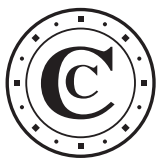


Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2018

Le suivi des recommandations

Synthèses

AVERTISSEMENT

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

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernées figurent à la suite du rapport.

L'ordre des synthèses correspond à celui du rapport.

Introduction

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

Progressivement, 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, démarche consacrée par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, qui confie aux chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) la responsabilité de produire une synthèse annuelle des rapports de suivi de leurs observations définitives.

L'examen par la Cour et les CRTC des suites données à leurs interventions repose sur l'organisation suivante :

- au début de chaque contrôle, une analyse approfondie des suites auxquelles ont donné lieu les observations formulées à l'issue du contrôle précédent ;
- entre deux contrôles périodiques, si le besoin s'en fait sentir, la réalisation d'un contrôle dit de suite, circonscrit à l'examen des suites du contrôle précédent, ou l'anticipation du prochain contrôle approfondi ;
- enfin, avec l'article L. 143-9 du code des juridictions financières, le législateur a institutionnalisé le suivi des interventions de la Cour et des CRTC, en leur fixant une configuration particulièrement ambitieuse et en posant des obligations à la fois pour les destinataires des observations et pour les juridictions financières elles-mêmes :
 - les destinataires des observations définitives des juridictions financières sont tenus de leur fournir des comptes rendus des suites qu'ils leur ont données ;
 - la Cour présente ces suites dans le rapport public annuel, sur la base des comptes rendus fournis.

Introduction

Ce fascicule présente d'abord les résultats globaux du suivi des recommandations effectué par la Cour (chapitre I) et les CRTC (chapitre II). Il rassemble ensuite les synthèses de douze enquêtes de suivi auxquelles elles ont procédé. Ces douze textes sont regroupés en trois catégories, chacune matérialisée par une couleur, selon le degré de mise en œuvre des recommandations précédemment formulées par les juridictions financières :

- première catégorie (vert) (chapitre III) : la Cour constate des progrès (2) ;
- deuxième catégorie (orange) (chapitre IV) : la Cour insiste (7) ;
- troisième catégorie (rouge) (chapitre V) : la Cour alerte (3).

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).

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 ». Des critères de qualité sont énoncés. En particulier, 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.

Sommaire

Le suivi des recommandations

Chapitre I - Le suivi des recommandations de la Cour en 2017

Le suivi des recommandations de la Cour en 20179

Chapitre II - Le suivi des recommandations des chambres régionales et territoriales des comptes en 2017

Le suivi des recommandations des CRTC en 201713

Chapitre III - La Cour constate des progrès

1. Les aides pour l'électrification rurale : un instrument de péréquation efficace, qui doit s'adapter à de nouveaux besoins 17
2. La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie : des missions mieux assurées, des progrès à poursuivre. 20

Chapitre IV - La Cour insiste

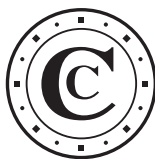
1. La mise en œuvre des contrats aidés : un recentrage nécessaire sur l'objectif d'insertion professionnelle. 27
2. La gestion des amendes de circulation : une dématérialisation achevée, des insuffisances à surmonter. 29
3. Le service civique : une montée en charge réussie, un dispositif mal financé aux effets mal connus 32
4. Les services publics numériques en santé : des avancées à amplifier, une cohérence à organiser 36
5. La lutte contre la fraude aux cotisations sociales : une politique à relancer. 39
6. La dette des hôpitaux : des améliorations fragiles, une vigilance à maintenir 43
7. Les missions fiscales de la Douane : des coûts trop élevés, une modernisation et une simplification à mettre en œuvre .. 46

Chapitre V - La Cour alerte

1. Les aides à la presse écrite : des choix nécessaires 51
2. L'État et le mouvement sportif : mieux garantir l'intérêt général.. 54
3. Les stations de ski des Alpes du nord face au réchauffement climatique : une vulnérabilité croissante, le besoin d'un nouveau modèle de développement. 58

Chapitre I

Le suivi des recommandations de la Cour en 2017



Le suivi des recommandations de la Cour en 2017

Le degré de mise en œuvre des recommandations formulées par la Cour ayant fait l'objet d'une publication au cours des trois dernières années constitue le principal indicateur de performances du programme du budget de l'Etat (programme 164 – *Cour des comptes et autres juridictions financières*) relatif aux juridictions financières.

Cet indicateur 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, la mise en œuvre ne doit pas nécessairement être totale ; elle peut n'être que partielle.

Évolution de l'indicateur de suivi des recommandations pour les trois dernières années

	2015 (suivi des recommandations formulées en 2012, 2013 et 2014)	2016 (suivi des recommandations formulées en 2013, 2014 et 2015)	2017 (suivi des recommandations formulées en 2014, 2015 et 2016)
Nombre de recommandations suivies	1 792	1 623	1 647
dont recommandations partiellement ou totalement mises en œuvre	1 256	1 168	1 197
soit	70 %	72 %	72,7 %

Source : Cour des comptes

Cet indicateur synthétique rend compte des suites données par leurs destinataires aux recommandations formulées par la Cour dans ses communications publiées : au cours

des trois dernières années, soit entre le 1^{er} mars 2014 et le 28 février 2017 pour le suivi 2017. Ainsi, le suivi de 2017 a porté sur 1647 recommandations.

Le suivi des recommandations en 2017

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.

Cotation des recommandations de la Cour suivies en 2015, 2016 et 2017

Cotation	Nombre de recommandations suivies en 2015	Soit	Nombre de recommandations suivies en 2016	Soit	Nombre de recommandations suivies en 2017	Soit
Totalement mise en œuvre	491	27,4 %	405	25,0 %	399	24,2 %
Mise en œuvre en cours	461	25,7 %	513	31,6 %	512	31,1 %
Mise en œuvre incomplète	304	17,0 %	250	15,4 %	286	17,4 %
Non mise en œuvre	367	20,5 %	316	19,5 %	341	20,7 %
Devenue sans objet	27	1,5 %	21	1,3 %	16	1,0 %
Refus de mise en œuvre	142	7,9 %	118	7,3 %	93	5,6 %
Total	1 792	100 %	1623	100 %	1647	100 %

Source : Cour des comptes

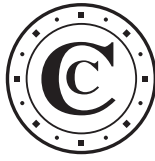
Le nombre de recommandations faisant l'objet d'un suivi en 2017 est stable.

Poursuivant sa progression constante depuis 2014, l'indicateur de suivi des recommandations connaît une légère amélioration en 2017 : 72,7 % des recommandations sont totalement ou partiellement mises en œuvre (soit 1 197 sur 1 647 recommandations suivies).

Toutefois, il convient de remarquer que les recommandations totalement mises en œuvre sont en baisse de plus de 3 % (baisse de 0,8 point) et que l'amélioration de l'indicateur global est liée à la progression des recommandations partiellement mises en œuvre qui augmentent de plus de 3 % ou 1,5 point.

Chapitre II

Le suivi des recommandations des chambres régionales et territoriales des comptes en 2017



Le suivi des recommandations des CRTC en 2017

Les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) inscrivent leurs travaux de contrôle dans une démarche visant à faire progresser l'efficacité et l'efficience de la gestion publique locale. Leurs rapports doivent proposer des pistes de progrès pour la gestion des collectivités, sous la forme d'observations, mais aussi de recommandations. Jusqu'à présent, elles en vérifiaient la mise en œuvre, soit à l'issue de la procédure contradictoire, soit à l'occasion du contrôle suivant.

L'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) a donné une nouvelle dimension à cette démarche en inscrivant le suivi de ces observations dans la durée. Il dispose que, dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes, laquelle est destinataire dudit rapport.

Nonobstant le fait qu'il s'agit de la première mise en œuvre de cette obligation, la grande diversité dans la qualité des réponses témoigne d'une inégale volonté de transparence vis-à-vis des assemblées délibérantes et des juridictions financières. Pour autant, une bonne pratique semble émerger dès lors que des collectivités ont veillé à appuyer le rapport délibéré de pièces justificatives dont l'exhaustivité peut être soulignée dans certains cas.

Si, dans l'ensemble, il est possible de considérer que les organismes concernés ont bien respecté ce qui leur était demandé, il n'en demeure pas moins que la loi ne fait peser aucune contrainte sur l'ordonnateur quant à la justification des actions entreprises et qu'aucune sanction n'est prévue pour celui qui n'aurait pas réservé de suites aux recommandations.

Conformément aux dispositions de l'article L. 143-9 du code des juridictions financières, le rapport public annuel de la Cour des comptes propose, pour la première fois, une synthèse des rapports de suivi des recommandations réalisés par les CRTC. Ces dispositions s'appliquent au seul contrôle des comptes et de la gestion et concernent les seules collectivités locales (communes, départements, régions) et les EPCI à fiscalité propre.

Le suivi des recommandations des CRTC en 2017

Cotation des recommandations des CRTC suivies en 2017

Cotation	Nombre de recommandations suivies	En % du nombre de recommandations
Totalement mise en œuvre	673	39,5 %
Mise en œuvre en cours	531	31,2 %
Mise en œuvre incomplète	141	8,3 %
Non mise en œuvre	254	14,9 %
Devenue sans objet	74	4,3 %
Refus de mise en œuvre	30	1,8 %
Total	1 703	100 %

Source : Cour des comptes

Pour cette première synthèse, la période retenue par les chambres régionales et territoriales des comptes est celle de la date de communicabilité des rapports, comprise entre le 8 août 2015 et le 30 septembre 2016. Les CRTC ont reçu 307 rapports de suivi qui fondent la présente synthèse, laquelle porte au total sur 1 703 recommandations, 51 ordonnateurs n'ayant pas satisfait à l'obligation légale. L'absence de réponse de 14 % des ordonnateurs témoigne que le dispositif de suivi des recommandations n'est pas encore totalement appréhendé par les collectivités : le suivi de

318 recommandations (soit 16 % des recommandations formulées sur la période) n'a pu être retracé faute de réponse, ce qui conduira les CRTC à accentuer, à chacun de leurs contrôles, le rappel à cette nouvelle obligation légale.

Même si ce constat doit être nuancé car il s'agit du premier relevé des suites données aux recommandations des CRTC, 1 345 recommandations ont été totalement ou partiellement mises en œuvre sur un total de 1 703, soit 79 % des recommandations suivies en 2016, contre 72,7 % pour la Cour en 2017.

Classement des recommandations par domaine

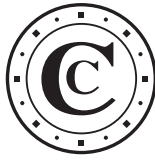
Cotation	Nombre de recommandations suivies	En % du nombre de recommandations
Achat	101	5,9 %
Comptabilité	429	25,2 %
Gouvernance et organisation	410	24,1 %
Situation financière	195	11,5 %
Gestion des ressources humaines	332	19,5 %
Situation patrimoniale	84	4,9 %
Relations avec les tiers	152	8,9 %
Total	1 703	100 %

Source : Cour des comptes

Chapitre III

La Cour constate des progrès

1. Les aides pour l'électrification rurale : un instrument de péréquation efficace, qui doit s'adapter à de nouveaux besoins
2. La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie : des missions mieux assurées, des progrès à poursuivre



1 Les aides pour l'électrification rurale : un instrument de péréquation efficace, qui doit s'adapter à de nouveaux besoins

Le FACÉ - Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale - est un instrument ancien et efficace de soutien à l'investissement dans les zones rurales, adapté aux spécificités de la distribution d'électricité en France. Sa gouvernance est confiée aux représentants des principaux intervenants sur les réseaux, AODE² et gestionnaires de réseau de distribution³, sous la responsabilité des services de l'État, principalement le ministère de la transition écologique et solidaire.

Un instrument de péréquation original et utile

À la différence des zones blanches pour les télécommunications, les zones rurales ne connaissent pas de déficits majeurs d'investissements sur les réseaux de distribution d'électricité, dans la mesure où le FACÉ a permis d'y remédier. Celui-ci soutient en effet l'effort des collectivités locales qui, en zone rurale, financent et exercent elles-mêmes la maîtrise d'ouvrage des

travaux, alors qu'en zone urbaine, le financement et la maîtrise d'ouvrage des travaux sur les réseaux relèvent du concessionnaire.

La ligne de partage des compétences entre le concessionnaire et la collectivité concédante (AODE) repose sur des critères démographiques : la zone rurale regroupe les communes de moins de 2 000 habitants, non comprises dans une unité urbaine de plus de 5 000 habitants.

Environ les deux tiers des financements du FACÉ sont consacrés à l'amélioration de la qualité de la distribution - mesurée en termes de continuité d'alimentation et de tension. L'accent est notamment mis sur la résorption des « fils nus »⁴, particulièrement vulnérables en cas d'intempéries.

