

Troisième partie

Le suivi des recommandations

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

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

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

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

- au début de chaque contrôle, une analyse approfondie des suites auxquelles ont donné lieu les observations formulées à l'issue du contrôle 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, le législateur a institutionnalisé le suivi des interventions de la Cour, en fixant dans le nouvel article L. 143-10-1, introduit dans le

code des juridictions financières par la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011, des obligations à la charge des destinataires des observations et de la Cour elle-même :

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

La présente partie comporte d'abord les résultats globaux du suivi effectué par la Cour de l'ensemble de ses recommandations rendues publiques au cours des années 2012 à 2014. Elle se poursuit par l'exposé détaillé de 14 enquêtes de suivi auxquelles elle a procédé, classées en trois chapitres : la Cour constate des progrès, la Cour insiste et la Cour alerte.

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

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

À cet effet, la norme ISSAI 300 énonce pour les contrôles de performance des principes fondamentaux relatifs à la formulation et au suivi des recommandations.

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

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

Chapitre I

Le suivi des recommandations en 2015

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

Ce rapport couvre l'ensemble des recommandations formulées par la Cour et ayant fait l'objet d'une publication au cours des trois dernières années, soit près de 1 800 recommandations à suivre chaque année, selon une procédure de suivi groupé expérimentée pour la première fois en 2013 avec les administrations et organismes concernés.

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

Les recommandations concernées par le suivi 2015 sont celles qui ont été formulées dans les communications définitives rendues publiques par la Cour au cours des trois dernières années, soit entre le 1^{er} mars 2012 et le 28 février 2015, le rapport public 2015 étant inclus.

Ainsi, le suivi 2015 des recommandations a porté sur 1 792 recommandations.

I - L'évolution de l'indicateur de suivi

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

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

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

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

Tableau n° 21 : évolution de l'indicateur de suivi des recommandations pour les trois dernières années

	2013 (suivi des recommandations formulées en 2010, 2011 et 2012)	2014 (suivi des recommandations formulées en 2011, 2012 et 2013)	2015 (suivi des recommandations formulées en 2012, 2013 et 2014)
<i>Nombre de recommandations faisant l'objet d'un suivi</i>	1 671	1 924	1 792
<i>dont recommandations partiellement ou totalement mises en œuvre</i>	1 033	1 343	1 256*
<i>soit</i>	62 %	69,8 %	70 %

Source : Cour des comptes

*Dont mises en œuvre en cours et incomplètes.

Après une augmentation significative du nombre de recommandations formulées et suivies par la Cour jusqu'en 2014, ce nombre a baissé en 2015 (1 792 recommandation suivies en 2015, contre 1 924 en 2014). En effet, si les années 2012 et 2013 ont été marquées par un nombre particulièrement élevé de publications, ce qui a eu une forte incidence sur celui des recommandations à suivre en 2014, le nombre de publications a diminué depuis.

L'indicateur de suivi des recommandations est stable en 2015 : 70 % des recommandations sont totalement ou partiellement mises en œuvre, après une progression de 7,8 points entre 2013 et 2014. Ainsi, sur 1 792 recommandations suivies en 2015, 1 256 ont été partiellement ou totalement mises en œuvre.

II - La prise en compte des recommandations

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

Pour la campagne 2015 de suivi des recommandations, la Cour a décidé de mieux prendre en compte la variété des situations couvertes par la catégorie des recommandations partiellement mises en œuvre qui pouvaient aller d'une mise en œuvre effectivement partielle, voire très partielle (expérimentation) à une mise en œuvre en cours dans la perspective d'une mise en œuvre totale. Ainsi, cette année, les recommandations autrefois cotées « partiellement mises en œuvre » ont été classées sous deux nouvelles cotations :

- la cotation « mise en œuvre en cours » qui s'applique aux recommandations pour lesquelles une mise en œuvre a été engagée avec un calendrier de réalisation étalé dans le temps. La perspective est ici clairement la mise en œuvre totale ;
- la cotation « mise en œuvre incomplète » qui s'applique aux recommandations pour lesquelles la mise en œuvre n'est que partielle dans son contenu.

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

Tableau n° 22 : cotation des recommandations suivies en 2015

<i>Cotation</i>	Nombre de recommandations	En % du nombre de recommandations
<i>Totalement mise en œuvre</i>	491	27,4 %
<i>Mise en œuvre en cours</i>	461	25,7 %
<i>Mise en œuvre incomplète</i>	304	17,0 %
<i>Non mise en œuvre</i>	367	20,5 %
<i>Devenue sans objet</i>	27	1,5 %
<i>Refus de mise en œuvre</i>	142	7,9 %
Total	1 792	100 %

Source : Cour des comptes

Parmi les 1 256 recommandations totalement mises en œuvre ou dont la mise en œuvre est en cours ou incomplète et les 142 recommandations que les ministères ou les établissements ont refusé de mettre en œuvre, quelques exemples ayant une portée symbolique forte ou ayant donné lieu à des débats dans l'opinion publique peuvent être cités.

