

# **Chapitre IV**

## **Le suivi des recommandations de la Cour en 2018**

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

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

La Cour s'adresse principalement aux secrétaires généraux des ministères, désignés comme correspondants pour le suivi de toutes les recommandations figurant dans les communications définitives adressées aux ministères de leur ressort. Dans ce cadre, 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 2018, au nombre de 1 571, sont celles qui ont été formulées dans les communications définitives rendues publiques entre le 1<sup>er</sup> mars 2015 et le 28 février 2018, le rapport public 2018 étant inclus.

## 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 consacré aux juridictions financières (programme 164 – *Cour des comptes et autres juridictions financières*).

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

Plus précisément, l'indicateur de suivi est défini comme la part, dans ces recommandations (pour celles formulées au cours des trois dernières années), de celles qui ont été suivies d'une mise en œuvre effective. À cet effet, à la suite des échanges avec les administrations et organismes sur le suivi des recommandations qui leur ont été adressés, le degré de mise en œuvre des recommandations fait l'objet d'une cotation. Pour être considérée comme effective, une recommandation doit être cotée soit comme totalement suivie, soit comme partiellement suivie.

Le suivi systématique, assuré par la Cour, permet ainsi 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 2018 de suivi des recommandations, la Cour a maintenu deux cotations différentes pour les recommandations partiellement mises en œuvre, qui peuvent 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, la cotation « mise en œuvre en cours » 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 » s'applique aux recommandations pour lesquelles la mise en œuvre n'est que partielle dans son contenu.

Ces deux cotations permettent de refléter, le plus précisément 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° 1 : évolution de l'indicateur de suivi des recommandations pour les trois dernières années**

	<b>2016</b> (suivi des recommandations formulées en 2013, 2014 et 2015)	<b>2017</b> (suivi des recommandations formulées en 2014, 2015 et 2016)	<b>2018</b> (suivi des recommandations formulées en 2015, 2016 et 2017)
Nombre de recommandations faisant l'objet d'un suivi	1 623	1 647	1 571
dont recommandations partiellement ou totalement mises en œuvre	1 168	1 197	1 138
Soit	72,0 %	72,7 %	72,4 %

*Source : Cour des comptes*

Après une augmentation significative du nombre de recommandations formulées et suivies par la Cour jusqu'en 2014, la baisse constatée en 2015 et 2016, après une légère augmentation en 2017, se confirme à nouveau en 2018 (environ 3,2 % par rapport à 2016). Cette baisse s'explique notamment par la diminution du nombre de publications de la Cour, passant de 80 à 61 entre 2016 et 2018, avec moins de rapports publics thématiques, de rapports particuliers et de rapports remis au Parlement.

L'indicateur de suivi des recommandations connaît, lui aussi, une légère baisse en 2018 : 72,4 % des recommandations sont totalement ou partiellement mises en œuvre (72,7 % en 2017) ; il reste en revanche supérieur au niveau constaté en 2016 (72 %). Ainsi, sur 1 571 recommandations suivies en 2018, 1 138 ont été partiellement ou totalement mises en œuvre.

**Tableau n° 2 : cotation des recommandations suivies en 2018**

Cotation	2016 (suivi des recommandations formulées en 2013, 2014 et 2015)		2017 (suivi des recommandations formulées en 2014, 2015 et 2016)		2018 (suivi des recommandations formulées en 2015, 2016 et 2017)	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Totalement mise en œuvre	405	25,0 %	399	24,2 %	377	24,0 %
Mise en œuvre en cours	513	31,6 %	512	31,1 %	544	34,6 %
Mise en œuvre incomplète	250	15,4 %	286	17,4 %	217	13,8 %
Non mise en œuvre	316	19,5 %	341	20,7 %	321	20,5 %
Devenue sans objet	21	1,3 %	16	1,0 %	15	0,9 %
Refus de mise en œuvre	118	7,3 %	93	5,6 %	97	6,2 %
<b>Total</b>	<b>1 623</b>	<b>100 %</b>	<b>1 647</b>	<b>100 %</b>	<b>1 571</b>	<b>100 %</b>

Source : Cour des comptes

Parmi les 1 138 recommandations totalement mises en œuvre ou dont la mise en œuvre est en cours ou incomplète, mais aussi parmi les 321 recommandations non mises en œuvre et les 97 recommandations que les ministères ou les établissements ont refusé de mettre en œuvre, quelques exemples peuvent être cités afin d'illustrer les effets des recommandations de la Cour sur l'amélioration de la gestion publique.

## II - Des rythmes différents de mise 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. Il en va ainsi, notamment, de certaines recommandations concernant 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, peuvent être plus longues à mettre en œuvre. Deux cas de figure peuvent se présenter : 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.

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

## **A - Des exemples de recommandations totalement mises en œuvre**

24 % des recommandations de la Cour, suivies en 2018, ont fait l'objet d'une mise en œuvre complète. Les exemples ci-dessous illustrent ainsi la contribution de la Cour à l'amélioration de la gestion publique, mais également à l'efficacité et à l'efficience des politiques publiques.