La péréquation est assurée de deux façons : entre territoires, par un prélèvement sur les recettes des concessionnaires pour financer les

¹ La distribution d'électricité recouvre son acheminement en moyenne et basse tensions, depuis les postes source situés à la sortie du réseau de haute tension jusqu'aux compteurs des usagers.

² Autorités organisatrices de la distribution d'électricité : communes et leurs regroupements, syndicats départementaux notamment.

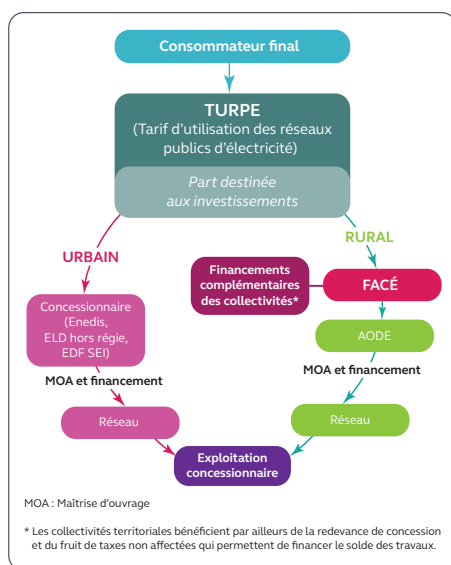
³ Enedis sur 95 % du territoire ; sur les 5 % restants, les gestionnaires du réseau public de distribution (GRD) sont des entreprises locales de distribution (ELD), au statut de sociétés locales ou de régies. En Corse et dans les départements et collectivités d'outre-mer, EDF Systèmes Énergétiques Insulaires (SEI) est le gestionnaire des réseaux publics de distribution d'électricité.

⁴ Cette technologie, massivement utilisée dans les années 1950, repose sur du câble non isolé, donc moins coûteux, mais plus fragile.

Les aides pour l'électrification rurale : un instrument de péréquation efficace, qui doit s'adapter à de nouveaux besoins

investissements des AODE rurales, via le FACÉ, et entre abonnés, par un tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE), qui garantit à tous les usagers un prix d'accès au réseau identique.

Financement des investissements sur les réseaux de distribution d'électricité (réseau basse tension)



Source : Cour des comptes.

Grâce à ce dispositif, 40 % des investissements portent sur les réseaux ruraux, alors qu'ils représentent 54 % du linéaire et 22 % des abonnés. La qualité de la distribution et la sécurité du réseau sur les territoires ruraux ont également été améliorées, avec une résorption moyenne des fils nus de 4 à 5 000 km par an, soit une perspective de résorption complète à un horizon de 10 ans.

Géré par la Caisse des dépôts et consignations à partir de 1936, puis par EDF de 1947 à 2011, le FACÉ a été transformé en compte d'affectation spéciale (CAS) à partir de 2012, ses recettes constituant une contribution obligatoire justifiant le contrôle du Parlement et l'application de la LOLF⁵.

La mise en œuvre de la réforme a engendré des difficultés concrètes de réalisation et entraîné des retards sur les travaux et le paiement des entreprises. Des problèmes de gestion – sur l'organisation du circuit des recettes faisant courir un risque avéré de pertes de recette ou la mise à disposition, non conforme à la LOLF, d'agents d'EDF notamment – ont été également soulevés par la Cour. Les recommandations formulées à cette occasion ont été largement mises en œuvre depuis.

Le défi de l'adaptation à l'évolution des besoins

Aujourd'hui, les aléas climatiques croissants, les tensions démographiques dans certaines zones rurales méridionales et littorales, ainsi que les exigences de qualité de la distribution liées à la multiplication des appareils électroniques font évoluer les priorités d'investissements, alors que la création du CAS s'est faite à programmes constants.

Les règles du FACÉ sont inadaptées aux besoins des territoires ultramarins, sans commune mesure avec ceux de la métropole, en particulier en matière de première électrification du fait d'une forte croissance démographique.

⁵ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Les aides pour l'électrification rurale : un instrument de péréquation efficace, qui doit s'adapter à de nouveaux besoins

La transition énergétique entraîne des bouleversements pour le système électrique : production d'électricité intermittente et décentralisée, entraînant des flux entrants sur le réseau de distribution, essor des véhicules électriques, développement de boucles courtes entre production et consommation, autoconsommation, émergence du stockage de l'électricité.

Dans ce contexte de mutation du système électrique, les propriétaires et gestionnaires de réseaux doivent mettre en œuvre de nouvelles solutions évolutives, pour optimiser les infrastructures existantes. L'État a, par la loi, un rôle de régulation et d'entraînement à jouer avec les autres acteurs.

Ces défis appellent une évolution du contenu des programmes du FACÉ, de leur mode de financement (prise en compte des retours sur investis-

sement, élargissement à d'autres contributeurs) et un effort d'évaluation des dépenses.

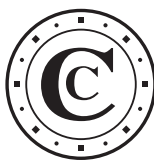
Une telle évolution est possible dans le respect de la vocation rurale du FACÉ, sans augmentation de son budget, ni bouleversement de ses règles, dont le cœur reste l'extension, le renforcement et la sécurisation des réseaux. Elle peut se faire à droit constant, les règles actuelles permettant de soutenir des travaux dont l'effet est de retarder ou de rendre inutile un renforcement des réseaux, et dans le respect des compétences des AODE et des relations contractuelles avec les concessionnaires.

L'ancienneté du FACÉ, son originalité et la place des élus dans sa gouvernance n'excluent pas son inscription dans une stratégie d'avenir, afin d'en faire un outil performant au service du développement des territoires et de la transition énergétique.

Recommandations

1. (ministère de la transition écologique et solidaire, conseil à l'électrification rurale) : évaluer, de manière concertée entre parties prenantes, les évolutions attendues du modèle de distribution d'électricité qui auront un impact sur les besoins d'investissements sur les réseaux et les travaux ;

2. (ministère de la transition écologique et solidaire, conseil à l'électrification rurale) : centrer les financements du FACÉ sur les investissements prioritaires pour la qualité de la distribution d'électricité et la transition énergétique en diversifiant ses modalités d'attribution et en renouvelant ses règles d'intervention.



2 La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie : des missions mieux assurées, des progrès à poursuivre

La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) a été créée par la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées. Grâce aux crédits d'assurance-maladie qu'elle gère et à ses ressources propres, la CNSA consacre plus de 23 Md€ au financement des politiques d'aide à l'autonomie destinées aux personnes âgées et aux personnes handicapées. Elle exerce une double mission :

- elle répartit entre les agences régionales de santé (ARS) des dotations destinées aux établissements et services médico-sociaux (ESMS), et elle alloue aux départements des concours financiers contribuant au financement de l'allocation personnalisée pour l'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH) ;
- elle anime les réseaux des acteurs locaux intervenant dans le domaine de l'aide à l'autonomie : agences régionales de santé, conseils départementaux, maisons départementales des personnes handicapées.

Dans son rapport précédent sur « la mise en œuvre des missions de la CNSA », publié en octobre 2013, la Cour a formulé un certain nombre d'observations et de recommandations à l'adresse de la CNSA et de ses tutelles.

Au terme d'un nouveau contrôle mené en 2017, la Cour dresse les constats suivants :

Après une douzaine d'années d'existence, la CNSA s'est désormais imposée dans le paysage médico-social comme un acteur central

Des missions en accroissement continu auxquelles la CNSA a su s'adapter

Depuis sa création, la CNSA a pris en charge un nombre croissant de missions qui lui ont été dévolues par des textes successifs. Récemment, ses responsabilités ont encore été substantiellement étendues par la loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement, qui lui a notamment confié une mission d'information du grand public passant par la mise en place d'un portail internet d'information et d'orientation des personnes âgées et de leurs proches¹.

Une légitimité désormais reconnue

La CNSA est désormais reconnue comme un acteur central par l'ensemble des acteurs médico-sociaux, au niveau national comme local.

La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie : des missions mieux assurées, des progrès à poursuivre

Au niveau national, l'interlocuteur privilégié de la CNSA est sa principale direction ministérielle de tutelle, la direction générale de la cohésion sociale. L'imbrication de leurs champs d'intervention respectifs nécessite une concertation soutenue.

Sur le plan local, la CNSA ne dispose pas d'un réseau territorial propre. Toutefois, ses liens institutionnels sont étroits avec les agences régionales de santé, qui reconnaissent sa légitimité. L'équilibre est plus délicat à trouver avec les conseils départementaux, collectivités décentralisées dont l'autonomie est constitutionnellement garantie. Or la loi charge la CNSA de veiller à l'égalité de traitement des usagers sur le territoire national. Mais la compétence technique de la CNSA n'est pas contestée, de sorte que, dans l'ensemble, ses interventions sont bien acceptées.

Des progrès ont été accomplis, notamment en ce qui concerne la répartition des moyens entre les agences régionales de santé, mais ils doivent être poursuivis

L'encadrement de la programmation médico-sociale : une mission qui reste à préciser

La loi de modernisation de notre système de santé du 26 janvier 2016 a supprimé les schémas régionaux d'organisation médico-sociale, au profit d'un projet régional de santé transversal qui doit intégrer la programmation médico-sociale. Le rôle de la CNSA dans cette nouvelle programmation

médico-sociale n'apparaît pas clairement et doit être précisé, car la Caisse est responsable de la répartition équitable des moyens aux ARS.

La répartition équitable des crédits entre les ARS : des progrès à consolider

Des progrès ont été accomplis dans ce domaine depuis le dernier contrôle de la Cour. Ainsi, la pratique de la réserve nationale, qui consistait à prélever une part des mesures nouvelles sur décision ministérielle, en dehors des critères de répartition des crédits aux ARS, et que la Cour avait critiquée dans son précédent rapport, a été supprimée par les ministres concernés le 31 août 2017.

En outre, les critères de répartition des crédits aux ARS ont été révisés en avril 2017 de manière à mieux refléter les différents besoins en accompagnement médico-social selon les populations locales, conformément à une recommandation antérieure de la Cour. Il est toutefois regrettable que l'application de ces nouveaux critères soit pour l'instant limitée au « flux » des créations de places nouvelles et ne concerne pas le « stock » des places installées, de façon à corriger significativement les disparités héritées de l'Histoire.

Des progrès lents dans la connaissance des coûts

La Cour s'était montrée critique dans son rapport de 2013 sur le niveau de connaissance des coûts et des tarifs des établissements et services médico-sociaux par la CNSA, qui constitue un

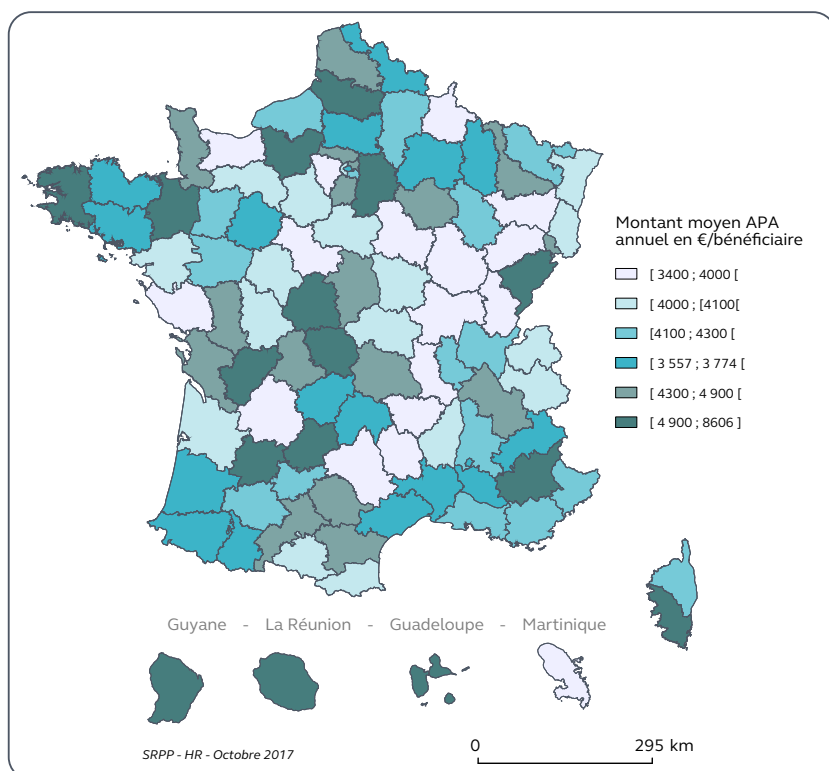
La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie : des missions mieux assurées, des progrès à poursuivre

pré-requis indispensable à l'exercice de sa mission d'égalité de traitement des usagers sur le territoire national. Depuis, la CNSA a engagé des travaux importants : trois études de coûts ont été lancées dans le champ médico-social, concernant respectivement les établissements hébergeant des personnes âgées dépendantes (EHPAD), les établissements accueillant des personnes handicapées et les services de soins infirmiers à domicile. Ces démarches constituent des améliorations indéniables mais elles progressent à un rythme lent.