A - Des rythmes différents de mises en œuvre

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

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

1 - Des recommandations d'amélioration de la gestion souvent rapidement mises en œuvre

a) Les avoirs bancaires et contrats d'assurance-vie en déshérence

Dans un rapport au Parlement de 2013¹²⁴, la Cour avait recommandé plusieurs améliorations dans la gestion des avoirs bancaires et des contrats d'assurance-vie en déshérence, en soulevant ainsi d'importants enjeux pour la protection des épargnants.

Les recommandations de la Cour ont très largement été suivies d'effet dans un délai très bref. La loi du 13 juin 2014 et le décret d'application du 28 août 2015 répondent largement aux recommandations de la Cour, avec, notamment, la mise en place de la consultation annuelle obligatoire du répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP) par les organismes d'assurance ou la reconnaissance d'une compétence aux comptables spécialisés.

b) La gestion de l'École polytechnique

Parmi les recommandations totalement mises en œuvre du référé de février 2012 relatif à la gestion de l'École polytechnique¹²⁵, la Cour préconisait le nécessaire rétablissement de la « pantoufle ». Les élèves de l'École polytechnique qui sont sous statut militaire sont rémunérés et leurs études sont gratuites. La réforme X 2000 avait supprimé *de facto* le remboursement de la partie des frais de scolarité (« la pantoufle ») que les élèves n'intégrant pas la fonction publique devaient à l'État. Dans le référé, la Cour avait recommandé son rétablissement.

Cette recommandation a été totalement suivie. Le décret du 20 mai 2015 a rétabli le principe du remboursement de la « pantoufle » à partir de la promotion 2015. Le ministère de la défense estime à 5 M€ par an l'économie engendrée par la mise en œuvre de cette recommandation.

¹²⁴ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, Les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence*. Juin 2013, 215 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹²⁵ Cour des comptes, *Référé, La gestion de l'École polytechnique*. 17 février 2012, 8 p., disponible sur www.ccomptes.fr

c) La restructuration du réseau des centres régionaux de documentation pédagogique (CNDP)

Dans l'insertion au rapport public annuel 2014 consacrée au Centre national de documentation pédagogique et à son réseau¹²⁶, la Cour demandait l'unification du réseau au sein d'un établissement public administratif national unique. Cette recommandation a été mise en œuvre par le décret du 26 décembre 2014 relatif à l'organisation administrative, financière et territoriale de l'établissement public de création et d'accompagnement pédagogiques dénommé « réseau Canopé ».

d) L'organisation du secours en montagne et la surveillance des plages

Dans un rapport communiqué au Parlement de novembre 2012¹²⁷, la Cour avait notamment recommandé d'arrêter et de mettre en œuvre, sous l'autorité des préfets, des plans de secours fondés sur une lecture stricte de la définition de « secours en montagne », d'assurer un rôle central aux centres opérationnels départementaux d'incendie et de secours (CODIS) dans la régulation des alertes et l'engagement des vecteurs aériens et d'exploiter davantage les pistes de mutualisation pour le secours en montagne notamment pour les achats de matériels, la médicalisation et la maintenance des hélicoptères.

Ces recommandations ont été largement appliquées dans la mesure où vingt préfetures ont actualisé leurs plans de secours. Dans ces vingt départements, le numéro d'urgence 112 est reçu par le CTA-CODIS et ce dernier assure l'engagement des moyens en conférence avec les autres acteurs. Enfin, des mesures de mutualisation ont été mises en place par la gendarmerie nationale, les services de la police nationale et les services de sécurité civile.

¹²⁶ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Tome I, volume 2. Le Centre national de documentation pédagogique et son réseau : un modèle obsolète, une réforme indispensable, p. 47-81. La Documentation française, 417 p, disponible sur www.ccomptes.fr

¹²⁷ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale : L'organisation du secours en montagne et de la surveillance des plages*, novembre 2011, 201 p., disponible sur www.ccomptes.fr

e) Les frais de gestion des retraites complémentaires des salariés

Dans son rapport public thématique sur les retraites complémentaires des salariés (AGIRC-ARRCO)¹²⁸, la Cour a souligné que les charges de gestion des organismes gestionnaires des retraites complémentaires (1,8 Md€ en 2013) n'étaient pas maîtrisées. Entre 2003 et 2013, elles ont en effet progressé de + 23,6 %, soit + 6,5 % hors inflation à périmètre constant, tandis que les volumes d'activité ont augmenté de moins de + 17 %, ce qui conduit au constat de gains de productivité annuels inférieurs à 1 %.

La Cour a dès lors recommandé de réduire d'au moins 25 % les charges de gestion d'ici à 2020, soit un effort supplémentaire de 150 M€ annuels par rapport aux économies d'ici à 2018 décidées en application de l'accord national interprofessionnel conclu par les partenaires sociaux en mars 2013.

L'accord national interprofessionnel d'octobre 2015 répond et au-delà à cette recommandation, en prévoyant une réduction supplémentaire des charges de gestion de 300 M€, en euros courants, d'ici à fin 2022 au plus tard.

f) Le GIE Dragage-ports

Dans un rapport particulier publié en 2014 sur la gestion du GIE Dragages-Ports¹²⁹, la Cour des comptes a formulé huit recommandations visant à améliorer la gouvernance, la stratégie et la qualité des comptes et d'achats publics.