### **1 - La qualité de la gestion publique**

#### *a) Le transfert aux unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) de l'ensemble des tâches relatives à la collecte des prélèvements sociaux des travailleurs indépendants*

Dans un rapport public thématique de 2016 sur l'organisation de la collecte des prélèvements versés par les entreprises<sup>313</sup>, la Cour préconisait de transférer aux URSSAF la totalité des tâches relatives à la collecte des prélèvements sociaux des travailleurs indépendants non-agricoles (20,2 Md€ en 2017, au titre de 2,8 millions de cotisants). Celles-ci étaient jusqu'alors partagées entre le régime social des indépendants (RSI) et le réseau des URSSAF, dans le cadre du dispositif dit de l'interlocuteur social unique (ISU), instauré en 2008.

Cette recommandation visait à clarifier les responsabilités respectives du RSI et du réseau des URSSAF, à responsabiliser l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS – qui pilote ce réseau dans l'amélioration de la qualité de la production et des relations avec les cotisants) et à lui faire mener à terme, dans des conditions plus efficaces, la résorption des dysfonctionnements significatifs qui persistent dans la collecte des prélèvements sociaux des travailleurs indépendants.

---

<sup>313</sup> Cour des comptes, *Rapport public thématique*, Simplifier la collecte des prélèvements sociaux, juillet 2016, La Documentation française, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

Dix ans après la création mal préparée du dispositif de l'ISU, les désordres qui affectent la collecte des prélèvements sociaux des travailleurs indépendants connaissent, en effet, une lente résorption. Chaque année, les rapports de certification des comptes du régime général de la sécurité sociale, établis par la Cour<sup>314</sup>, fournissent un inventaire détaillé de ces désordres qui, passé la rupture des fonctions normales du recouvrement en 2008, perdurent au détriment de la sécurité sociale, voire des cotisants eux-mêmes : volumes des appels de prélèvements correspondant à des taxations d'office (1,3 Md€ sur 20,2 Md€ en 2017, dont 0,5 Md€ pour les cotisants taxés d'office sur plusieurs années successives) et des créances correspondant à des taxations d'office non régularisées (4,5 Md€ sur 12,4 Md€ de créances au total fin 2017, dont 1,5 Md€ au titre de plusieurs années successives), modalités erronées de calcul d'une partie des taxations d'office en stock, créances dues par des cotisants dont l'adresse est inconnue (0,6 Md€ en 2017), blocage des actions automatisées de recouvrement amiable et forcé d'une partie des créances, etc.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 a procédé à une réforme globale de l'organisation de la sécurité sociale des travailleurs indépendants, en prévoyant l'intégration du RSI au régime général de la sécurité sociale. D'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2020, les URSSAF prendront en charge la totalité des tâches de collecte des prélèvements sociaux dont ils sont redevables, tandis que les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) leur verseront les prestations d'assurance maladie et les caisses d'assurance retraite et de santé au travail (CARSAT) les prestations de retraite.

Par ailleurs, les personnels du RSI (5 500 salariés environ) et des organismes conventionnés<sup>315</sup> seront repris en même temps que leurs missions. Les travailleurs indépendants conserveront cependant leurs propres règles de cotisations et un régime spécifique de retraites complémentaires. Ils bénéficieront, par ailleurs, d'une représentation particulière au sein du régime général (conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants), ainsi que de modalités spécifiques de médiation pour les contestations.

Les désordres intervenus, depuis 2008, dans la collecte des prélèvements sociaux ont compromis l'image de marque du RSI. Ils ont, pour principales causes immédiates, des informations manquantes, erronées ou dont l'évolution ou les interactions normales sont bloquées dans le système d'information des URSSAF, qui intègre l'ensemble des données relatives aux cotisants.

---

<sup>314</sup> Cour des comptes, *Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale, exercice 2017*, mai 2018, La Documentation française, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>315</sup> Mutuelles et sociétés d'assurance qui versent les prestations d'assurance maladie pour le compte du RSI.

Au cours de la période couverte par la nouvelle convention d'objectifs et de gestion de l'ACOSS avec l'État, pour les années 2018 à 2022, il importe que l'intégration du RSI au régime général s'accompagne d'une résorption complète et définitive, par l'ACOSS et son réseau d'URSSAF, des anomalies qui continuent à affecter une partie des comptes cotisants des travailleurs indépendants.