Des aides à l'investissement qui se tarissent

Depuis 2006, la CNSA a engagé une action de soutien à la modernisation du parc immobilier des ESMS à travers des plans d'aide à l'investissement, dont le montant cumulé entre 2006 et 2016 atteint plus de 2,1 Md€. Or ces plans sont financés par les excédents de la CNSA (improprement qualifiés de « fonds propres »), qui sont en voie de tarissement progressif (744 M€ fin 2015, contre 297 € prévus pour fin 2017). La question de leur financement futur se pose donc.

Montant moyen annuel de l'APA par bénéficiaire (données 2014)



Source : Cour des comptes à partir de données DGCL

La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie : des missions mieux assurées, des progrès à poursuivre

Les aides individuelles (APA et PCH) continuent enfin d'être affectées par de grandes disparités territoriales

Des disparités territoriales persistantes dans la compensation des aides individuelles

La CNSA participe au financement de l'APA et de la PCH par le biais des concours alloués aux départements et est chargée par le code de l'action sociale et des familles de contribuer à l'égalité de traitement des bénéficiaires sur le territoire. En pratique, le rapport sur les finances publiques locales publié par la Cour en octobre 2017 relève des disparités territoriales persistantes dans les montants alloués aux bénéficiaires de l'APA (pour lesquels la dépense moyenne par bénéficiaire en 2014 va de 3 461 € en Lozère à 8 606 € en Guyane) comme de la PCH (dépense moyenne par bénéficiaire en 2015 comprise entre 2 812 € et 9 407 €).

Des progrès à réaliser dans la lutte contre les disparités territoriales

Deux éléments permettent d'espérer une amélioration dans ce domaine : la loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement permet à la CNSA de recommander aux équipes médico-sociales des départements le suivi de bonnes pratiques dans l'attribution de l'APA ; s'agissant de la PCH, la perspective de disposer en 2018 d'un système d'information commun des MDPH devrait améliorer la connaissance de ses conditions d'attribution.

Un autre levier à la disposition de la CNSA est celui de la péréquation financière dans le versement de ses concours aux départements. Toutefois, bien qu'une réforme des critères de péréquation de ces concours ait été adoptée par le conseil de la CNSA en 2010, elle n'a finalement pas abouti et la situation n'a pas évolué depuis.

Pour l'avenir, la Cour est conduite à formuler deux nouvelles recommandations (n° 1 et 2) et à réitérer une de ses précédentes recommandations, non encore mise en œuvre à ce jour (n° 3) :

Recommandations

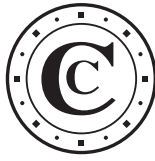
1. préciser le rôle de la CNSA dans la synthèse des volets médico-sociaux des projets régionaux de santé ;
2. assurer une répartition plus équitable des dotations régionales limitatives en appliquant les nouveaux critères de répartition fondés sur l'« indice global de besoins » ;

3. modifier les critères de péréquation pour l'attribution des concours de la CNSA en matière d'aide personnalisée pour l'autonomie (APA) et de prestation de compensation du handicap (PCH) pour compenser les disparités territoriales.

Chapitre IV

La Cour insiste

1. La mise en œuvre des contrats aidés : un recentrage nécessaire sur l'objectif d'insertion professionnelle
2. La gestion des amendes de circulation : une dématérialisation achevée, des insuffisances à surmonter
3. Le service civique : une montée en charge réussie, un dispositif mal financé aux effets mal connus
4. Les services publics numériques en santé : des avancées à amplifier, une cohérence à organiser
5. La lutte contre la fraude aux cotisations sociales : une politique à relancer
6. La dette des hôpitaux : des améliorations fragiles, une vigilance à maintenir
7. Les missions fiscales de la Douane : des coûts trop élevés, une modernisation et une simplification à mettre en œuvre



1 La mise en œuvre des contrats aidés : un recentrage nécessaire sur l'objectif d'insertion professionnelle

Destinés à favoriser l'insertion professionnelle des personnes éloignées de l'emploi, les contrats aidés ont représenté un coût pour le budget de l'État de 3,3 Md€ en 2016. En 2011, la Cour avait constaté que la priorité était donnée à la gestion des chiffres du chômage, et que l'accompagnement et la formation professionnelle des bénéficiaires n'étaient pas suffisants. En 2016, elle a observé que les résultats en termes de retour à l'emploi n'étaient pas à la hauteur des moyens engagés, notamment dans le secteur non marchand. L'enquête menée en 2017 confirme ces constats et la nécessité d'un recentrage sur l'objectif d'insertion professionnelle.

Une place longtemps prépondérante au sein des politiques de l'emploi, malgré des résultats décevants et un coût élevé

Les contrats aidés sont l'un des outils les plus onéreux de la politique de l'emploi. Pourtant, ils sont peu efficaces en termes d'insertion professionnelle, notamment dans le secteur non marchand.

Ils ont été mobilisés, au moins jusqu'en 2017, en réaction aux chiffres du chômage. En conséquence, les volumes-cibles pour chaque type de

contrats aidés ont été souvent revus à la hausse après l'adoption de la loi de finances initiale, et les enveloppes financières votées fréquemment dépassées.

L'objectif de diminution des statistiques du chômage a également conduit à accorder une place prépondérante au secteur non marchand. Cette préférence ne tient pas compte d'importants effets d'aubaine, et évince d'autres outils pourtant plus efficaces en termes de retour à l'emploi. À cet égard, la Cour regrette le choix fait courant 2017 de réserver les moyens disponibles au seul secteur non marchand, d'autant que la priorité donnée aux besoins de certains employeurs relègue de nouveau au second plan l'objectif d'insertion professionnelle.

Un resserrement indispensable des modalités de mise en œuvre, afin de garantir l'efficacité et la maîtrise budgétaire du dispositif

La diminution du nombre de contrats aidés susceptibles d'être conclus et leur recentrage annoncé autour du seul objectif d'insertion professionnelle vont dans le sens préconisé par la Cour. Cependant, leur efficacité dépendra des conditions de leur mise en œuvre.

La mise en œuvre des contrats aidés : un recentrage nécessaire sur l'objectif d'insertion professionnelle

La réduction du volume des contrats aidés doit être l'occasion d'un recentrage sur les publics pour lesquels ils sont les mieux adaptés, c'est-à-dire les personnes qu'il n'est pas possible d'orienter directement vers des dispositifs plus intensifs en formation, et dont la situation ne requiert pas un accompagnement global.

Par ailleurs, l'accompagnement et la formation doivent être rendus effectifs pour tous les bénéficiaires. Très insuffisant jusqu'ici, l'accompagnement par le service public de l'emploi n'est toujours pas encadré par l'administration, alors que la Cour l'avait recommandé en 2011. Les obligations des employeurs doivent également être mieux respectées.

Enfin, le pilotage financier doit être renforcé. Les écarts récurrents entre prévision et réalisation illustrent la nécessité de responsabiliser les préfets et le service public de l'emploi sur le respect des enveloppes financières.

La Cour prend acte de la volonté du ministère de mieux articuler les logiques emploi – formation – accompagnement, et de rénover le schéma de gestion des contrats aidés pour garantir le respect des enveloppes financières. Elle sera particulièrement vigilante aux modalités de mise en œuvre de ces orientations.

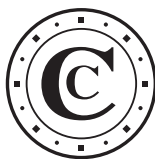
Recommandations

1. réserver les contrats aidés du secteur non-marchand aux seuls bénéficiaires qu'il n'est pas possible d'orienter directement vers des dispositifs plus intensifs en formation (alternance) et dont la situation ne requiert pas un accompagnement global (garantie-jeune, insertion par l'activité économique, etc.) ;

2. préciser, sur le modèle des emplois d'avenir, les obligations d'accompagnement des bénéficiaires de contrats d'accompagnement dans l'emploi (CUI) et les modalités de leur accès effectif à la formation, afin de garantir le respect des engagements pris dans ce domaine par les employeurs et la qualité du parcours d'insertion ;

3. notifier chaque année à Pôle emploi, aux missions locales et aux Cap Emploi, une enveloppe financière devant être respectée en engagement et en paiement, tout en mettant en place un blocage empêchant la signature de nouveaux contrats aidés dès que la limite de cette enveloppe est atteinte ;

4. lisser la programmation des enveloppes de contrats aidés sur l'ensemble de l'année en tenant compte, dans leur calibrage, de la nécessité d'assurer pour chaque bénéficiaire un accompagnement et un accès à la formation effectifs.



2 La gestion des amendes de circulation : une dématérialisation achevée, des insuffisances à surmonter

Dans un contexte de résultats décevants depuis 2014 en termes de réduction du nombre de personnes tuées sur les routes, les plans gouvernementaux ont prévu, en 2015, un renforcement des dispositifs de verbalisation des infractions notamment par radar.

La gestion des amendes participe ainsi à la politique de sécurité routière, au côté de mesures de prévention ou d'information. Son analyse par la Cour en 2010¹ soulignait les insuffisances d'une gestion complexe, parfois opaque, dont le contrôle était approximatif. En 2014², la Cour relevait les progrès apportés par la dématérialisation malgré une coordination insuffisante des actions.

Depuis, la dématérialisation de la verbalisation a été achevée. Elle s'est traduite par une croissance soutenue des messages d'infraction et du produit des amendes, qui ne représente cependant que 54 % des dépenses de sécurité routière. Mais les conséquences de cette évolution n'ont pas été suffisamment anticipées et le taux de paiement des amendes reste insuffisant.

Une dématérialisation de la verbalisation au service d'une forte augmentation de l'activité

La politique de dématérialisation et de développement des radars a été soutenue par un pilotage affirmé du dispositif de gestion des amendes de circulation et de stationnement, assuré par la délégation à la sécurité routière, dont les missions et la responsabilité interministérielles ont été précisées³. Elle développe son action avec le concours de l'agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI), créée en 2011⁴.

L'objectif de dématérialisation de la verbalisation a été atteint :

- la disparition de la verbalisation par carnet à souches est, sauf exception, achevée dans la police comme dans la gendarmerie nationale. Dans les polices municipales, engagées plus tardivement dans la réforme, 80 % des procès-verbaux sont dématérialisés et le déploiement des équipements électroniques est effectif dans la quasi-totalité des villes de plus de 50 000 habitants ;

¹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2010*, Tome I. La gestion du produit des amendes de circulation routière, p. 103-125. La Documentation française, février 2010, 666 p., disponible sur www.ccomptes.fr

² 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

³ Décret n° 2013-728 du 12 avril 2013 et décret n° 2017-667 et arrêté du 27 avril 2017 portant organisation interne de la délégation à la sécurité routière.

⁴ Elle a succédé à la direction de projet interministériel du contrôle automatisé (DPICA) créée en 2003.

La gestion des amendes de circulation : une dématérialisation achevée, des insuffisances à surmonter

- le déploiement des radars (de 4097 en 2013 à 4 700 programmés pour 2018) se déroule selon le calendrier prévu, et leur disponibilité a été fiabilisée avec un taux constant de 92 % depuis 2013.

Une politique active de l'ANTAI a permis de développer des relations avec 10 pays européens, afin de permettre l'identification des conducteurs de voitures immatriculées dans ces pays et l'émission des contraventions en cas d'infraction par ces véhicules.

Ce contexte explique la forte augmentation de la verbalisation, de plus de 10 % en quatre ans, et 40 % pour la seule verbalisation par radar, avec près de 50 millions d'avis émis en 2016.

Une politique active auprès des usagers, un rôle des officiers du ministère public à homogénéiser

Afin de favoriser l'acceptabilité de cette politique par les usagers, des actions d'information ont été déployées sur le site internet de l'ANTAI (accès à son dossier personnalisé notamment) et une plate-forme d'accueil des appels des contrevenants a été ouverte. Elle reçoit chaque année plus d'1 million d'appels et contribue vraisemblablement à la faible augmentation des contestations sur la période.

Enfin, grâce à la disparition du carnet à souches, les contestations non réglementaires, c'est-à-dire en dehors de l'intervention des officiers du ministère public, ont quasiment disparu. Cependant, malgré le constat

de l'hétérogénéité de leurs pratiques, décrit dans une étude de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) en 2013, aucune action n'a été engagée pour harmoniser l'action des officiers du ministère public.