Le groupement a largement mis en œuvre ces recommandations dans la mesure où six recommandations sur huit ont été totalement mises en œuvre alors que les deux autres font l'objet d'une mise en œuvre en cours. L'impact de la mise en œuvre des recommandations sur la gestion du GIE est très direct. Il a révisé ses statuts et rédigé un nouveau règlement intérieur et la qualité comptable s'est améliorée avec,

¹²⁸ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Garantir l'avenir des retraites complémentaires des salariés (AGIRC et ARRCO)*. La Documentation française, décembre 2014, 188 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹²⁹ Cour des comptes, *Rapport particulier, Groupement d'intérêt économique Dragages-Ports (GIE DP). Exercices 2005 à 2012*. Juin 2014, 82 p., disponible sur www.ccomptes.fr

notamment, l'exacte reprise des soldes et les travaux sur le compte de résultats prévisionnels.

g) La réforme du régime de retraite des conseillers membres du Conseil économique, social et environnemental (CESE)

Dans son rapport annuel 2015¹³⁰, la Cour avait notamment recommandé de poursuivre l'ajustement des paramètres de calcul des cotisations et des pensions de retraite des conseillers du CESE et de faire évoluer leur régime de retraite vers un régime à cotisations définies, n'engageant pas l'État au-delà du financement initialement consenti et applicable à l'ensemble des pensions non encore liquidées.

À cet égard, le Bureau du Conseil économique, social et environnemental a validé les propositions de réforme de la caisse de retraite de ses membres, répondant largement aux recommandations de la Cour. L'ensemble des mesures a été présenté lors de l'assemblée plénière du 9 juin 2015. Cette réforme permet d'équilibrer les recettes et les dépenses de la caisse de retraite à financement de l'État constant à compter de 2022 et de reconstituer le fonds de réserve de la caisse au niveau du montant d'une année de pensions versées vers 2032.

2 - Des recommandations nécessitant des réformes structurelles plus lentes à mettre en œuvre

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

Ainsi, au-delà de l'instantané que donne le calcul d'un taux de mise en œuvre, il a paru intéressant de mettre en œuvre deux nouvelles cotations pour remplacer celle appliquée aux recommandations partiellement mises en œuvre. Un élément important a été introduit pour examiner le degré de réalisation des réformes attendues : la progression dans le temps.

¹³⁰ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome II. La gestion du Conseil économique, social et environnemental : une volonté de réforme, des efforts à poursuivre, p. 249-264. La Documentation française, février 2015, 435 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Certaines évolutions en cours sont annonciatrices de mesures plus concrètes, d'autres illustrent des mises en œuvre encore incomplètes comme le montrent les sept cas détaillés ci-après.

*a) Le centre national d'enseignement à distance (CNED) :
la mise en œuvre progressive de plusieurs recommandations*

Quatre des six recommandations contenues dans l'insertion au rapport public annuel de 2013 sur le CNED¹³¹ ont fait l'objet d'un début de mise en œuvre. Il faut en particulier souligner que la mise en œuvre de la recommandation relative à la définition d'objectifs et de modalités d'intégration de la formation en ligne dans l'enseignement scolaire a été amorcée par l'adoption d'un nouveau plan stratégique d'établissement et la volonté affichée de faire de l'établissement un opérateur du nouveau service public du numérique éducatif créé par la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République. De même, la recommandation relative à l'adaptation des moyens en personnel de l'établissement a reçu un début de mise en œuvre avec l'adoption d'une cartographie de ses emplois-types. En ce qui concerne la recommandation portant sur la mise en place d'une comptabilité analytique susceptible de permettre l'identification des coûts et de justifier la subvention pour charges de services publics, la tutelle comme l'établissement considèrent que ce chantier est désormais achevé (seul subsiste le chantier d'amélioration des inducteurs permettant une ventilation plus fine de coûts préalablement ventilés sur des processus indirects et ventilables sur des processus directs (commercial, système d'information) et la ventilation plus fine de la masse salariale.

¹³¹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*. Tome II, Le CNED, un établissement public d'enseignement inadapté à la formation en ligne, p. 419-442. La Documentation française, février 2013, 605 p., disponible sur www.ccomptes.fr

*b) Le rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel :
la mise en place d'une mission d'expertise*

Dans une insertion au rapport public annuel de 2013¹³², la Cour recommandait à l'État d'inciter les collectivités territoriales concernées à définir précisément la répartition des financements pour l'exploitation du site, à compter de 2015, année prévue pour la fin des travaux. Cette recommandation a connu un début de mise en œuvre. Ainsi, une mission d'expertise chargée de définir la structure de gouvernance et les modalités de financement du site a été mise en place avec pour objectif de permettre à chacun des acteurs concernés de disposer d'une feuille de route et d'un mode opératoire pour la période postérieure à l'année 2015.

*c) L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage :
l'intégration des recommandations de la Cour dans un projet de loi*

Dans un rapport public thématique de 2012¹³³, la Cour a formulé des recommandations destinées à améliorer la prise en charge publique en termes d'accueil et d'accompagnement des gens du voyage. Si toutes les recommandations formulées n'ont pas été retenues, certaines, majeures, sont en cours de mise en œuvre. Ainsi, une proposition de loi relative au statut, à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage a été adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale, le 9 juin dernier. Elle définit, notamment, un mécanisme de consignation des fonds pour la réalisation de travaux et le pouvoir de substitution du préfet¹³⁴.