*b) Les régularisations d'avoirs à l'étranger gérées par le service de traitement des déclarations rectificatives*

Dans un rapport transmis à l'Assemblée nationale en octobre 2017<sup>316</sup>, la Cour examinait le dispositif temporaire de régularisation des avoirs non déclarés à l'étranger, géré par le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR). En effet, ce service, ayant obtenu des résultats supérieurs aux attentes (32 Md€ d'avoirs dont la régularisation est demandée et 8 Md€ de recettes encaissées sur la période 2014-2017), était amené à disparaître au 31 décembre 2017, après l'entrée en vigueur des échanges automatiques de données bancaires au 1<sup>er</sup> septembre 2017, rendus possibles par les travaux réalisés sous l'égide de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Lors de la contradiction du rapport, les projets de recommandations de la Cour ont été mis en œuvre immédiatement, le ministre de l'action et des comptes publics ayant annoncé la fermeture du service selon les modalités préconisées par la Cour. Aussi le texte de la communication définitive au Parlement n'a-t-il repris que les recommandations qui devaient encore être mises en œuvre, au cours de l'automne, pour accompagner la décision de fermeture du service, ce qui a été fait.

La Cour formulait trois recommandations pour mener à bien l'extinction du STDR, ainsi que la mise en place d'un processus visant à l'exploitation, la plus efficace possible, du nouveau système. Sur ces trois recommandations, deux sont totalement mises en œuvre et la troisième est en cours de mise en œuvre.

La Cour recommandait de ne plus admettre de nouveau dossier, à compter de la clôture de la procédure du STDR au 31 décembre 2017, ainsi que de traiter les contribuables qui n'auraient pas entamé de régularisation avant cette date comme étant de mauvaise foi. L'administration a diffusé,

---

<sup>316</sup> Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les régularisations d'avoirs à l'étranger gérées par le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR)*, novembre 2017, La Documentation française, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

en avril 2018, des consignes de traitement et de pénalisation des demandes de régularisation déposées par les contribuables après le 1<sup>er</sup> janvier 2018.

La Cour recommandait ensuite de prévoir, corrélativement, un schéma de mise en extinction du STDR, en tenant compte de sa charge résiduelle de travail. L'administration a confirmé ne plus admettre de nouveaux dossiers depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 ; le stock de 7 500 dossiers, restant à traiter, a été réparti entre le service central et les pôles de régularisation déconcentrés.

Dans sa dernière recommandation, la Cour préconisait de mobiliser les moyens et de mettre en place les processus visant à l'exploitation, la plus efficace possible, des possibilités de contrôle fournies par l'échange automatique des données bancaires. La direction générale des finances publiques (DGFIP) a entrepris des travaux portant sur la collecte des données communiquées, notamment sur la qualité et la fiabilité des informations d'identification des contribuables. Cette étape est indispensable pour que la DGFIP puisse intégrer ces informations dans son système d'information, automatiser la détection des anomalies et en assurer l'exploitation. Une réflexion est actuellement en cours, au sein du service du contrôle fiscal, pour retenir une solution permettant une exploitation de ces données à brève échéance.

*c) La prise en compte d'un taux d'actualisation pour les grands projets immobiliers de l'État*

À l'occasion de son insertion au rapport public annuel de 2018 consacrée au regroupement immobilier des services centraux des ministères chargés de l'équipement, de l'environnement et du logement<sup>317</sup>, la Cour formulait une recommandation visant à définir un taux d'actualisation pour les projets immobiliers de l'État, ainsi qu'à le mettre régulièrement à jour.

Cette recommandation a été mise en œuvre avec une célérité remarquable. En effet, la direction de l'immobilier de l'État retient désormais, sur le conseil de la direction du budget, un taux d'actualisation de 2 %, utilisé dans le cadre de l'analyse de la performance économique des projets immobiliers.

---

<sup>317</sup> Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018*, Tome1. Le regroupement immobilier des services centraux des ministères chargés de l'équipement, de l'environnement et du logement : une fonctionnalité améliorée au prix de surcoûts évitables, p. 291-308. La Documentation française, février 2018, 624 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).



*d) L'évaluation et la performance de l'éducation nationale*

Dans son rapport au Parlement intitulé « L'éducation nationale : organiser son évaluation pour améliorer sa performance », publié en décembre 2017<sup>318</sup>, la Cour analysait le degré de mise en cohérence des différents outils d'évaluation existant au sein de l'éducation nationale, ainsi que leurs impacts. Elle identifiait trois orientations de réforme : ordonner la fonction d'évaluation pour créer un dispositif cohérent ; mesurer le niveau et les acquis des élèves, durant et à la fin de la scolarité obligatoire ; développer la culture de l'évaluation, par une appropriation des modes d'évaluation par l'ensemble des acteurs du système éducatif.

Les onze recommandations, qui en découlaient, ont suscité l'élaboration d'une stratégie de transformation du système éducatif, en particulier sous l'angle de l'évaluation. À ce jour, le Gouvernement a ainsi décidé de suivre près de la moitié d'entre elles, les autres faisant l'objet de réflexions plus approfondies :

- une instance d'évaluation sera créée par voie législative, au premier trimestre 2019, avec pour mission d'assurer une évaluation régulière et transparente des établissements scolaires, d'établir un rapport annuel, mais aussi de rendre plus cohérente la fonction d'évaluation du système éducatif ;
- cinq séries d'évaluations, à quatre niveaux de la scolarité, ont été mises en place à compter de la rentrée 2018 et donnent lieu à deux séries de restitutions ;
- une mission de préfiguration, dans l'objectif de préparer les outils et le cadre de l'expérimentation d'une procédure d'évaluation collective, a été lancée dans deux académies à la rentrée 2018 ;
- plusieurs séries d'évaluations, déployées depuis la rentrée 2017, à l'instar du dispositif d'évaluation de l'impact de la mesure « cours préparatoires (CP) dédoublés », tendent à démontrer l'intégration de dispositifs d'évaluation au processus de réforme éducative.