Des conséquences de la verbalisation de masse insuffisamment anticipées

L'augmentation sans précédent de la verbalisation par radar, accélérée entre 2015 et 2016 (+ 25 %) a créé un goulot d'étranglement au niveau des officiers de police judiciaire, chargés de la transformation, après vérification, des constats d'infraction en avis de contravention. La dégradation du délai de traitement des clichés d'infraction et du taux de leur transformation en avis de contravention en 2016 (bien que partiellement endiguée en 2017) traduit une anticipation insuffisante des conséquences du choix de la verbalisation de masse sur l'ensemble de la chaîne de traitement. L'insuffisance de réponse apportée aux défauts du système d'immatriculation des véhicules, soulignés depuis plusieurs années, est un autre exemple de la focalisation des actions de la délégation à la sécurité routière sur l'étape de verbalisation.

Une approche plus globale de la gestion des amendes est désormais nécessaire. Si des gains de productivité semblent attestés sur certaines étapes du processus, l'absence d'évaluation de l'ensemble de la gestion ne permet pas d'apporter une appréciation pourtant indispensable pour dégager les priorités pour l'avenir.

La gestion des amendes de circulation : une dématérialisation achevée, des insuffisances à surmonter

Un taux de paiement décevant

Le taux de paiement global des amendes reste insuffisant. Proche de 81 % en 2010, il a diminué pour s'établir en 2016 à 75,3 %.

Le déploiement des moyens de paiement dématérialisés (+ 60 % en quatre ans), qui sont désormais majoritaires⁵ n'apporte pas d'amélioration. S'il participe à une politique de simplification des services publics auprès des usagers, il est cependant sans impact auprès des usagers récalcitrants.

En conséquence, l'attention doit être portée sur le taux de paiement au stade du recouvrement forcé des amendes majorées, qui reste inférieur à 30 %. Ce résultat insatisfaisant s'explique pour partie par le caractère obsolète du logiciel de recouvrement forcé, qui présente de multiples faiblesses, connues depuis longtemps, mais dont le remplacement, prévu pour 2013, a été trop souvent reporté.

Recommandations

1. (État) : mener des études d'impact sur les mesures décidées en matière de développement des radars afin d'anticiper leurs conséquences sur la chaîne de traitement des infractions routières ;

2. (État) : homogénéiser les réponses apportées aux contestations des conducteurs par les officiers du ministère public ;

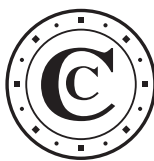
3. (État) : renforcer le pilotage du projet Rocrade, en définir le

périmètre, les ressources et les étapes dès 2017 ;

4. (État) : fiabiliser le système d'immatriculation des véhicules (SIV) (recommandation renouvelée) ;

5. (État) : s'agissant du changement d'adresse des titulaires de carte grise, lancer une campagne d'information du public rappelant les obligations déclaratives et les sanctions en cas de non-respect de celles-ci (recommandation renouvelée).

⁵ 61 % au stade de l'Amende forfaitaire.



3 Le service civique : une montée en charge réussie, un dispositif mal financé aux effets mal connus

À la suite des attentats de janvier 2015, le Gouvernement a décidé d'accélérer la montée en puissance du service civique, créé en 2010. Il a été décidé d'atteindre à terme la cible de 150 000 volontaires en cours de mission au cours d'une année civile. L'objectif poursuivi est de renforcer la cohésion nationale et de favoriser la mixité sociale.

Le service civique est un dispositif original qui se distingue des autres formes de contrats en faveur de l'emploi des jeunes. Les activités des volontaires ne se substituent ni à un emploi ni à un stage, mais sont complémentaires des tâches confiées aux salariés ou aux agents publics ; les volontaires sont recrutés en fonction de leur seule motivation et quel que soit leur niveau de formation initiale.

Qu'est-ce que le service civique ?

Un dispositif ouvert à tous les jeunes volontaires de 16 à 25 ans (30 ans pour les jeunes en situation de handicap).

Un engagement de 6 à 12 mois, à raison d'une présence hebdomadaire de 24 h au minimum.

Une mission d'intérêt général définie par la structure d'accueil (organisme à but non lucratif ou personne morale de droit public agréé) et validée par l'Agence du service civique.

Un tuteur dans la structure d'accueil, qui peut recevoir une formation.

Une formation civique et citoyenne obligatoire d'au moins deux jours.

Une indemnité mensuelle prise en charge par l'État, un soutien complémentaire en nature ou en argent, et, dans certains cas, un complément de bourse.

Un régime complet d'assurance sociale pris en charge par l'État.

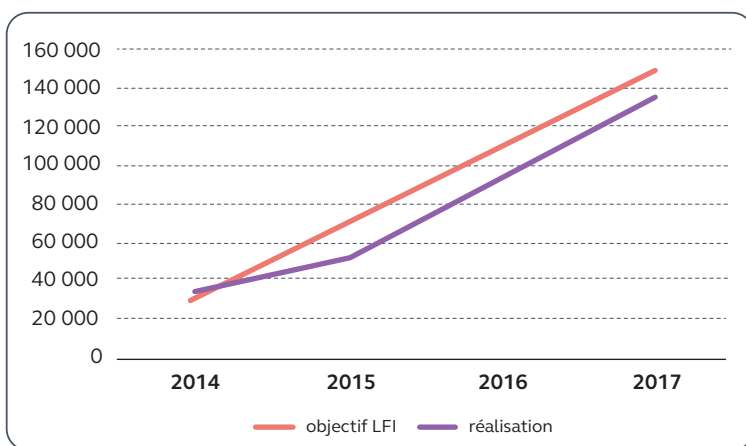
Le service civique : une montée en charge réussie, un dispositif mal financé aux effets mal connus

Une montée en charge réussie grâce à la mobilisation soutenue des services d'État

À fin 2017, les objectifs ambitieux de la montée en charge sont quasiment

atteints. Près de 140 000 jeunes ont été en mission de service civique au cours de l'année (ou « en stock »), soit un quadruplement des effectifs par rapport au dispositif des années 2013 et 2014.

Évolution du nombre de volontaires (stock)



Source : Agence du service civique

Cette hausse rapide des effectifs du service civique a été obtenue par une mobilisation soutenue de l'administration d'État. Le choix a été fait de conserver une structure de pilotage légère : l'Agence du service civique (ASC), créée en 2010, dont les moyens de fonctionnement n'ont pratiquement pas été accrus. En revanche, les services déconcentrés de l'État ont été particulièrement sollicités au point de recevoir des moyens supplémentaires en 2016 (50 ETPT).

Pour l'accueil des volontaires, au-delà des grands partenaires associatifs, déjà impliqués depuis 2010, l'administration de l'État s'est fortement investie. 15 000 nouvelles missions ont été agréées en son sein en

2015, et le double en 2016. Le premier contributeur étant le ministère de l'éducation nationale (10 000 places en septembre 2016). La Cour observe cependant que des secteurs, tels que la défense ou les activités sanitaires et médico-sociales, restent en retrait, tout comme l'ensemble du secteur public local, qui ne représente que 6 % des missions offertes aux jeunes.

Une nécessaire réflexion à mener sur le coût pour l'État de ce dispositif

Le financement du dispositif est aujourd'hui entièrement supporté par le budget de l'État, sous la forme d'une subvention versée à l'ASC. Alors

Le service civique : une montée en charge réussie, un dispositif mal financé aux effets mal connus

qu'en 2013, cette subvention s'élevait à 134 M€, elle devrait, pour réaliser l'objectif de 150 000 jeunes en service civique, atteindre 534 M€. En réalité, la gestion budgétaire est mal maîtrisée et manque de réalisme depuis 2015 ; les crédits votés en début d'année étant délibérément sous-estimés par rapport aux besoins, l'État s'engageant à inscrire des ressources complémentaires au fur et à mesure par budget rectificatif. Ainsi le projet de loi de finances pour 2018 confirme la cible de 150 000 volontaires mais n'y associe que 447 M€ de crédits.

Les recommandations formulées par la Cour en 2014 et visant à une réduction du coût unitaire du service civique n'ont pas été suivies. D'une part, sauf exceptions anecdotiques, les possibilités liées à la

mobilisation d'autres fonds publics ou privés (sous forme de mécénats ou de partenariats, par exemple) n'ont pas été exploitées.

D'autre part, les pistes d'économies n'ont pas été explorées. Ainsi, l'indemnisation des volontaires demeure uniforme en dépit des différences de situations individuelles. De même, des aides (tutorat et formation civique et citoyenne) sont versées aux organismes d'accueil, sans que leur efficacité soit avérée.

En conséquence, la Cour constate que, depuis 2014, le coût unitaire de service civique a très peu évolué, les variations étant liées à d'infimes modifications ou au profil des volontaires (plus ou moins de boursiers par exemple).

Coût du mois jeune (en €)

	2014	2015	2016	2017
Coût du mois jeune	819	808	793	796

Source : Agence du service civique

Des objectifs et des principes dont le respect n'est pas vérifié

Si l'atteinte de l'objectif quantitatif du service civique a fortement mobilisé les services de l'État, les aspects qualitatifs ont été délaissés, et ne sont aujourd'hui pas suffisamment évalués. Il en résulte une carence préoccupante sur la mesure de la performance du service civique, dont les effets restent encore mal connus, sept ans après son lancement.

Il est ainsi difficile à l'heure actuelle de garantir que les 80 000 missions en cours respectent parfaitement les principes du service civique. La

diversité des domaines d'action et des structures d'accueil limite l'efficacité du contrôle de l'ASC pour détecter les offres de mission non conformes. Des mesures devraient être adoptées par l'ASC, consistant d'une part à conduire une analyse des risques, d'autre part à faciliter l'exercice des contrôles en allégeant les modalités tout en diversifiant l'échelle des sanctions.

En matière de mixité sociale, la politique est aujourd'hui purement incitative et les résultats demeurent médiocres : à l'exception de la part des personnes handicapées parmi les volontaires qui s'est accrue, l'entrée

Le service civique : une montée en charge réussie, un dispositif mal financé aux effets mal connus

massive de nouveaux volontaires au cours des deux dernières années n'a pas profité aux catégories visées par l'objectif de mixité sociale. Pour ce qui est de l'objectif de brassage social dans des missions communes,

l'action reste finalement limitée à l'organisation des rassemblements de volontaires sans que la participation et l'impact de ces initiatives soient évalués.

Recommandations

1. introduire des objectifs précis de mixité sociale dans les conventions cadres signées avec toutes les structures offrant un grand nombre de missions (maintenue mais reformulée) ;

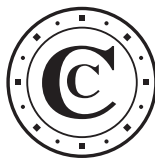
2. appliquer au secteur public d'État le droit commun des organismes d'accueil en matière de pilotage, de gestion et de contrôle (nouvelle) ;

3. contrôler la réalité du tutorat et conditionner le versement de l'aide financière à une mise en œuvre réelle et conforme aux prescriptions de l'ASC, à défaut supprimer l'aide (maintenue mais reformulée) ;

4. adapter le niveau de l'indemnité forfaitaire aux conditions matérielles de la mission (maintenue mais reformulée) ;

5. développer le recours aux fonds privés ou publics d'autres collectivités (maintenue mais reformulée) ;

6. donner un contenu plus opérationnel au contrôle en l'appuyant sur une analyse des risques et en diversifiant ses modalités, développer le dispositif d'évaluation notamment par des enquêtes de suivi de cohortes de volontaires (nouvelle).



4 Les services publics numériques en santé : des avancées à amplifier, une cohérence à organiser

Les services numériques en santé sont un ensemble composé des services de santé en ligne, permettant aux usagers de réaliser une ou plusieurs démarches de manière dématérialisée, et des outils numériques de coordination des soins principalement destinés aux professionnels de santé. Ils ont vocation à permettre une meilleure information des patients, une qualité accrue de la prise en charge et une optimisation des parcours de soins.

Dans son Rapport public annuel de 2013, la Cour avait constaté une forte dynamique des téléservices en santé, mais relevé de nombreux retards et faiblesses, qui l'avaient conduite à recommander notamment aux pouvoirs publics de mieux piloter leur développement.