Par ailleurs, une circulaire du 8 avril 2015 adressée aux préfets de région leur demande d'anticiper les arrivées de grands groupes au niveau régional et de soutenir les initiatives qui concourent au bon déroulement

¹³² Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*. Tome I, volume 2. Le rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel : un projet mal conduit, p. 253-278. La Documentation française, février 2013, 547 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹³³ Cour des comptes, *Rapport public thématique : L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage*. La Documentation française, octobre 2012, 341 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹³⁴ La proposition de loi prévoit que, si la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale n'a pas pris les mesures nécessaires dans les délais prévus par le calendrier, le représentant de l'État dans le département lui ordonne de consigner les sommes correspondant au montant de ces dépenses. Ces sommes sont restituées au fur et à mesure de l'exécution de ces mesures.

des grands passages en lien avec les collectivités territoriales et les associations de gens du voyage. Sur la même question, la proposition de loi précitée prévoit de définir les secteurs géographiques d'implantation des aires de grand passage. Ces dispositions apportent un début de réponse à une recommandation de la Cour.

*d) Les impôts et taxes affectés au financement de la sécurité sociale :
une réforme incomplète*

Dans son rapport annuel 2012 sur la sécurité sociale¹³⁵, la Cour a souligné que le financement des régimes de base de sécurité sociale par des impôts et taxes affectés (71,1 Md€ en 2014) avait un caractère peu lisible et instable. De ce fait, elle recommandait de redéfinir et de simplifier ce troisième pilier de financement de la sécurité sociale à côté des cotisations sociales et de la contribution sociale généralisée.

Cette recommandation a été mise en œuvre de manière incomplète.

Le financement de la sécurité sociale par la TVA a été rationalisé. En 2013, les différentes fractions de TVA assises sur des consommations sectorielles (boissons, tabacs, biens et services de santé) ont été remplacées par une fraction unique (de 7,19 % depuis 2016) du produit brut de la TVA prise dans son ensemble affectée à la branche maladie du régime général. Depuis lors, la TVA est le seul impôt partagé entre l'État et la sécurité sociale.

En revanche, la plupart des principaux ITAF demeurent répartis entre une pluralité d'affectataires : neuf pour le droit de consommation sur les tabacs¹³⁶, quatre pour la taxe sur les salaires¹³⁷, trois pour la taxe

¹³⁵ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2012*, chapitre V : Le financement de la sécurité sociale par l'impôt, p. 135-163. La Documentation française, septembre 2012, 576 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹³⁶ Branches maladie et vieillesse du régime général, branches maladie des régimes des exploitants et des salariés agricoles, autres régimes d'assurance maladie, régime complémentaire d'assurance vieillesse des exploitants agricole, fonds de financement de la CMU-C, fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante et caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

¹³⁷ Branches famille, maladie et vieillesse du régime général et fonds de solidarité vieillesse (FSV).

de solidarité additionnelle¹³⁸ et deux pour le prélèvement social sur les revenus du capital¹³⁹.

De surcroît, la répartition des impôts et des taxes continue à connaître des mouvements incessants qui affectent la comparabilité des résultats de leurs affectataires d'une année à l'autre (modification quasi-annuelle de la répartition du droit de consommation sur les tabacs, modalités retenues pour affecter à la branche famille les recettes supplémentaires d'impôt sur le revenu liées à l'abaissement du plafond du quotient familial et pour compenser auprès de cette branche les allègements de cotisations du pacte de responsabilité et de croissance).

e) Les services de l'État et la lutte contre la fraude internationale : plusieurs mesures encore insuffisantes

Dans un référé de 2013¹⁴⁰, la Cour a assorti ses messages de quatre recommandations qui font l'objet d'une mise en œuvre encore incomplète.

S'agissant de la lutte contre les paradis fiscaux, la Cour estime que l'accord multilatéral d'échange automatique d'informations sur les comptes financiers conclu en octobre 2014 permet un élargissement notable de la liste des États participants.

De même, le protocole de coopération signé entre Tracfin et la direction générale des finances publiques (DGFIP) en matière de coopération permet de répondre partiellement à la recommandation de la Cour s'agissant du renforcement de la recherche et de la coordination du renseignement en matière de fraude fiscale internationale.

Sur la question de l'amélioration de l'organisation de la DGFIP et de la coordination au sein du ministère des finances, la Cour constate de réels progrès avec la signature de protocoles d'accord entre la DGFIP et la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), de mises à disposition de bases de données informatiques mais cette démarche de coopération pourrait encore être renforcée.

¹³⁸ Branches maladie et famille du régime général et fonds de financement de la CMU-C.

¹³⁹ FSV et CNSA.

¹⁴⁰ Cour des comptes, *Référé, Les services de l'État et la lutte contre la fraude fiscale internationale*. 1^{er} août 2013, 15 p., disponible sur www.ccomptes.fr

3 - Des recommandations qui font l'objet d'un refus de mise en œuvre

Certaines recommandations formulées par la Cour peuvent donner lieu à des refus explicites de mise en œuvre par les administrations concernées.

