance maladie de tâches jusque-là assurées pour

¹⁴³ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2015*, chapitre XIII, La réorganisation des réseaux de caisses du régime général : un mouvement significatif, un impossible *statu quo*, p. 451-491. La Documentation française, septembre 2015, disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁴⁴ Nonobstant le maintien de caisses départementales (ou infra-départementales), la branche maladie du régime général regroupe ainsi de manière croissante certaines activités sur des pôles de gestion couvrant des ressorts géographiques plus larges : en 2016, mise en place de 6 centres nationaux de gestion des capitaux décès et de 3 centres nationaux de gestion de l'aide médicale de l'État ; réduction de 51 à 28 du nombre de pôles invalidité, de 51 à 24 des pôles rentes AT-MP, de 65 à 35 des pôles de gestion des recours contre tiers et de 57 à 16 des pôles « relations internationales ».

¹⁴⁵ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2013*, chapitre XVII, La gestion par des mutuelles de l'assurance maladie obligatoire des agents publics, p. 483-505, et chapitre XVIII, La sécurité sociale des étudiants, p. 507-533. La Documentation française, septembre 2013, disponible sur www.ccomptes.fr

son compte par certaines mutuelles¹⁴⁶ et le resserrement des paramètres de calcul des remises.

d) Les entreprises publiques : des mesures de rationalisation appliquées par La Poste

La Poste s'est attachée à valoriser les économies potentielles engendrées par la mise en place de mesures nouvelles¹⁴⁷.

Ainsi, en réponse au rapport de 2016 relatif à la gestion immobilière du Groupe¹⁴⁸, son directeur général indique que « le Conseil d'administration de La Poste, réuni le 20 juillet 2016, a pris connaissance du rapport annuel sur la gestion immobilière et a pu noter que la renégociation des contrats d'électricité et de gaz devait entraîner une économie de 13 M€ par an à compter de 2016 ». De même, s'agissant du rapport particulier sur les activités sociales et culturelles en faveur des agents de La Poste¹⁴⁹, la société indique que la subvention à l'association « AVEA » a été réduite de 2 M€ entre 2014 et 2016.

¹⁴⁶ La prise en charge par l'assurance maladie de l'infogérance de la LMDE depuis octobre 2015 est ainsi à l'origine d'une réduction de 46 M€ à 6 M€ des remises versées à cet organisme entre 2014 et 2016. Compte tenu du caractère résiduel des tâches qu'effectue ce dernier, la question de la pertinence du maintien d'une délégation de gestion de l'assurance maladie apparaît posée.

¹⁴⁷ Cet exercice n'a pas porté sur les recommandations issues du Rapport public thématique : *La poste : une transformation à accélérer* publié en décembre 2016. La Documentation française, 246 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁴⁸ Cour des comptes, *Rapport particulier sur la gestion immobilière du groupe La Poste*, février 2016, 60 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁴⁹ Cour des comptes, *Rapport particulier sur les activités sociales et culturelles destinées aux agents de la Poste*, juillet 2015, 92 p., disponible sur www.ccomptes.fr