Des progrès réels mais inégaux

Cinq ans après ce bilan d'étape, les services visant à une meilleure information des assurés ont continué leur déploiement. C'est notamment le cas du site internet ameli.fr, portail unique des services en ligne mis à disposition par l'assurance maladie. De 10 millions de comptes assurés en septembre 2012, le service est passé

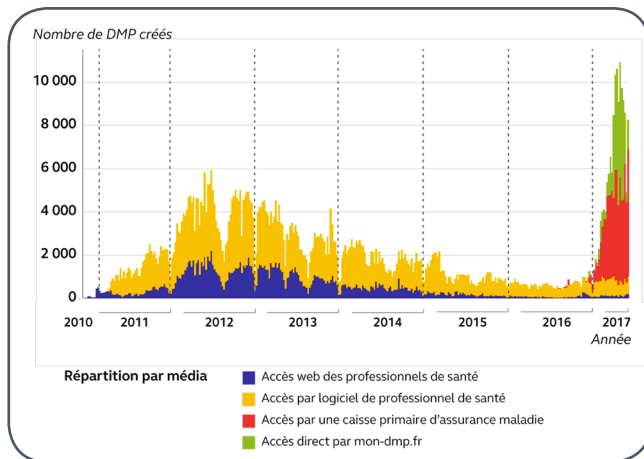
à 25,3 millions de comptes en juillet 2017, avec en moyenne 13,2 millions de connexions par mois à la mi-2017.

Le développement des services visant à la coordination des soins est en revanche beaucoup plus lent. Le déploiement du projet phare du dossier médical personnel (DMP) avait été suspendu en août 2012. Cette décision a été suivie d'un attentisme coûteux de la part des pouvoirs publics : le transfert de ce projet sous forme de « dossier médical partagé » à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) n'a été effectif qu'au 1^{er} janvier 2017. Pendant cette période, le seul maintien en conditions opérationnelles du système informatique sur lequel repose le DMP, alors pratiquement inutilisé, a occasionné une dépense de l'ordre de 35 M€.

En avril 2017, environ 10 000 DMP par semaine étaient créés, soit un chiffre supérieur de 40 % à ce qu'il était en 2012, pour un périmètre de déploiement aujourd'hui limité à 9 départements pilotes. L'usage du DMP par les professionnels de santé, en revanche, stagne.

Les services publics numériques en santé : des avancées à amplifier, une cohérence à organiser

Évolution des créations de DMP depuis 2011



Source : CNAMTS

Les avancées de la messagerie sécurisée de santé, essentielle à la coordination des soins entre professionnels de santé, restent encore très limitées. En avril 2017, seuls 53 000 boîtes à lettres et 900 établissements étaient raccordés au dispositif mis en place en 2013.

Le développement de services publics numériques en santé s'avère cependant d'ores et déjà source de gains d'efficacité significatifs. Alors que moins de 80 % des feuilles de soins étaient électroniques en 2005, cette proportion s'élève aujourd'hui à 95 %, soit 1,4 milliard de feuilles de soins électroniques par an. La CNAMTS estime les gains d'efficacité en résultant à 1 485 emplois à temps plein entre 2012 et 2016.

Des prérequis techniques à régler

L'enjeu de sécurité apparaît primordial et doit ainsi être intégré de manière prioritaire dans l'ensemble des chantiers informatiques en santé, tant au

niveau national qu'au niveau des établissements de santé. De même, alors que chaque patient est connu actuellement par trois identifiants différents dans le système de soins, l'unification de l'identité numérique des patients doit être menée à bien, afin de permettre leur suivi médical malgré la diversité des professionnels et de leurs outils numériques.

Plus généralement, les systèmes d'information de santé doivent pouvoir échanger des données entre eux sans qu'un effort supplémentaire de « traduction » de ces données soit nécessaire. Des normes d'interopérabilité sont ainsi édictées par les pouvoirs publics, mais leur corpus reste lacunaire. Surtout, aucune norme d'interopérabilité n'a jusqu'à présent été rendue opposable, ce qui les rendrait applicables de manière identique à l'ensemble des acteurs, et ce malgré les demandes en ce sens des industriels.

Les services publics numériques en santé : des avancées à amplifier, une cohérence à organiser

Mettre le numérique au service de la transformation du système de soins

Au-delà de cette nécessaire mise en cohérence, la stratégie numérique en santé doit surtout afficher comme ambition de contribuer à l'évolution des pratiques médicales et s'inscrire dans une optique de transformation du système de santé. Les services numériques en santé constituent en effet le socle indispensable de nouveaux services et de nouvelles pratiques de soins. Le développement de la télémedecine - la pratique médicale à distance - nécessite entre autres la mise à disposition de dossiers dématérialisés ou l'usage répandu d'une messagerie de santé sécurisée.

Faire du numérique un instrument de la modernisation du système de santé nécessite également de tirer beaucoup plus complètement profit du potentiel majeur des données de santé, qui constituent le support des services numériques. La principale base de données du système de santé, le système national d'information inter-régimes de l'assurance maladie (SNIIRAM), est un outil sans équivalent

au niveau international, mais qui reste insuffisamment médicalisé : les informations médicales sont encore, en majorité, consignées sur des prescriptions papier, inexploitable. Le développement de la médicalisation des bases de données, objectif ancien fixé par la loi, suppose une pédagogie beaucoup plus active pour modifier les comportements des professionnels de santé comme des patients. Apparaît en particulier souhaitable une incitation forte au développement de la prescription électronique : la France reste l'un des cinq derniers pays de l'Union européenne où elle n'est pas déployée.

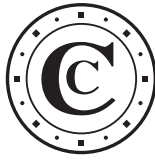
Enfin, l'enjeu de la mise en place du DMP exige une vigilance active de la part des pouvoirs publics. Les possibilités offertes aux patients de s'opposer au renseignement de leur DMP ou de masquer certaines informations de leur dossier aux professionnels de santé - hors médecin traitant - limitent potentiellement l'intérêt de la généralisation de ce dossier. Elles gagneraient à être réexaminées au regard des résultats effectifs du déploiement en cours.

Recommandations

1. améliorer la médicalisation des données numériques de santé en examinant les conditions de mise en place d'un codage des pathologies en soins de ville et développer leur analyse ;
2. assurer l'apport effectif du dossier médical partagé aux parcours de

soins, au besoin en réexaminant les possibilités de non renseignement de ce dossier ;

3. rendre opposables aux éditeurs de logiciels les référentiels d'interopérabilité et de sécurité et intensifier les travaux visant à compléter les corpus de normes existants.



5 La lutte contre la fraude aux cotisations sociales : une politique à relancer

Lutter contre la fraude aux cotisations sociales constitue une priorité d'un point de vue financier mais aussi au regard de préoccupations comme la loyauté de la concurrence, la garantie des droits des salariés et l'acceptation du prélèvement social.

Or, cette fraude demeure un phénomène mal connu, en particulier la sous-déclaration d'heures de travail salarié et la non-déclaration totale d'activités non-salariées. L'évaluation du montant total des cotisations éludées à la suite de fraudes ou d'erreurs manque de fiabilité et de précision, les estimations allant de 6 à 25 Md€ en 2012. Dans ce contexte, la délégation nationale à la lutte contre la fraude devrait reprendre le pilotage des travaux en vue d'une telle évaluation, à faire régulièrement et sur un champ exhaustif¹.

Les outils juridiques : des avancées insuffisantes

Des risques de fraude sont apparus ou se sont développés en lien avec les évolutions technologiques et économiques. Ils peuvent concerner notamment les travailleurs détachés qui, bien qu'exerçant leur activité à

l'étranger, restent couverts par la sécurité sociale de leur pays d'origine. L'obligation de présentation du formulaire « A1 » censé attester cette affiliation ne suffit à garantir ni le paiement de cotisations ni la réalité de l'entreprise dans le pays d'origine. La révision de la réglementation européenne, en cours, permettra éventuellement de remédier à cette situation.

Le développement des activités *via* internet appelle aussi une vigilance accrue. À cet égard, les organismes sociaux ne bénéficient toujours pas, contrairement au fisc, de la transmission automatique par les plateformes des données relatives aux revenus tirés de l'économie collaborative.

S'agissant d'une forme de fraude plus « traditionnelle », les emplois non-déclarés chez des particuliers, le dispositif de sanctions en cas d'obstacles au contrôle ne permet pas de pallier l'impossibilité de procéder à des visites à domicile. Une convention signée par l'État et les fédérations professionnelles et syndicales devrait prévoir des modalités de signalement.

¹ S'étendant à tous les secteurs, toutes les cotisations sociales et toutes les formes de fraudes ou d'erreurs.

La lutte contre la fraude aux cotisations sociales : une politique à relancer

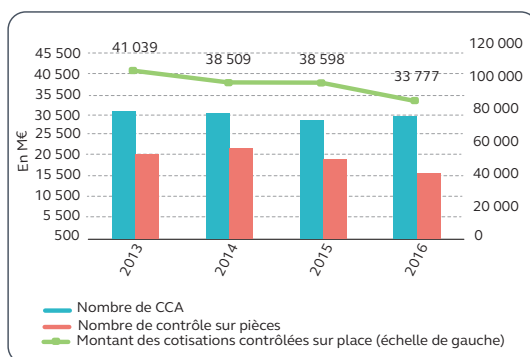
La loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 a porté la majoration de cotisations de 25 % à 40 % dans certaines situations de travail illégal. Cette augmentation, dans des cas limités, ne comble pas l'écart, là encore peu justifié, qui existe avec la fraude fiscale (de 40 % à 80 %). Le même texte a renforcé le dispositif d'opposition à tiers détenteur (OTD), qui permet de demander le paiement de la somme due à un tiers, au titre de dettes de ce dernier à l'égard du cotisant. Néanmoins, l'OTD

demeure moins efficace et moins utilisée que l'avis à tiers détenteur (ATD) à la disposition des services fiscaux ; moins de 10 OTD ont été notifiées en 2014 et 2015, contre 5,4 millions d'ATD.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 prévoit que, dans le cas du travail dissimulé, les URSSAF pourront procéder à des mesures de saisie à but conservatoire à hauteur des montants dus par le fraudeur.

Des résultats en demi-teinte

Nombre de contrôles comptables d'assiette (CCA) des URSSAF

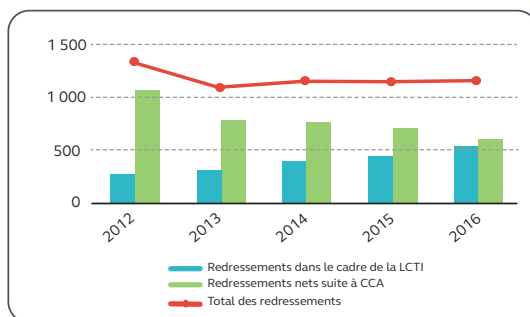


Source : ACOSS

Un meilleur ciblage a permis une hausse des redressements notifiés à la suite d'opérations de LCTI (lutte

contre le travail illégal), tandis que les résultats du contrôle comptable régressaient.

Évolution du montant des redressements notifiés par les URSSAF, en M€



Source : ACOSS

La lutte contre la fraude aux cotisations sociales : une politique à relancer

Le secteur de la construction représente plus de la moitié des redressements pour fraude, de même que l'Île-de-France. Une telle concentration témoigne de marges de progression importantes, notamment par le biais d'une convergence vers le haut des résultats des URSSAF, aujourd'hui très hétérogènes. Outre des objectifs plus ambitieux à fixer aux organismes, améliorer les performances exige un redéploiement des moyens des URSSAF en faveur de la LCTI, qui mobilise une part trop faible des effectifs de contrôle (170 agents sur 1600), de moderniser les méthodes de ciblage, de créer un échelon national pour les enquêtes les plus lourdes et de renforcer la coopération inter-administrative.

Une politique de contrôle à étendre et intensifier

Des dizaines de milliards d'euros de cotisations sociales sont peu ou pas contrôlés. Il en va ainsi, par exemple, des cotisations aux régimes de retraite complémentaire des salariés du secteur privé (71,2 Md€ en 2016), bien que ce contrôle ait été prévu par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007.

Le calcul du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), qui s'impute sur l'impôt sur les sociétés,

repose sur la masse salariale. Le code général des impôts permet déjà aux organismes chargés du recouvrement des cotisations de vérifier les assiettes afférentes. Bien qu'elles aient servi à la détermination de créances de CICE à hauteur de 46 Md€ entre 2013 et 2015, elles n'ont pas fait l'objet de contrôles.

Le secteur des travailleurs indépendants mobilise faiblement les agents des URSSAF, à qui il incombe pour l'essentiel. En particulier, les actions de lutte contre le travail illégal sont rares, ne dépassant pas 500 par an pour 2,8 millions de cotisants. La suppression du régime social des indépendants (RSI) au 1^{er} janvier 2018 ne doit pas conduire à un affaiblissement du contrôle, mais à son renforcement.