Dans ce cas, la Cour peut réaliser des contrôles de suivi qui peuvent se traduire par une insertion de suite dans le rapport public annuel (voir chapitres II à IV *infra*), ayant vocation à alerter sur un dysfonctionnement pérenne.

Elle peut aussi adresser un référé du Premier président au Premier ministre ou à un ministre, pour lui faire part des observations et recommandations formulées à l'issue d'un contrôle. Ce référé est ensuite transmis à toutes les commissions concernées de l'Assemblée nationale et du Sénat, accompagné des réponses des ministres concernés, puis rendu public.

a) Le refus de réformer la politique de soutien aux débitants de tabac et de supprimer certaines aides injustifiées

Dans une insertion au rapport public annuel de 2013¹⁴¹, la Cour préconisait de procéder à une remise en cause rapide et complète des mesures arrêtées début 2012 sous l'appellation de « contrat d'avenir 2012-2016 ». La Cour recommandait de ne maintenir que les aides structurelles destinées à moderniser le réseau et à renforcer la sécurité des débitants et de maintenir le taux de la remise nette au niveau atteint le 1^{er} janvier 2012 tout en appliquant un mécanisme dégressif en fonction du chiffre d'affaire des débitants.

Dans sa réponse à la Cour, la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) réitère son refus de mettre en œuvre ces recommandations, indiquant que ce dossier nécessite un arbitrage ministériel dans la mesure où le ministre chargé du budget s'est engagé en 2013 à mener à son terme le 3^{ème} contrat d'avenir 2012-2016.

¹⁴¹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*. Tome I, volume 1. Le soutien de l'État aux débitants de tabac : des aides injustifiées, p. 583-620. La Documentation française, 657 p., disponible sur www.ccomptes.fr

b) L'absence de programmation d'engagements pluriannuels dans le budget de l'État pour le Centre national d'études spatiales (CNES), afin de financer les engagements européens de la France

Dans un rapport particulier de 2013 relatif à la gestion du Centre national d'études spatiales, la Cour recommandait de prévoir dans le programme 193 – *Recherche spatiale* des autorisations d'engagement pluriannuelles pour le CNES, pour couvrir les engagements européens de la France.

Dans sa réponse à la Cour, le ministère du budget et des comptes publics persiste dans son refus de programmer de façon pluriannuelle les autorisations d'engagement du CNES résultant des engagements de la France pris dans le cadre de l'agence spatiale européenne, notamment pour le développement des lanceurs¹⁴². Il soutient que le fait générateur de l'engagement budgétaire est constitué uniquement par les appels de cotisations annuels de l'agence spatiale européenne et que les engagements à plus long terme sont, en tout état de cause, présentés en hors bilan dans l'annexe au compte général de l'État. Néanmoins, le CNES a engagé des discussions avec ses autorités de tutelles, afin de rendre ses restitutions financières conformes au décret de 2012 relatif à la gestion comptable et budgétaire publique, ce qui appellera des modifications de son système d'information.

c) Les crédits d'impôts dans le secteur cinématographique et audiovisuel : de nouvelles mesures de bonification à l'encontre de la recommandation de la Cour

Dans son rapport public thématique sur les soutiens à la production cinématographique et audiovisuelle d'avril 2014¹⁴³, la Cour recommandait de ne pas prolonger, au-delà du 31 décembre 2014¹⁴⁴, le relèvement des plafonds et l'extension des dépenses éligibles introduits

¹⁴² Position réaffirmée par le directeur du budget dans le cadre de la réponse à la contradiction du rapport sur *Ariane 6* reçue en août 2015.

¹⁴³ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les soutiens à la production cinématographique et audiovisuelle : des changements nécessaires*. La Documentation française, avril 2014, 273 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁴⁴ Date à laquelle une nouvelle autorisation de la Commission européenne était nécessaire.

depuis 2012 pour les crédits d'impôts à la production cinématographique (CIC) et audiovisuelle (CIA) et le crédit d'impôt international (CII). En contradiction avec les observations de la Cour, non seulement le ministère de la culture et de la communication n'a pas mis en œuvre la recommandation, mais il a proposé de nouvelles mesures de bonification des crédits d'impôt. En effet, ces derniers ont été revalorisés par la loi de finances rectificative pour 2014, pour une application effective à partir du 1^{er} janvier 2016. Ainsi, le taux du CIC a été relevé de 20 % à 30 % pour les dépenses de production relatives aux films dont le budget ne dépasse pas 7 M€, contre 4 M€ auparavant. En outre, le taux de CIA a été relevé de 20 % à 25 % pour les œuvres d'animation et le plafond de ce même crédit d'impôt a été relevé pour les œuvres audiovisuelles d'animation passant de 1 300 € à 3 000 € la minute. Enfin, le taux du CII a été relevé de 20 % à 30 % ainsi que son plafond de 20 M€ à 30 M€ par œuvre. De nouvelles mesures de bonification ont été votées dans le cadre de la LFI pour 2016.