---

<sup>318</sup> Cour des comptes, *Enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, L'éducation nationale : organiser son évaluation pour améliorer sa performance*, décembre 2017, La Documentation française, 111 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

## 2 - L'efficacité des politiques publiques

### a) Les contrats aidés

Dans une insertion au rapport public annuel de 2018<sup>319</sup>, la Cour insistait sur la nécessité de recentrer la politique des contrats aidés sur le seul objectif d'insertion professionnelle, ainsi que d'en améliorer la gestion. Elle formulait quatre recommandations, deux ayant pour objet de mieux définir le périmètre d'emploi des contrats aidés, les deux autres relevant plutôt de la gestion budgétaire de ces contrats particuliers.

La circulaire du 11 janvier 2018, relative aux « parcours emploi compétences » et au Fonds d'inclusion dans l'emploi en faveur des personnes les plus éloignées de l'emploi, transforme les contrats aidés en « parcours emploi compétences ». Elle précise que ces nouveaux parcours sont recentrés sur l'objectif premier d'insertion, en faveur des publics éloignés du marché du travail, pour lesquels la formation n'est pas l'outil approprié (le frein d'accès à l'emploi ne relève pas d'un défaut de qualification). Cette circulaire précise aussi les raisons de leur éloignement à l'emploi (défaut d'expérience, de compétence, de savoir-être), qui ne relèvent pas de difficultés justifiant un parcours dans une structure dédiée à l'insertion.

En outre, la nouvelle circulaire introduit une modification qualitative des parcours en contrats aidés, qui doivent désormais reposer sur le triptyque « emploi – accompagnement du salarié – formation ». Les employeurs doivent notamment être sélectionnés selon leur capacité à proposer des parcours permettant le développement des compétences et des qualités professionnelles des salariés, y compris par la formation.

Concernant la gestion financière, les enveloppes de contrats aidés sont déléguées aux préfets de régions, qui les répartissent entre les différents prescripteurs, dont le plus important est Pôle emploi. Dans le cadre de l'application de la circulaire, Pôle emploi a fait évoluer son système d'information, afin de mettre en place un système bloquant les prescriptions, dès lors que le volume de prescriptions est atteint au niveau régional. Enfin, la programmation des contrats aidés est désormais annuelle, et non plus semestrielle, tandis que le pilotage de ces contrats a été renforcé, en mettant à la disposition des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) différents outils de programmation et de suivi des crédits.

---

<sup>319</sup> Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018*, Tome II. La mise en œuvre des contrats aidés : un recentrage nécessaire sur l'objectif d'insertion professionnelle, p. 137-154. La Documentation française, février 2018, 522 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

Ainsi, sur les quatre recommandations formulées par la Cour, trois sont totalement mises en œuvre. La mise en œuvre de la recommandation portant sur la notification de l'enveloppe annuelle à Pôle emploi, aux missions locales et à Cap emploi, ainsi que sur la mise en place d'un système bloquant au niveau de la gestion financière, est incomplète car ce système bloquant ne concerne que Pôle emploi et ne porte que sur le nombre de contrats aidés (et non sur l'enveloppe financière).

*b) Les réseaux fixes de haut et très haut débit*

Dans son rapport public thématique sur le bilan des réseaux fixes de haut et très haut débit, publié en janvier 2017<sup>320</sup>, la Cour formulait onze recommandations, destinées à améliorer la mise en œuvre du plan « France très haut débit » (PFTHD), et à actualiser ses objectifs. Sur les onze recommandations, cinq peuvent être considérées comme totalement mises en œuvre, au regard des réponses de la direction générale des entreprises (DGE) et de l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP).

Dans sa première recommandation, la Cour préconisait de compléter et d'actualiser les objectifs du PFTHD, en augmentant l'objectif de recours aux technologies alternatives à la fibre optique, en intégrant un objectif de pénétration du numérique dans les entreprises et un objectif de haut débit minimal pour tous, ainsi qu'en alignant les objectifs du plan sur le terme des schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique (2030).

La mise en œuvre de cette recommandation atteste d'une forte volonté politique de préciser et d'accélérer la mise en œuvre du plan. Si l'objectif de pénétration du numérique dans les entreprises n'a pas été formellement défini dans le cadre du PFTHD, la Cour considère que l'introduction d'un indicateur de suivi du plan, relatif à la pénétration du numérique dans les locaux professionnels, répond à la recommandation.