Enfin, le contrôle par les URSSAF des cotisations dues par l'État employeur apparaît particulièrement défaillant. En 2016, seuls dix contrôles ont porté sur celles-ci, correspondant à un taux de 0,03 %. Par ailleurs, s'agissant des collaborateurs occasionnels du service public, le ministère de la justice n'a versé aucune cotisation entre 2000 et 2016 au titre de leurs rémunérations. Les règlements effectués depuis lors sont restés partiels et n'apurent pas le passé.

La lutte contre la fraude aux cotisations sociales : une politique à relancer

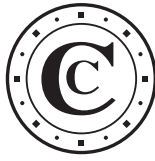
Recommandations

1. harmoniser les moyens juridiques à la disposition des agents chargés du contrôle de cotisations et de leur recouvrement dans les URSSAF et à la MSA, entre eux et, autant que de besoin, avec ceux dont bénéficient les services fiscaux (recommandation ajustée) ;

2. augmenter le nombre et la fréquence des contrôles comptables et des actions de lutte contre le travail illégal menés par les URSSAF et par les caisses de MSA (nouvelle recommandation) ;

3. mettre en œuvre sans nouveau délai le contrôle par les URSSAF des cotisations aux régimes complémentaires obligatoires de retraite des salariés, avec un calendrier précis de réalisation (recommandation réitérée) ;

4. régulariser sans délai l'ensemble des cotisations dues par l'État au titre des collaborateurs occasionnels du service public sous peine de pénalités de retard et définir une politique de contrôle régulier de l'État employeur (nouvelle recommandation).



6 La dette des hôpitaux : des améliorations fragiles, une vigilance à maintenir

Un endettement progressivement mieux maîtrisé, mais des fragilités persistantes

Dans une communication d'avril 2014 destinée à l'Assemblée nationale, la Cour avait constaté un emballement de la dette des hôpitaux publics ayant conduit à son triplement en dix ans, pour atteindre 30 Md€ en 2012. Ce niveau apparaissait critique au regard des capacités de remboursement des établissements, déterminées par l'autofinancement qu'ils peuvent dégager de leur exploitation, et appelait à une maîtrise beaucoup plus stricte de leur recours à l'emprunt. De plus, ces difficultés étaient avivées par l'importance dans la dette de certains hôpitaux d'emprunts à taux variable, dits « toxiques » en raison des modalités de fixation des taux d'intérêt reposant sur des formules de calcul parfois très complexes et des paramètres tels que l'évolution du franc suisse, conduisant à des risques de surcoûts majeurs.

À l'instar de ce qui avait été décidé pour les collectivités territoriales, la Cour avait recommandé d'instituer un dispositif spécifique aux hôpitaux afin de faciliter la renégociation de ces emprunts, en prenant en charge une partie de l'indemnité de remboursement anticipé (IRA), dont le montant contractuel s'avérait particulièrement élevé.

Le fonds de soutien ainsi préconisé a été constitué en deux temps (décembre 2014 et juillet 2015) et doté en définitive

de 400 M€, dont 325 M€ financés par le secteur bancaire et 75 M€ par l'assurance maladie. Néanmoins, son périmètre d'intervention a été plus limité que celui institué pour les collectivités territoriales : les hôpitaux percevant des produits de fonctionnement de plus de 200 M€ (ce qui inclut notamment l'ensemble des CHU) n'étaient ainsi pas éligibles aux aides de ce fonds. Par ailleurs, il n'a pas pu bénéficier du concours de la Banque de France pour la vérification du bien-fondé des indemnités de remboursement anticipé réclamées par les banques.

Ce fonds a permis la renégociation de 60 contrats, représentant un encours de 300 M€, qui ont permis de réduire les risques supportés par les hôpitaux concernés mais au prix d'indemnités pour remboursement anticipé (IRA) très importantes : près de 610 M€, soit plus de deux fois le montant du capital qui restait à rembourser. Son intervention s'est révélée ainsi à la fois plus coûteuse et moins large que celle du fonds institué pour les collectivités territoriales.

De fait, le traitement des emprunts structurés est resté partiel : en 2016, les encours comportant les risques les plus élevés représentaient encore 1,7 % des dettes hospitalières, contre 3,9 % en 2012. Dans ces conditions, les encours d'emprunt à risque continueront à peser lourdement sur la situation financière de certains établissements, tels que le CHU de Saint-Etienne, par exemple.

La dette des hôpitaux : des améliorations fragiles, une vigilance à maintenir

De manière plus globale, le montant de l'endettement hospitalier a cependant pu être stabilisé depuis 2014 et a connu une légère diminution en 2016 pour revenir à 29,7 Md€. La réglementation est par ailleurs devenue plus contraignante en matière de recours par les hôpitaux à l'emprunt.

Néanmoins, ces évolutions favorables ne suffisent pas à conforter la situation financière des hôpitaux publics. Le secteur hospitalier connaît en effet une érosion de son niveau d'autofinancement - élément déterminant des capacités de remboursement - depuis 2014. Un tiers des établissements hospitaliers, dont la majeure partie des CHU, était en 2015 en situation d'endettement excessif au regard des critères fixés par la réglementation.

Cette situation fragile appelle une attention renforcée des responsables hospitaliers comme de leur tutelle.

Une sélectivité à renforcer dans les choix d'investissement

L'emballlement de la dette hospitalière a été notamment lié à la mise en œuvre de plans d'investissement impulsés par l'Etat et financés essentiellement par emprunt. S'étant traduits par des dépenses massives (plus de 6 Md€ en 2010 comme en 2011), ces plans n'ont pas suffisamment pris en compte les enjeux d'efficience et de réorganisation des structures hospitalières. Dans ce contexte, la maîtrise de la dette hospitalière suppose une régulation plus rigoureuse de l'investissement hospitalier. La Cour avait recommandé, à cet égard, la mise en place d'une règle prudentielle selon laquelle les projets d'investissement financés par emprunt devraient dégager un niveau minimum (8 %) de marge brute non aidée.

Les années récentes ont connu une décélération des dépenses d'investissement, revenues à 4,1 Md€ en 2016, ce qui a facilité un début de diminution de l'endettement des hôpitaux. Plusieurs facteurs rendent toutefois prévisible une nouvelle phase d'accélération des investissements. D'une part, un ensemble de 22 projets d'investissement portant sur un montant total de travaux de 5,4 Md€ HT a été validé par les services de l'État, les chantiers correspondants ayant donc vocation à être engagés prochainement. D'autre part, le Gouvernement a rendu public un grand plan d'investissement pour la période 2018 à 2022 comportant en particulier un volant de 3 Md€ d'investissements consacrés aux équipements des hôpitaux. Enfin, la mise en place des groupements hospitaliers de territoire (GHT) et la recomposition de l'offre de soins que les pouvoirs publics escomptent de celle-ci se traduira, à terme plus ou moins rapproché, par des investissements d'accompagnement et de réorganisation.

Pour autant, les perspectives de financement de ces investissements sont incertaines : la conjonction de la hausse des charges de personnel sous l'effet en particulier du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » et de la limitation des recettes d'activité du fait de la nécessaire maîtrise des dépenses d'assurance maladie risque de contribuer à la poursuite de la diminution de l'autofinancement. Le montant des aides allouées par l'État ou les agences régionales de santé (ARS) sera également contraint et l'obtention de recettes de cessions immobilières n'est pas garantie. Cet ensemble de facteurs pourrait donc pousser de nouveau à recourir à l'emprunt.

La dette des hôpitaux : des améliorations fragiles, une vigilance à maintenir

Dès lors, un encadrement plus rigoureux des choix d'investissement apparaît nécessaire. Une nouvelle procédure a été mise en place en ce sens en 2013, sous la forme d'une validation préalable des projets les plus importants (plus de 50 M€ HT de travaux) par le comité interministériel de la performance et de la modernisation de l'offre de soins (COPERMO), associant les ministères financiers et les ministères sociaux. Pour les projets portant sur plus de 100 M€ HT, le COPERMO doit s'appuyer sur une contre-expertise du commissariat général à l'investissement.

Cette procédure, qui avait conduit à valider 45 projets à la fin de l'année 2016, a contraint les établissements à inscrire leurs opérations d'investissement dans une logique d'efficience organisationnelle et dans une trajectoire financière soutenable. Outre qu'elle s'appuie sur

une grille d'analyse perfectible, elle a néanmoins conduit à l'adoption de certains projets importants sans prendre en compte l'intégralité des dépenses qu'ils impliquent : le COPERMO a ainsi validé le projet de reconstruction du CHU de Caen sans intégrer le coût de démolition (120 M€ HT) du bâtiment actuel.

Surtout, le COPERMO n'a pas fait du respect de la règle prudentielle recommandée par la Cour une condition obligatoire à la validation des projets. Elle constitue une simple référence, par rapport à laquelle se constatent de multiples traitements spécifiques, moins rigoureux. Ainsi en particulier pour l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris, pour laquelle a été accepté un taux de marge brute limité à 5,3 % pour des investissements de grande ampleur (2,9 Md€ pour la période 2017 à 2021).

Recommandations

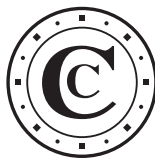
1. donner une assise réglementaire au comité interministériel de la performance et de la modernisation de l'offre de soins hospitaliers (COPERMO) et préciser par ce texte les conditions de validation par ses soins des projets aidés en y intégrant l'obligation d'un taux de marge de 8 %, et en définissant de manière limitative les possibilités de dérogation à ce taux (recommandation réajustée) ;

2. à cette occasion, abaisser de manière significative le seuil de soumission obligatoire des projets passant en COPERMO à une contre-expertise du commissariat général à

l'investissement (recommandation nouvelle) ;

3. affiner les méthodes d'évaluation socio-économique et d'analyse du retour sur investissement du COPERMO, notamment par une définition homogène et extensive des coûts pris en considération (recommandation nouvelle) ;

4. faire soumettre annuellement par le directeur de l'établissement au conseil de surveillance un rapport sur la situation de la dette et sa stratégie de gestion (recommandation réajustée).



7 Les missions fiscales de la Douane : des coûts trop élevés, une modernisation et une simplification à mettre en œuvre

La Douane assure la gestion d'un ensemble de taxes diverses, représentant un produit total de 76 Md€ en 2016.

La Cour a formulé dans son rapport public 2014 des recommandations pour rendre la gestion de cette fiscalité plus performante. Quatre ans après cette publication, le bilan des réformes mises en œuvre par la Douane est décevant.

Des taxes obsolètes aux coûts de gestion disproportionnés

Depuis la dernière enquête de la Cour, certaines taxes dont le fondement même et le coût de gestion étaient devenus aberrants ont été abrogées. Demeurent toutefois toujours en vigueur plusieurs taxes à faible rendement et obsolètes, qui devraient faire l'objet d'un réexamen d'ensemble en raison de leur coût de gestion élevé et de leur faible contribution aux objectifs qu'elles sont censées poursuivre.

Tel est le cas de la taxe spéciale sur certains véhicules routiers (TSVR), communément appelée « taxe à l'essieu ». Cet impôt complexe contribue à dégrader la compétitivité des entreprises françaises de transport de marchandises par rapport à leurs concurrents étrangers qui en sont dispensés.

Les taxes sur les farines et les céréales sont notamment acquittées par un nombre élevé de redevables pour de très faibles montants, générant des coûts élevés au regard du montant collecté. Ces impôts de création très ancienne ont perdu tout leur sens dans le cadre du marché unique européen.

Une organisation et une gestion à transformer

Le périmètre des compétences fiscales de la Douane devrait être réexaminé, notamment pour la collecte des droits de port, dont le lien avec les opérations de dédouanement est inexistant ou appelé à disparaître prochainement.

Il conviendrait également de faire aboutir le projet de portail électronique commun de la Douane et des affaires maritimes afin de simplifier la collecte du droit annuel de francisation et de navigation (DAFN) dont le coût de gestion est excessif. Le remboursement partiel de la taxe intérieure de consommation des produits pétroliers aux transporteurs routiers et aux taxis devrait être remplacé par un mécanisme plus simple et mobilisant des effectifs moins nombreux qui pourraient être redéployés vers d'autres tâches.

Les missions fiscales de la Douane : des coûts trop élevés, une modernisation et une simplification à mettre en oeuvre

Plus généralement, la Douane n'a pas encore rattrapé son retard en matière de télédéclaration et de télépaiement, ainsi que de dématérialisation des déclarations des opérateurs de la filière vitivinicole, qui devraient être rendus obligatoires. La Douane devrait également réduire fortement le nombre de ses implantations locales en concentrant ses missions fiscales sur quelques sites, afin de redéployer des personnels vers des contrôles ciblés.