*d) Les liaisons aériennes ministérielles spécifiques
au ministère chargé des transports*

Le référé du 22 mars 2012 sur « Le dispositif des liaisons aériennes ministérielles spécifiques au ministère chargé des transports »¹⁴⁵ avait formulé une recommandation visant à « supprimer les liaisons aériennes ministérielles spécifiques assurées par l'ETEC (escadron de transport, d'entraînement et de calibration) ». Malgré la résiliation de contrat de crédit-bail de l'avion habituellement utilisé pour ces liaisons, la direction générale de l'aviation civile a confirmé à la Cour le maintien d'une possibilité d'utilisations occasionnelles des moyens aériens de l'École nationale de l'aviation civile (ENAC) à cette fin.

B - Le chiffrage des économies potentielles

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

¹⁴⁵ Cour des comptes, *Référé, Le dispositif des liaisons aériennes ministérielles spécifiques au ministère chargé des transports*. 22 mars 2012, 8 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Le suivi annuel permet à la Cour, lorsqu'une recommandation s'y prête, de chiffrer les effets plus ou moins directs de ses interventions antérieures. Dans certains cas, la Cour peut ainsi apprécier les économies potentielles ou effectivement réalisées résultant de la mise en œuvre d'une recommandation qu'elle a formulée. Ces estimations se révèlent difficiles à réaliser et doivent donc être appréciées avec prudence, dans la mesure où un chiffrage fiable suppose souvent un recul de plusieurs années.

Des exemples tirés de récents rapports illustrent les économies qui pourraient être réalisées en appliquant les recommandations de la Cour.

1 - Les recommandations relatives à l'assurance maladie : des économies majeures, réalisées de manière encore très partielle

Pour se limiter au seul champ de l'assurance maladie, la Cour a rendu publiques dans ses récents rapports sur la sécurité sociale de nombreuses recommandations de nature à dégager des économies très significatives, sans porter atteinte à la qualité des soins. Les développements suivants détaillent, de manière non limitative, des économies envisagées, dont certaines ont fait l'objet d'un début de mise en œuvre par les pouvoirs publics et par l'assurance maladie.

En matière hospitalière, la Cour a relevé l'importance des économies qui pourraient être réalisées en amplifiant le recours à la **chirurgie ambulatoire**, sensiblement moins développée en France que dans des pays comparables. Faire de la chirurgie ambulatoire la pratique de référence, comme c'est le cas chez nos voisins, permettrait d'utiliser pleinement les capacités de chirurgie ambulatoire existantes et de fermer des lits conventionnels, dont un tiers ne sont pas occupés. Au terme de réorganisations à conduire plus vigoureusement et plus complètement, jusqu'à 5 Md€ d'économies par an pourraient ainsi être dégagées.

Le ministère chargé de la santé indique que les campagnes tarifaires 2014 et 2015, dans lesquelles ont été introduites des incitations au développement de la chirurgie ambulatoire, auraient permis de dégager 125 M€ d'économies entre les dépenses de chirurgie constatées sur la période, si l'activité avait été identique, par rapport à celles liées à la campagne 2013, ce qui demeure modeste. Le plan triennal d'économies de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie – ONDAM – pour

les années 2015-2017¹⁴⁶ a rehaussé l'objectif d'augmentation du taux de chirurgie ambulatoire comme le recommandait la Cour (53 % en 2017, contre un objectif antérieur de 50 % en 2016, suivi de 62 % à l'horizon 2020) et y a associé la réalisation d'un montant chiffré d'économies (400 M€ d'ici à 2017), comme la Cour l'avait également préconisé, permises par des regroupements d'unités de soins et des réductions de capacités en hospitalisation complète. Au regard du potentiel qu'offre le développement de la chirurgie ambulatoire, ces mesures conduisent à mobiliser une part encore très partielle des gains d'efficience possibles.

S'agissant des **urgences hospitalières**, la Cour a relevé l'importance des passages susceptibles d'être considérés comme relevant en fait d'une consultation en médecine de ville. La réorientation des patients concernés vers des médecins libéraux permettrait une économie potentielle de 500 M€ par an.

S'agissant des **dépenses de médicament** (23,4 Md€ de charges en 2014), un recours accru aux médicaments génériques, dont la part de marché est nettement plus faible que chez nos voisins, la révision de leur prix, plus élevé, et la modification des modalités de rémunération des pharmaciens, très généreuses, autoriseraient une économie annuelle de 2 Md€.

S'agissant des **dépenses relatives aux dispositifs médicaux** (4,8 Md€ en 2014), dont la dépense est très dynamique, la Cour a identifié plusieurs leviers à même de dégager 250 M€ d'économies au bout de trois ans, tels que des baisses de tarifs allant au-delà de celles déjà programmées, la mise sous entente préalable de certains dispositifs, le retour de la « liste en sus »¹⁴⁷ à son objet initial de financement des seuls dispositifs innovants et coûteux ou la mise en œuvre de procédures d'appel d'offres.

La progression des **dépenses de soins infirmiers et de masso-kinésithérapie** en exercice libéral (10 Md€ de charges en 2014, + 5,7 % par an en euros constants entre 2000 et 2014) excède très largement l'incidence normale du vieillissement de la population et du développement des maladies chroniques. De surcroît, la répartition de

¹⁴⁶ Élaboré dans le cadre de la stratégie nationale de santé, ce plan prévoit une diminution du taux d'évolution de l'ONDAM sur la période 2015-2017, il s'articule autour de quatre axes, dont l'un est consacré au « virage ambulatoire et l'adéquation de la prise en charge en établissement de santé ».