Les quatre autres recommandations totalement mises en œuvre revêtent un caractère plus technique :

- Organiser la transparence des engagements des opérateurs en zone d'initiative privée, ainsi que la sanction de leur non-respect : les propositions d'engagements d'Orange et SFR, validées par le Gouvernement, rendent juridiquement opposables le périmètre et le calendrier du déploiement de la fibre optique jusqu'à l'abonné dans les zones concernées, permettant ainsi à l'ARCEP de sanctionner d'éventuels manquements ;

---

<sup>320</sup> Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les réseaux fixes de haut et très haut débit : un premier bilan*, janvier 2017, La Documentation française, 196 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

- Prévoir une audition des opérateurs privés par les membres du comité national de concertation France très haut débit, ayant une fonction de forum de tous les acteurs du déploiement du très haut débit en France : les opérateurs privés ont effectivement été auditionnés par le comité ;
- Rendre publique la liste des opérateurs pilotes du déploiement, pour les 42 communes reclassées en zone moins dense, ainsi que pour les poches de basse densité : la liste a effectivement été rendue publique ;
- Homogénéiser le traitement comptable des droits irrévocables d'usage (DIU) et, le cas échéant, définir les règles d'amortissement : cette recommandation est satisfaite par l'application de l'article 76 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

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

À l'occasion de son insertion au rapport public annuel de 2016 sur la lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France<sup>321</sup>, la Cour formulait quatre recommandations, dont l'une préconisait de mieux articuler les stratégies de lutte anti-fraude des deux entreprises concernées, afin de concentrer les moyens de contrôle sur les zones les plus vulnérables. Cette recommandation invitait également à assurer un suivi systématique des fraudeurs récidivistes et à accroître les dépôts de plainte contre les fraudeurs d'habitude.

Des efforts conjoints ont été faits par la SNCF et par la RATP, conduisant à considérer cette recommandation comme totalement mise en œuvre. Outre les procédures dirigées à l'encontre des récidivistes, des opérations ont été organisées régulièrement, entre juin 2017 et août 2018, dont neuf conjointes à la RATP et à la SNCF<sup>322</sup>.

Par ailleurs, une opération conjointe de grande ampleur a été menée, le 23 octobre 2018, dans six grandes gares parisiennes, mobilisant environ 550 contrôleurs et agents de la sûreté ferroviaire, appuyés par la police et les douanes. Cette opération, ciblée sur le créneau 15h-18h, considéré comme celui où le taux de fraude est le plus élevé, a touché environ

---

<sup>321</sup> Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, Tome I Volume 3. La lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France : un échec collectif, p. 537-562. La Documentation française, février 2016, 696 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>322</sup> Gare de Lyon : quatre opérations entre décembre 2017 et mars 2018 ; carrefour Pompadour : une opération en décembre 2017 ; Maisons Alfort RER : une opération en mars 2018 ; gare de Colombes : une opération en juillet 2018 ; bibliothèque F. Mitterrand : une opération en mai 2018 ; gare d'Austerlitz : une opération en juillet 2018.

300 000 clients et a permis d'établir 3300 procès-verbaux dans les six gares concernées. En outre, la SNCF et la RATP ont mis en place un système de suivi et de traitement informatique des délits d'habitude ou récidivistes.

Deux autres recommandations du rapport sont en cours de mise en œuvre concernant, d'une part, l'équipement en lignes de contrôle automatique des gares et, d'autre part, le recueil d'identités et d'adresses fiables lors des verbalisations.

Enfin, la mise en œuvre de la dernière recommandation, relative à la définition d'un outil harmonisé de mesure de la fraude, est quant à elle jugée incomplète, dans la mesure où le travail d'échange de données entre la SNCF et la RATP n'a pas encore débouché sur un outil partagé.

#### *d) L'enseignement français à l'étranger*

Dans son rapport sur l'enseignement français à l'étranger (EFE), remis à la commission des finances du Sénat en octobre 2016<sup>323</sup>, la Cour formulait huit recommandations, dont plusieurs portaient sur la gestion des ressources humaines, afin de dégager des marges de manœuvre indispensables pour garantir la viabilité financière de l'EFE.

Les enseignants travaillant au sein de l'EFE forment trois catégories : les expatriés, les résidents et les recrutés locaux. Les expatriés et les résidents sont des fonctionnaires majoritairement issus de l'éducation nationale. Ils se distinguent par leur rémunération et la durée de leur séjour à l'étranger. Les recrutés locaux sont quant à eux recrutés localement en établissements en gestion directe, en établissements conventionnés ou en établissements partenaires.

Afin de desserrer la contrainte budgétaire, tout en préservant la qualité de l'enseignement, la Cour recommandait d'assurer une plus grande mobilité du corps enseignant, tout en lui offrant des outils adéquats de formation. Une des recommandations du rapport visait ainsi à établir de nouvelles règles de gestion pour les enseignants résidents. Une autre recommandation proposait de réduire progressivement, parmi les titulaires détachés dans l'EFE, la proportion d'expatriés au profit de celle des résidents, à effectif total d'enseignants français détachés au moins maintenu.