En matière de recouvrement, la Cour estime que le maintien de deux réseaux comptables de l'État séparés, à la DGFIP et à la Douane, n'est ni pertinent ni efficace. La Douane n'ayant qu'une très faible action de recouvrement forcé, il conviendrait d'organiser le transfert de la totalité du recouvrement fiscal à la DGFIP.

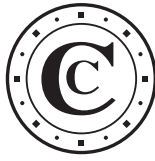
Recommandations

1. transférer à la DGFIP la gestion de la taxe sur les maisons et cercles de jeux ou l'impôt éventuellement appelé à la remplacer ;
2. réexaminer la taxe spéciale sur certains véhicules routiers (TSVR) dans le cadre d'une réforme d'ensemble de la fiscalité sur les transports ;
3. mettre fin au système coûteux des remboursements de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et lui substituer un autre mécanisme ;
4. supprimer les taxes sur les farines et les céréales et relever à due concurrence les autres taxes affectées aux organismes bénéficiaires ;
5. transférer aux autorités portuaires la gestion des droits de port ;
6. fixer une échéance rapprochée pour la mise en service du projet de portail unique dématérialisé pour l'immatriculation, la francisation des navires et la gestion du DAFN ;
7. systématiser et rendre obligatoire pour tous les redevables l'utilisation d'applicatifs informatiques permettant la télédéclaration et le télépaiement des taxes gérées par la Douane, ainsi que la dématérialisation des déclarations des opérateurs de la filière vitivinicole (casier viticole informatisé, déclarations récapitulatives mensuelles) ;
8. réduire fortement le nombre des implantations locales en concentrant l'exercice des missions fiscales sur quelques sites ;
9. organiser le transfert de la fonction de recouvrement de la Douane à la DGFIP.

Chapitre V

La Cour alerte

1. Les aides à la presse écrite : des choix nécessaires
2. L'État et le mouvement sportif : mieux garantir l'intérêt général
3. Les stations de ski des Alpes du Nord face au réchauffement climatique : une vulnérabilité croissante, le besoin d'un nouveau modèle de développement



1 Les aides à la presse écrite : des choix nécessaires

Le secteur de la presse écrite regroupe environ 3 350 entreprises, emploie 59 000 personnes dont 21 000 journalistes, et publie 8 000 titres. Son chiffre d'affaires qui dépassait les 10 Md€ en 2000 n'atteint plus aujourd'hui que 7,5 Md€. En regard de ces chiffres, le montant total des aides dont il bénéficie est élevé en valeur absolue et représente une part croissante de son chiffre d'affaires (entre 580 M€ et 1,8 Md€ en 2017 selon les conventions retenues).

Depuis 1985, la Cour s'est interrogée, à de nombreuses reprises, sur la pertinence et l'efficacité de ces aides, et récemment encore lors de deux enquêtes publiées en 2013. À cette occasion, elle avait formulé des recommandations qui, pour un certain nombre d'entre elles, ont été mises en œuvre, même si leur portée demeure limitée. En outre, les insuffisances du dispositif d'aide n'ont pas été vraiment corrigées, tandis que les effets de l'accélération de la transition numérique n'en invitent pas moins à s'interroger sur les modalités de l'intervention publique dans ce secteur.

Des ajustements limités

Les aides existantes ont fait l'objet de mesures correctives aux effets marginaux. Visant à rééquilibrer le postage et le portage de la presse au numéro au profit du second, la

politique engagée à l'issue des États généraux de la presse écrite en 2008 s'est traduite à la fois par une accentuation de l'aide au portage et par une revalorisation progressive des tarifs postaux. Pour être restées limitées, les inflexions récemment apportées à l'aide au portage ne devraient pas permettre de tempérer, de façon significative, les effets d'aubaine produits par ce dispositif qui ne s'est pas traduit par une progression significative du portage de la presse imprimée.

Les préconisations de la Cour relatives aux aides fiscales et aux exonérations sociales en faveur de la presse n'ont été que partiellement mises en œuvre. Par exemple, la demande formulée par la Cour d'un réexamen des justifications sous-tendant le régime de l'abattement pour frais professionnels des journalistes (135 M€ de pertes de recettes dont 35 M€ d'impôt sur le revenu et 100 M€ de cotisations sociales pour la seule presse écrite) n'a pas été suivie d'effets. La Cour avait aussi recommandé que le taux de TVA super-réduit de 2,1 % s'applique sans distinction à l'ensemble des familles de presse dont la presse en ligne. Elle a été entendue à partir de 2014, sans toutefois que le contentieux fiscal né des pratiques antérieures de certains éditeurs « Tout en ligne » ne soit pour autant réglé.

Les aides à la presse écrite : des choix nécessaires

Enfin, depuis 2013, les coûts pour l'État des aides directes et indirectes ont diminué tant du fait de l'extinction de mesures exceptionnelles de soutien présentées comme temporaires, de la baisse de la compensation des aides postales que du recul du chiffre d'affaires taxable au taux super-réduit de TVA.

Des défauts persistants

Les aides restent fragmentées en une multitude de mécanismes pour la plupart très anciens auxquels de nouveaux ont encore été ajoutés lors de la période récente, tandis que d'autres ont fait l'objet d'une extension de leur champ d'application.

Une cohérence approximative en constitue la conséquence directe. Les trois canaux de distribution de la presse imprimée sont subventionnés dans des proportions variables et sans rapport avec les coûts supportés par chacun : 25 M€ pour la distribution au numéro, qui représente 37 % des exemplaires vendus, 53 M€ pour le portage, qui en représente 39 %, et 121 M€ hors prise en compte du déficit résiduel laissé à la charge de La Poste qui en assure 24 %.

Les dispositifs d'aide ne sont ni chiffrés exhaustivement (exonération de contribution économique territoriale, annonces judiciaires et légales, etc.) ni, pour ceux qui le sont, regroupés dans un document permettant d'en avoir une appréhension globale. La connaissance qu'a l'État de la situation économique des différentes familles de presse reste peu précise, et ne permet donc pas de proportionner les taux des aides cumulées par chacune d'elles, lesquels vont de 10 % à 80 % du prix de vente.

Dès lors, les aides ont un impact mal mesuré et de fait incertain. La présentation des objectifs du programme n° 180 « Presse et médias » et des indicateurs qui en mesurent le degré de réalisation a significativement évolué en 2015, mais ces réaménagements ont en réalité accru l'incertitude quant aux buts poursuivis et aux effets constatés. Les indicateurs utilisés ne caractérisent que très imparfaitement le pluralisme alors que celui-ci constitue la principale justification du système.

Par ailleurs, la distribution au numéro, régie par les principes de la « loi Bichet » de 1947, continue de se traduire par un déficit récurrent de la principale messagerie « Pressatlis » (fonds propres négatifs de 310 M€ en 2016). Les restructurations à répétition dont celle-ci fait l'objet témoignent d'un dysfonctionnement structurel du système lié à la conception de son architecture globale.

Des changements à opérer

Outre la nécessité de poursuivre l'adaptation du système existant, il paraît souhaitable de revenir sur ses modalités d'intervention à la lumière des enjeux de la nouvelle donne numérique.

Il pourrait tout d'abord être envisagé de substituer aux différentes aides à la distribution une aide globalisée à l'exemplaire numérique ou imprimé vendu et de les réserver à la presse d'information politique et générale (IPG). Cette aide serait modulée selon des critères tenant notamment aux contraintes spécifiques des publications (telles que la PQN et la PQR par exemple), au niveau des ressources publicitaires ou à l'enclavement des

Les aides à la presse écrite : des choix nécessaires

territoires. Il convient de moderniser le système de distribution au numéro : le réexamen du cadre juridique instauré par la loi Bichet s'impose pour sortir des impasses actuelles et pour assurer la responsabilité entrepreneuriale des éditeurs à l'égard d'une activité qui les concerne au premier chef.

Il convient également de s'interroger, alors que la consommation d'IPG en ligne dépasse désormais celle des achats de journaux papier, sur le meilleur moyen de garantir l'égalité concurrentielle entre les acteurs de la presse traditionnelle et les nouveaux entrants du monde

numérique et sur une redéfinition du périmètre des acteurs qu'il convient d'aider alors que les critères de surface rédactionnelle, de renouvellement des contenus ou de périodicité minimale ne paraissent plus guère pertinents.

On pourrait enfin envisager de substituer aux aides à l'exploitation ou à l'investissement des aides au développement du lectorat numérique à destination des jeunes et des francophones résidant hors de France, par redéploiement des aides directes actuelles.

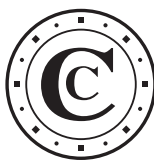
Recommandations

Au titre de la transparence :

1. inclure dans un seul et même document budgétaire une estimation des transferts réalisés au bénéfice du secteur par l'ensemble des dispositions qui constituent des aides directes ou indirectes à la presse ou au pluralisme (nouvelle recommandation) ;
2. chiffrer dans le fascicule budgétaire consacré aux dépenses fiscales le coût de l'exonération pour frais d'emploi des journalistes (recommandation réitérée) ;
3. substituer aux indicateurs actuels des instruments pertinents de mesure du pluralisme de la presse écrite, nationale et locale (nouvelle recommandation).

Au titre de l'efficacité :

4. remettre à l'examen la substitution, au profit de la presse IPG, des différentes aides à la diffusion, au portage et au postage, par une aide à l'exemplaire portant aussi bien sur ceux vendus au numéro et par abonnement, en version imprimée comme numérique modulée en fonction des caractéristiques des titres (recommandation reformulée) ;
5. refonder le cadre juridique de la distribution de la presse au numéro pour la rapprocher du droit commun des entreprises (nouvelle recommandation).



2 L'État et le mouvement sportif : mieux garantir l'intérêt général

Dans son rapport public thématique de janvier 2013 « Sports pour tous et sport de haut niveau : pour une réorientation de l'action de l'État », la Cour faisait le constat de l'épuisement du modèle sportif français mis en place au début des années 1960, qui reposait sur une implication forte de l'État à tous les niveaux. Il appelait ce dernier à en prendre la mesure et à réorienter son action vis-à-vis du mouvement sportif pour se concentrer sur son rôle non contesté de garant de l'intérêt général et de régulateur. Les mouvements attendus en ce sens n'ont été que très limités. La réforme en profondeur des relations entre État et mouvement sportif reste à mener.

Des modalités d'intervention de l'État très peu renouvelées

L'État met à la disposition du mouvement sportif – les cent quatorze fédérations sportives et le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) – des moyens financiers et humains. Ils sont accordés sans contreparties réelles.

L'engagement financier de l'État auprès des fédérations sportives se matérialise dans des subventions qui s'élevaient à 83,5 M€ en 2016. Celles-ci sont allouées dans le cadre des

conventions d'objectifs pluriannuelles signées par l'État et les fédérations. Toutefois, la possibilité pour l'État de faire valoir à travers elles ses objectifs d'intérêt général est largement factice : les conventions sont standardisées et reproduites sans grands changements quels que soient la taille, la puissance financière des fédérations et les enjeux de développement attachés à leurs sports ; elles continuent à être accordées à des fédérations riches pour lesquelles l'apport financier de l'État ne constitue qu'un complément de ressources marginal¹ ; l'État négocie ces conventions avec un de ses agents placé auprès de la fédération, le directeur technique national (DTN), ce qui limite la prise de distance par rapport à la fédération pour arrêter les termes d'un document qui se voudrait structurant mais dans les faits ne l'est pas.

À côté de ces apports financiers, l'État apporte des moyens humains aux fédérations en plaçant en leur sein 1600 de ses agents, les conseillers techniques sportifs (CTS), – soit une dépense de 121,2 M€ en 2016. Ils y exercent des fonctions de DTN, d'entraîneur national ou de conseiller technique national ou régional. À la demande de la Cour, l'État a mis fin à des pratiques contestables

¹ 0,4 % pour la fédération française de tennis, 0,5 % pour la fédération française de football.

L'État et le mouvement sportif : mieux garantir l'intérêt général

en encadrant les compléments de rémunération versés par les fédérations et en régularisant le régime de versement des primes. Il s'efforce également de mieux assurer le suivi de ses agents et a établi un code de déontologie pour prévenir des dérives régulièrement constatées dans les contrôles de la Cour (activités privées rémunérées d'entraîneurs, y compris au sein de fédérations étrangères, sans autorisation).