¹⁴⁷ Médicaments prescrits à l'hôpital et remboursés aux hôpitaux par l'assurance maladie en sus des prestations d'hospitalisation.

l'offre sur le territoire est largement déconnectée des besoins de la population (absence de corrélation notamment pour les infirmiers avec la part de la population âgée et la densité d'ALD), engendrant un surcoût de l'ordre de 2,6 Md€. Un rééquilibrage territorial de l'implantation de ces professionnels, encore très marginal, la mise en œuvre d'une politique de gestion du risque, qui fait aujourd'hui presque entièrement défaut, le renforcement des contrôles portant sur les facturations d'actes à l'assurance maladie, très insuffisants et l'inscription des prescriptions dans le cadre d'un objectif impératif de maîtrise des dépenses liant l'évolution de la tarification des actes à celle de leur volume permettraient de réduire la dynamique des dépenses. À ce titre, un simple abaissement de la progression des dépenses de soins infirmiers et de masso-kinésithérapie à l'augmentation moyenne des dépenses de soins de ville retenue dans le cadre de l'ONDAM 2015 (+ 2,2 %) procurerait 320 M€ d'économies par an.

S'agissant des **dépenses de transport de patients** à la charge de l'assurance maladie (4,1 Md€ de charges en 2014), tendanciellement très dynamiques, une action ferme sur la prescription, notamment hospitalière, une redéfinition stricte de certaines modalités de prise en charge, un contingentement global de l'offre d'ambulances, de véhicules sanitaires et de taxis conventionnés plus rigoureux, une lutte plus décidée contre les abus et les fraudes et une réorganisation du système de garde permettraient au moins 450 M€ d'économies par an.

Pour ce qui concerne l'**insuffisance rénale chronique terminale** (3,1 Md€ de charges au titre des séances de dialyse en 2014, auxquelles s'ajoutent 0,7 Md€ de transports sanitaire), la fixation de tarifs homogènes pour les séances de dialyse, indépendants du mode de dialyse, permettrait de réaliser 300 M€ d'économies par an. En outre, une utilisation des transports en commun par 10 % des personnes aptes à se déplacer de manière autonome pour se rendre à leur séance de dialyse autoriserait la réalisation de 50 M€ d'économies par an. Ajoutées à ces premières pistes, la substitution, lorsque l'état du patient le permet, de modes de prise en charge moins lourds et onéreux que le centre lourd ou l'unité de dialyse médicalisée (unités d'autodialyse, dialyse péritonéale et hémodialyse à domicile) et une révision à la baisse des tarifs des séances de dialyse afin de mieux prendre en compte les gains de productivité liés aux équipements et aux consommables permettraient d'économiser 900 M€ au total par an.

En matière de **dépenses d'analyses médicales** (3,4 Md€ de charges en 2014), la Cour estime qu'une action faisant bénéficier l'assurance maladie de façon beaucoup plus déterminée des gains

considérables de productivité du secteur, notamment par un regroupement accru des plateaux techniques, permettrait de dégager rapidement 500 M€ d'économies, également réparties entre les dépenses de ville et les dépenses hospitalières. Cependant, un protocole d'accord sur la biologie médicale conclu entre les syndicats signataires de la convention des directeurs de laboratoires de biologie médicale privée et l'assurance maladie a fixé un objectif d'augmentation de + 0,25 % par an de la dépense remboursée par l'assurance maladie sur la période 2014-2016, ce qui conduit à stabiliser la dépense à un niveau élevé et à prémunir les laboratoires de tout effort réel d'économies.

Par ailleurs, une gestion directe par l'assurance maladie des **tâches de gestion des droits à l'assurance maladie obligatoire de base des fonctionnaires et des étudiants**, aujourd'hui assurées dans des conditions de qualité et de coûts insuffisamment rigoureuses par des mutuelles, autoriserait la réalisation d'économies portant sur une part prépondérante des remises de gestion que leur verse l'assurance maladie, soit 270 M€ au total pour l'année 2014.

Les économies ainsi documentées par la Cour illustrent la diversité des leviers et des options ouvertes pour maîtriser de manière plus rigoureuse des dépenses d'assurance maladie. Elles sont de nature à apporter une contribution substantielle au respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie dans le contexte d'un resserrement significatif de son taux d'augmentation (+ 2,05 % en 2015 et + 1,75 % en 2016 et en 2017, contre + 2,4 % en 2014) et, au-delà, au retour à l'équilibre financier de l'assurance maladie.

Par ailleurs, un **alignement des coûts de gestion** des 30 CAF, des 25 CPAM et des 5 URSSAF les moins performantes sur les 30 CAF, 25 CPAM et 5 URSSAF, qui sont les plus efficaces, conduirait à réaliser 390 M€ d'économies par an au total. Les cadrages d'effectifs et de dépenses de gestion administrative fixés par les conventions d'objectifs et de gestion applicables aux branches concernées du régime général pour les années 2013-2014 à 2017 et les objectifs supplémentaires d'économies de frais de gestion fixés par les pouvoirs publics poussent à réduire les écarts de performance entre organismes au sein des branches.