---

<sup>323</sup> Cour des comptes, *Enquête à la demande de la commission des finances du Sénat, L'enseignement français à l'étranger*, octobre 2016, La Documentation française, 172 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

Dans les deux cas, ces recommandations peuvent être considérées comme mises en œuvre. En effet, pour les résidents recrutés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, une clause de mobilité sera appliquée, conformément à la note de service du ministère de l'Éducation nationale du 13 septembre 2018. Par ailleurs, les suppressions de postes engagées sur les années scolaires 2017 et 2018 ont davantage concerné les postes d'expatriés (13,2 % du nombre d'expatriés) que ceux des enseignants résidents (3,7 % du nombre de résidents). Ces suppressions visent ainsi à réduire la part des enseignants expatriés dans l'EFE, en raison de leur coût budgétaire plus élevé que pour les deux autres catégories d'enseignants dans le réseau, tandis que les clauses de mobilité visent à favoriser le maintien des enseignants résidents.

## **B - Des exemples de recommandations en cours de mise en œuvre**

34,6 % des recommandations de la Cour, suivies en 2018, sont en cours de mise en œuvre. Dans la plupart des cas en effet, le taux de mise en œuvre des recommandations varie en fonction de leur ancienneté. Plusieurs années peuvent ainsi être nécessaires pour la mise en œuvre effective de certaines recommandations. C'est notamment le cas des réformes attendues de réorientation des politiques publiques, qui nécessitent généralement un délai de réalisation important.

Par ailleurs, certaines évolutions en cours peuvent être annonciatrices de mesures plus concrètes, qui conduiront à une mise en œuvre totale. D'autres évolutions laissent entrevoir, à l'inverse, qu'au bout des trois années de suivi, la mise en œuvre de la recommandation ne sera pas achevée.

### **1 - La qualité de la gestion publique**

#### *a) La restructuration des maternités de petite taille*

À plusieurs reprises depuis 2015<sup>324</sup>, la Cour a souligné que les maternités connaissent un important mouvement de concentration, engagé depuis le début des années 2000. Ainsi, plus d'une maternité sur

---

<sup>324</sup> Cour des comptes, *Rapport pour la commission des affaires sociales du Sénat, Les maternités*, cahier 1 et 2, décembre 2014, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2015*, chapitre VII Les maternités : une réorganisation à poursuivre activement, p. 245-268, *Rapport public thématique, L'avenir de l'Assurance maladie*, novembre 2017, disponibles sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

cinq a disparu en l'espace de 10 ans. Cette évolution a été suscitée par deux décrets du 9 octobre 1998 qui, pour améliorer la sécurité des accouchements, ont notamment subordonné les autorisations d'activité à un seuil de 300 accouchements annuels.

Toutefois, la Cour relevait aussi que cette recomposition de l'offre de soins n'était pas achevée. Des maternités de petite taille demeuraient en activité pour faciliter l'accès aux soins des parturientes, dans des zones isolées ou mal desservies, sans toujours respecter le seuil de 300 accouchements annuels. Dès lors, la Cour recommandait, en 2015, de « contrôler le respect rigoureux des normes de fonctionnement dans les maternités bénéficiant d'une autorisation d'ouverture par dérogation malgré un nombre annuel d'accouchements inférieur à 300, et plus largement dans l'ensemble des petites maternités, et [de] les fermer sans délai en cas d'absence de mise en conformité immédiate ».

Dans sa réponse à la Cour sur les suites réservées à cette recommandation, le ministère des solidarités et de la santé a souligné les actions mises en œuvre par les agences régionales de santé afin de restructurer les maternités qui dérogent au seuil réglementaire de 300 accouchements annuels. Ainsi, la situation de 10 des 13 maternités qui effectuaient moins de 300 accouchements en 2013 a évolué. Certaines ont été fermées et ont été transformées en centres périnataux de proximité<sup>325</sup>.

Dans le cadre notamment des groupements hospitaliers de territoire, pour ce qui concerne les structures publiques, d'autres maternités demeurent en activité, mais sont adossées à des centres hospitaliers dont l'activité d'obstétrique est plus importante<sup>326</sup>, voire à des CHU<sup>327</sup>. Pour trois autres maternités<sup>328</sup>, la transformation de leur activité, ou la mise en œuvre de conventions de repli avec des structures mieux équipées, restent à finaliser.

---

<sup>325</sup> Ce qui est le cas des maternités des centres hospitaliers de Die (26), de Lourdes (65), d'Apt (84) et de Decazeville (12). Un centre périnatal de proximité assure des consultations pré et post-natales, des cours de préparation à la naissance ou de soins aux nouveau-nés, ainsi que des consultations de planification familiale.

<sup>326</sup> Maternités des centres hospitaliers de Bourg Saint Maurice (73), de Saint Palais (64) et de Saint Afrique (12).

<sup>327</sup> Maternités de la clinique Saint-Louis (34), du centre hospitalier d'Ussel (19) et de celui de Carhaix-Plouguer (29), lequel a fusionné avec le CHU de Brest.