Pour appréciables qu'elles soient, ces évolutions ne permettent pas à l'État de piloter la répartition des CTS entre fédérations ni l'action d'agents dont le lien fonctionnel avec leur fédération de « placement » reste prédominant et dont la mission première selon le code du sport est « de mettre en œuvre la politique sportive définie par la fédération »². Pour les premiers d'entre eux, les DTN qui exercent souvent des responsabilités supplémentaires purement fédérales (direction des services ou de cadres fédéraux plus nombreux que les CTS), la relation avec le président de la fédération l'emporte sur le rattachement à l'État. Plus encore que la convention d'objectifs pluriannuelle, la convention cadre relative aux CTS signée entre l'État et la fédération sportive est dénuée de substance.

Une gestion autonome imparfaite, une solidarité incomplète

L'État apporte donc des ressources substantielles aux fédérations, sans que ces soutiens constituent des leviers réels pour inciter à une gestion plus saine et incontestable des fédérations et à une plus grande

solidarité en leur sein ou entre elles. Les marges d'amélioration sont pourtant importantes dans ces deux domaines.

La gouvernance interne des fédérations est en effet généralement lourde et mal contrôlée. L'élection indirecte des dirigeants par les structures régionales ou départementales dans de nombreuses fédérations a pour contrepartie une attention particulière pour les « grands électeurs » : octroi de postes à responsabilités avec la multiplication coûteuse de commissions et de comités, invitations à des événements en France ou à l'étranger, là aussi sources de dépenses significatives. Les contrepouvoirs sont faibles ou inexistants (minorités exclues des instances de gouvernance, autorité de contrôle peu efficace comme la « Haute autorité du football » créée en 2011 au sein de la FFF). La faiblesse de la démocratie associative favorise le maintien au pouvoir d'équipes dirigeantes sur de longues durées, qui contraste avec la rotation rapide des titulaires de postes ministériels, et les tentations de facilités de gestion au profit des dirigeants (octroi de logements de fonction, utilisation de cartes de crédit, absence de règles formalisées de passation des contrats).

Une autre faiblesse de la gestion fédérale se retrouve dans l'incapacité de la plupart des fédérations comme du CNOSF à maîtriser leurs organisations territoriales et à appréhender correctement leurs situations financières qui ne sont jamais consolidées. Cette autonomisation du réseau territorial conduit à des

² Article R.131-16.

L'État et le mouvement sportif : mieux garantir l'intérêt général

situations critiquables : la fédération de natation est incapable d'obtenir de ses clubs affiliés qu'ils lui reversent la part fédérale des licences sportives, soit une perte de 3,6 M€, l'équivalent des subventions de l'État ; des clubs ou ligues locales dont la situation est confortable reçoivent des dotations de leur fédération alors qu'ils bénéficient par ailleurs de subventions généreuses des collectivités locales.

La solidarité au sein du mouvement sportif, principe affiché par le code du sport pour les relations entre sports professionnel et amateur, existe au sein des fédérations qui intègrent une ligue professionnelle (football, rugby). Ces transferts n'épuisent pas toutefois le potentiel de redistribution au profit du développement sportif. Les contrôles de la FFF et de la FFN effectués par la Cour ont mis en évidence des ressources « dormantes » au sein de ces fédérations tant au niveau fédéral que territorial : fonds associatifs et trésoreries abondantes et en progression rapide, ratios d'indépendance financière élevés, besoins en fonds de roulement négatifs. Des marges de manœuvre existent qui pourraient être utilisées de manière volontariste pour le développement de la pratique sportive et du sport amateur.

La solidarité entre disciplines est en principe assurée par « la contribution sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives » dite « taxe Buffet », affectée au Centre national pour le développement du sport. Échappent à cette contribution les événements commercialisés, y compris sur le territoire national, par des opérateurs situés hors de France

comme l'UEFA ou « World Rugby ». Il en résulte un manque à gagner estimé à 17,5 M€³. Une première tentative pour élargir l'assiette de la taxe dans la loi de finances rectificative pour 2013 a été rejetée par le Conseil constitutionnel. La réflexion doit être rouverte sur ce dossier.

Une régulation à revoir en profondeur

L'État doit redéfinir sa relation avec le mouvement sportif, en se concentrant sur son rôle de garant de l'intérêt général.

Il a les moyens juridiques de le faire, en dehors même de toute intervention financière. Les principales fédérations sont en effet bénéficiaires d'une délégation de service public qui leur donne le monopole de l'organisation des championnats nationaux et la responsabilité des équipes de France. Ces délégations ont une grande valeur économique : l'équipe de France masculine de football génère à elle seule 78 M€ de recettes nettes pour la FFF. Accordées aujourd'hui par un simple arrêté quadriennal de la directrice des sports, elles doivent être activées et servir de fondement à un dialogue exigeant entre l'État et le mouvement sportif sur toutes les responsabilités fédérales qui relèvent de l'intérêt général (éthique, caractère démocratique de la gouvernance, formation des jeunes joueurs, etc.). Les délégations seraient dès lors conditionnées à la signature d'un contrat stratégique qui se substituerait aux conventions existantes vides de contenus réels.

L'État et le mouvement sportif : mieux garantir l'intérêt général

Déléataires de service public, les fédérations doivent en respecter les principes éthiques comme les règles d'inéligibilité pour manquement à la probité ou la limitation du nombre de mandats. Se pose aussi la question de l'application des dispositions de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics qui donnent des garanties en manière de transparence et d'égalité de traitement des candidats pour l'attribution des marchés.

Enfin, dans un monde sportif où le poids des fédérations internationales est de plus en plus prédominant et où celles-ci revendiquent un principe quasi-absolu d'autorégulation, avec les dérives qui sont apparues au grand jour, la France doit favoriser l'émergence de règles et de coopérations internationales, notamment à travers un engagement accru de l'Union européenne.

Recommandations

1. redéfinir les critères d'allocation aux fédérations des moyens financiers et des conseillers sportifs (recommandation maintenue) ;

2. faire respecter les principes de l'éthique et du service public :

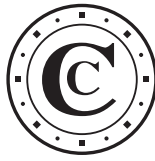
- fixer des règles de bonne gouvernance des fédérations sportives (notamment sur la limitation du nombre de mandats des dirigeants), si nécessaire par voie législative (recommandation reformulée et précisée) ;

- inviter les fédérations sportives à intégrer les principales dispositions de l'ordonnance de 2015 sur les marchés publics (liberté d'accès à la commande, égalité de traitement des candidats, transparence des procédures) et clarifier les conditions de son application au mouvement sportif (recommandation nouvelle).

3. repenser la « taxe Buffet » pour permettre son application à l'ensemble des droits de retransmission cédés à des diffuseurs français (recommandation reformulée et précisée) ;

4. asseoir la relation de l'État et des fédérations sur la base de la délégation de service public et rassembler dans un contrat stratégique les conventions d'objectifs et de performance et les conventions-cadres relatives aux CTS (recommandation nouvelle) ;

5. prendre l'initiative d'une réflexion européenne et internationale pour développer les coopérations internationales portant en premier lieu sur les conditions d'accueil des grands événements sportifs et les exigences fiscales des fédérations internationales (recommandation reformulée et précisée).



3 Les stations de ski des Alpes du nord face au réchauffement climatique : une vulnérabilité croissante, le besoin d'un nouveau modèle de développement

Parce qu'il représente un atout essentiel pour leur développement, le tourisme hivernal structure depuis plusieurs décennies les territoires de montagne. Pourtant, le réchauffement climatique s'ajoute aux évolutions qualitatives de la demande pour modifier les conditions d'une exploitation restée largement communale ; la recherche de solidarités territoriales s'impose de plus en plus.

Une gouvernance <inadaptée

À la différence de ses principaux concurrents (États-Unis, Autriche, Italie), l'économie de la neige présente, en France, des spécificités qui enferment l'exploitation de ses domaines skiables dans un régime de droit public, faisant peser des contraintes spécifiques, notamment sur la gestion des remontées mécaniques.

Les stations de ski relèvent en France principalement des communes et parfois de leurs groupements ; les collectivités concernées confient généralement l'exploitation des principaux équipements à des entreprises délégataires.

Dès lors, la gestion des domaines skiables se caractérise par la juxtaposition de contrats de délégation ; *de facto*, seuls les opérateurs de remontées mécaniques en assurent éventuellement la cohérence.

Les insuffisances de ce modèle de gestion avaient été exposées dans le rapport public de 2011. En revenant sur la question dans une enquête d'ensemble, la chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes a constaté l'absence d'évolution notable.

Il est de fait que, de taille souvent modeste, les collectivités ne disposent pas de moyens appropriés pour maîtriser l'ensemble des équipements et des flux financiers associés. Face à des opérateurs professionnels forts, et faute pour les communes de se regrouper, les relations contractuelles demeurent déséquilibrées. La programmation des investissements, largement dépendante des entreprises concessionnaires, augmente les durées d'amortissement au-delà des standards. Les politiques tarifaires et de marketing rendent de surcroît difficile la remise en concurrence de contrats alors qu'ils assurent à leurs titulaires une rentabilité significative.

Les stations de ski des Alpes du nord face au réchauffement climatique

Quant aux recettes que les collectivités locales tirent de l'activité touristique (taxe de séjour, taxe sur les remontées mécaniques, redevances d'occupation), elles pourraient souvent être optimisées.

La vulnérabilité face au changement climatique

La réduction des périodes d'enneigement, comme l'insuffisance de la couche neigeuse, fragilisent particulièrement les domaines dont l'altitude est la plus faible (en dessous de 1700-1800 mètres). Ainsi, alors que la situation financière des communes concernées demeure globalement satisfaisante, leurs marges se contractent et des difficultés apparaissent pour des stations de basse altitude.

L'enneigement artificiel ou l'ouverture de nouvelles pistes plus élevées permettent sans doute, pour les domaines d'altitude, de maintenir l'attractivité et la rentabilité mais de tels aménagements, dont une partie des coûts incombe aux collectivités, ne peuvent pallier durablement la fragilité des stations de basse et moyenne montagne.

Pour une approche collective plus équilibrée et diversifiée

Dans un contexte de stagnation ou de régression de l'activité, la contraction des ressources financières impose une plus grande mutualisation sur des périmètres élargis. Différents acteurs commencent à la mettre en œuvre.

Ainsi, dans la Drôme, où le département gère en régie des stations de basse altitude, l'analyse de l'activité et de

son évolution a conduit à définir une « stratégie montagnes 2012-2020 », impliquant la réorientation vers des activités estivales et la fermeture hivernale d'une station.

En Savoie, la SEM départementale Savoie Stations Participations (SSP), qui dispose de ressources issues de l'exploitation d'une grande station, développe une stratégie dynamique de conseil et d'investissement auprès d'autres domaines, pour favoriser l'accueil et la réhabilitation de l'hébergement. De même, comme à Courchevel, des regroupements ou des fusions de communes viennent renforcer la cohérence entre les structures administratives et les domaines gérés.

La poursuite de ces démarches doit également pouvoir s'appuyer sur de nouvelles dispositions législatives, qui prévoient la constitution de groupements d'autorités déléguées, ou l'aménagement des stations dans le cadre d'unités touristiques nouvelles.

Mieux intégrer les préoccupations environnementales

Le cadre de gestion des installations touristiques offre peu de place aux considérations environnementales. Les contrats d'exploitation ne comportent notamment pas d'objectifs chiffrés dans ce domaine, qu'il s'agisse des consommations énergétiques ou de fluides, du recours à l'enneigement artificiel, ou aux modalités d'accès en station.

La taille de la plupart des communes ou groupements de communes concernés les exonère en outre de l'obligation de définir un plan « climat air énergie » territorial.

Les stations de ski des Alpes du nord face au réchauffement climatique

Diversifier les axes de développement

Une offre d'activités plus diversifiée doit permettre de maintenir l'attractivité et de parvenir à une occupation plus équilibrée sur l'année. Elle implique cependant des investissements significatifs, pour des fréquentations incertaines.

Si Chamonix parvient à développer son activité estivale, les équipements réalisés à cette fin dans d'autres stations peinent à atteindre leurs objectifs. C'est notamment le cas du palais des sports de Megève ou du complexe aquatique du Lagon à Tignes.

Consolider les capacités d'hébergement

L'adaptation aux attentes de la clientèle impose une réhabilitation du parc

immobilier, de conception ancienne et sous-occupé. De telles opérations nécessitent des investissements conséquents (3 M€ par exemple pour la petite station d'Autrans), que les collectivités concernées ne pourront pas supporter seules.

L'environnement concurrentiel dans lequel sont exploités les domaines appellerait une réflexion plus globale sur le cadre juridique et économique existant, dont certains opérateurs soulignent le caractère inadapté.

La Cour préconise donc, pour l'État comme pour les collectivités régionales et départementales, d'encourager toute perspective de regroupement pertinent et de conditionner toute attribution d'aide à la prise en compte des enjeux environnementaux.