2 - La mise en œuvre de certaines recommandations dans le domaine de l'enseignement supérieur a conduit à des économies

Dans l'insertion au rapport public annuel 2015 intitulée « Le réseau des œuvres universitaires et scolaires : une modernisation indispensable »¹⁴⁸, la Cour recommandait à l'État de « réformer la définition et la mise en œuvre du contrôle d'assiduité des étudiants boursiers ». Les contrôles effectués par la Cour avaient notamment montré le niveau très faible des recouvrements effectués sur les étudiants boursiers qui n'étaient pas assidus aux cours.

Cette recommandation relative au contrôle d'assiduité a été cotée « mise en œuvre en cours ». En effet, de nombreuses actions ont déjà été lancées dans ce domaine. Le ministère a ainsi chiffré à près de 13 M€ le montant des recouvrements de bourse potentiels pour l'année universitaire 2013-2014¹⁴⁹.

3 - Les économies générées dans le périmètre du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

a) La réorientation du système d'assurance récolte

Dans un référé de 2013, la Cour recommandait d'analyser les effets d'aubaine des aides apportées à certaines activités et d'y remédier. En réponse, le ministère de l'agriculture a indiqué que les simulations réalisées ont démontré que la mise en place de contrats socle dont les caractéristiques reposent, notamment, sur un plafonnement des

¹⁴⁸ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I, volume 1. Le réseau des œuvres universitaires et scolaires : une modernisation indispensable, p. 433-465. La Documentation française, février 2015, 571 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁴⁹ Dans le cadre des contrôles effectués en 2013 et 2014 sur le CNOUS et sur les CROUS, le taux de recouvrement n'avait pu être appréhendé qu'à travers les rétablissements de crédits effectués sur les budgets des académies, qui correspondent presque uniquement au reversement des bourses. Ces rétablissements de crédits se sont élevés à 7 M€ en 2012 et à 2,2 M€ en 2013. Mais ils ne représentent pas l'intégralité des bourses éventuellement récupérées : si le recouvrement ne se fait pas dans l'année, les montants recouverts se perdent dans le budget général de l'État.

prix¹⁵⁰ devrait générer une baisse de 13 % du tarif pour la seule garantie socle et de 5,8 % du besoin de subvention par rapport à l'actuel dispositif, représentant une économie de 6,8 M€ à périmètre constant. Par ailleurs, la prise en compte de la recommandation visant à différencier les taux d'aide en fonction des filières agricoles devrait permettre une économie annuelle de 5 M€.

b) L'amélioration de la gestion de l'office national des forêts (ONF)

L'application de la recommandation¹⁵¹ visant à privilégier les recrutements de droit commun pour tous les emplois qui ne relèvent pas des missions de police sur le terrain va générer une économie égale à la différence des charges patronales entre un fonctionnaire et un agent contractuel à salaire brut équivalent. Sur la durée du contrat d'objectifs et de performance 2016-2020, cette économie est évaluée à 23 M€. En matière de ressources humaines, la mise en œuvre de la recommandation de la Cour s'agissant de la rationalisation des dépenses de recherche a entraîné la suppression de quatre postes soit 0,25 M€ en coûts salariaux à fin 2016.

Enfin, la cession recommandée par la Cour des participations de l'ONF dans ses filiales françaises, étrangères et dans le fonds stratégique Bois a permis à l'Office d'éviter des pertes et même de valoriser des cessions d'actifs pour un gain estimé à 0,3 M€.

¹⁵⁰ L'assurance récolte couvre les aléas climatiques auxquels peuvent être exposés les agriculteurs et constitue une alternative au Fonds national de gestion des risques agricoles (FNGRA), financé en partie par la politique agricole commune (PAC) depuis 2010. Afin d'encourager la souscription de ces contrats, les pouvoirs publics prennent en charge une partie des cotisations d'assurance payées par les exploitants. Dans ce référé de 2013, la Cour a constaté que les taux d'aide correspondants restaient excessifs dans certains secteurs agricoles. Source : Cour des comptes, *Référé, L'assurance récolte*, 11 avril 2013, 4 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁵¹ Cour des comptes, *Rapport particulier, Office national des forêts. Exercices 2009 à 2012*, juin 2014, 61 p., disponible sur www.ccomptes.fr

4 - Les économies permises par l'abandon d'un projet non rentable sur la ligne grande vitesse (LGV) Est

Dans son rapport consacré au financement de la ligne à grande vitesse LGV-Est¹⁵², la Cour recommandait de suspendre l'exécution des travaux de la gare de Vandières jusqu'au moment où l'évolution du trafic assurerait la rentabilité socio-économique du projet. Le président du conseil régional de Lorraine a annoncé début 2015 l'abandon du projet de gare, qui était de nature à susciter une dépense estimée à 120 M€.

¹⁵² Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I, volume 1. La participation des collectivités territoriales au financement de la ligne à grande vitesse (LGV-Est) : des contreparties coûteuses, une gare de trop, p. 473-530. La Documentation française, 657 p., disponible sur www.ccomptes.fr