<sup>328</sup> Maternités des centres hospitaliers de Privas (07) et de Couserans (09) et de la polyclinique de Porto-Vecchio (2A).

Néanmoins, le nombre de maternités dérogeant au seuil de 300 accouchements annuels a parallèlement augmenté, sous l'effet de la baisse de la natalité<sup>329</sup>, amplifiée parfois par des phénomènes locaux de désaffection du public et des difficultés de recrutement de médecins<sup>330</sup>. En 2017, vingt maternités ont ainsi effectué moins de 300 accouchements, en ayant perdu 33 % de leur activité en moyenne. D'autres établissements, publics et privés, aujourd'hui situés à la lisière du seuil de 300 accouchements, risquent de voir leur activité s'inscrire prochainement en deçà de ce dernier, les parturientes s'orientant de plus en plus vers les maternités de niveau III, en principe réservées aux grossesses pathologiques, qui disposent d'un service de réanimation néonatale.

La stratégie nationale de santé 2018-2022 et le plan « Ma Santé 2022 » affichent notamment pour objectif, de concilier accessibilité, qualité et sécurité des soins en établissement. Les principes généraux d'évolution du système de santé qui y sont avancés, fournissent un cadre approprié à la mise en œuvre d'un schéma cible de l'organisation des maternités sur le territoire national, ainsi qu'à l'ouverture d'une réflexion sur le relèvement du seuil d'activité aujourd'hui en vigueur, comme l'a recommandé la Cour.

*b) Les rémunérations de l'encadrement supérieur  
des ministères économiques et financiers*

Dans son référé d'octobre 2017 sur la rémunération de l'encadrement supérieur des ministères économiques et financiers<sup>331</sup>, la Cour formulait deux recommandations, qui sont en cours de mise en œuvre.

Une première recommandation consistait à mettre un terme, sans délai, aux irrégularités constatées au titre du versement d'indemnités sans base réglementaire. La direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) ont indiqué, d'une part, avoir élaboré des projets d'arrêté modifiant la réglementation critiquée par la Cour et, d'autre part, avoir soumis ces projets à la procédure d'approbation dite du « guichet unique ». Par ailleurs, l'administration a confirmé qu'il serait mis fin, en 2019, aux indemnités différentielles encore versées à quelques administrateurs généraux des finances publiques (AGFiP).

---

<sup>329</sup> En 2016, 811 366 accouchements sont intervenus contre 843 221 en 2013, soit une baisse de 3,8 %.

<sup>330</sup> Faute de gynécologues obstétriciens ou d'anesthésistes réanimateurs, l'activité des maternités est parfois contrainte.

<sup>331</sup> Cour des comptes, *Référé*, La rémunération de l'encadrement supérieur des ministères économiques et financiers. Octobre 2017, 8 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).



La seconde recommandation préconisait de mettre fin à la sur-rémunération relative des AGFiP, par rapport à celle des autres membres de l'encadrement supérieur de l'État. La DGFiP a annoncé qu'elle étudiait la possibilité de créer un statut d'emploi pour les fonctions de direction. Un tel statut aurait pour objet de mieux distinguer, au sein des membres du corps des AGFiP, la situation de ceux exerçant les plus hautes responsabilités de celle de leurs adjoints. Enfin, comme le ministre s'y était engagé dans sa réponse à la Cour, il n'a plus été procédé à des nominations d'AGFiP de classe exceptionnelle.

Le référé a donc été pris en compte et ses deux recommandations font l'objet d'une mise en œuvre, en cours, par les autorités administratives concernées.

### *c) France Télévisions*

Dans son rapport public thématique d'octobre 2016<sup>332</sup>, « France Télévisions, mieux gérer l'entreprise, accélérer les réformes », la Cour appelait France Télévisions, dans le contexte d'une réorganisation inaboutie et d'une situation financière fragilisée, à accélérer ses réformes structurelles, afin de s'adapter aux mutations profondes de son environnement. Vingt recommandations étaient formulées en ce sens. Les éléments, apportés à la Cour par France Télévisions, démontrent que certaines réformes ont été engagées. Quatorze recommandations sont ainsi jugées en cours de mise en œuvre, étant à nouveau précisé que le lancement d'un processus de réforme ne signifie pas qu'il sera conduit à son terme.

Sur la gouvernance, la Cour souhaitait que le conseil d'administration soit mieux associé, et que des objectifs clairs de gestion apparaissent dans le contrat d'objectifs et de moyens. L'équilibre du résultat d'exploitation a bien été inscrit comme un objectif et, en 2017, ce résultat est positif. Selon France Télévisions, la trésorerie s'est améliorée. Sur la gestion interne, qui nécessitait une profonde remise en ordre, l'entreprise s'est engagée sur un objectif de non remplacement de 50 % des départs à la retraite. La baisse des contrats non-permanents serait, quant à elle, de 16 %. En matière d'achats, les éléments fournis laissent penser que certaines procédures ont été mises en place, mais il est cependant difficile d'apprécier l'effectivité des avancées sans un contrôle sur pièces.

---

<sup>332</sup> Cour des comptes, *Rapport public thématique*, France Télévisions, mieux gérer l'entreprise, accélérer les réformes, octobre 2016, 224 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

Concernant les programmes, il s'agissait à la fois de revoir le cadre général de la production audiovisuelle et de réviser les procédures d'achats. France Télévisions a commencé une réflexion sur le retour sur investissement des œuvres qu'elle finance (1,2 M€ de droits sur 3 Mds € investis entre 2009 et 2017) et veut lancer le débat sur la notion de producteur indépendant, dans un contexte d'intégration verticale du secteur. Pour la déontologie des achats de programmes, des procédures ont été créées, dont l'application méritera une vérification. Une nouvelle stratégie d'audit a été définie, afin de réaménager sa filière de moyens internes de production.

Dans le domaine de l'information, les rédactions de France 2 et de France 3 ont nominalement disparu, conformément à ce que souhaitait la Cour, même si le processus de fusion n'est pas totalement achevé.

En revanche, France Télévisions n'a pas, pour le moment, donné suite à certaines recommandations : fusion des filiales cinéma de France 2 et de France 3, établissement d'un coût complet de la chaîne publique d'information, suppression des bureaux locaux de France 2, réduction à 13 du nombre des antennes de France 3.

## 2 - L'efficacité des politiques publiques

### *a) L'agence de financement des infrastructures de transport de France et le financement des investissements ferroviaires*

Dans un référé publié en juin 2016 sur l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)<sup>333</sup>, la Cour préconisait de définir la priorité des projets à venir, notamment au regard de leur rentabilité socio-économique, et de réduire considérablement les engagements nouveaux. Elle attendait également que le conseil d'administration de l'agence assure pleinement ses responsabilités, en hiérarchisant les projets et en garantissant leur conformité à une trajectoire financière explicite.

En réponse à la Cour, le ministère chargé des transports confirme que la sélection des projets d'investissement ne relève pas de l'AFITF mais de l'État et, éventuellement, des collectivités locales associées à leur financement. Il reconnaît donc implicitement que l'agence n'est qu'une

---

<sup>333</sup> Cour des comptes, *Référé, L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)*. Juin 2016, 5 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

simple caisse de financement, servant principalement à contourner les principes du droit budgétaire.

Sur le fond, la Cour avait pris acte, l'an dernier, d'une inflexion certaine de l'orientation officielle de la politique des transports, en faveur de l'entretien de l'existant et au détriment des nouveaux projets d'infrastructures. Cette inflexion a été confirmée depuis, à plusieurs reprises, à l'occasion de déclarations ministérielles, des travaux du comité d'orientation des investissements ainsi que des premiers arbitrages financiers, rendus publics, relatifs au projet de loi d'orientation de mobilités (LOM).

Il reste que les retards dans la préparation et le dépôt de ce texte ne permettent pas, à ce jour, de donner acte d'une telle réorientation dans les faits. En particulier, l'étape la plus délicate de cet exercice de sélection / hiérarchisation demeure à franchir. Or, les pouvoirs publics ont réaffirmé le caractère prioritaire d'un certain nombre de projets, parmi les plus coûteux (canal Seine-Nord-Europe, ligne à grande vitesse (LGV) Lyon-Turin), sans identifier symétriquement la liste des investissements à remettre en cause ou, plus vraisemblablement, à reporter à une échéance lointaine.

Le ministère indique également que le président de l'AFITF présentera avant la fin de l'année 2018 un projet de contrat d'objectifs et de performance qui s'articulera autour des trois enjeux stratégiques que sont la soutenabilité financière, la transparence et l'efficacité de l'action de l'agence. Ainsi, les deux orientations formulées dans le référé peuvent être considérées comme en cours de mise en œuvre.

#### *b) Les activités privées de sécurité*

Dans son insertion au rapport public annuel de 2018<sup>334</sup>, la Cour constatait que les activités privées de sécurité représentaient un enjeu de sécurité publique, en ce qu'elles sont associées, de manière croissante, au dispositif général de sécurité publique, tant dans le cadre de l'externalisation de certaines missions (gardes statiques de bâtiments administratifs) que pour sécuriser des événements publics d'ampleur. Le développement de ces complémentarités appelait donc l'élaboration, par l'État, d'une doctrine d'emploi des agents privés de sécurité aux côtés des

---

<sup>334</sup> Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018*, Tome 1. Les activités privées de sécurité : une contribution croissante à la sécurité publique, une régulation insuffisante, p. 171-196. La Documentation française, février 2018, 624p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

forces de sécurité intérieure, ainsi qu'un pilotage rigoureux de sa mise en œuvre.

Par ailleurs, observant que le conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) ne parvenait pas encore à moraliser et professionnaliser le secteur des activités privées de sécurité, les résultats obtenus n'étant pas à la hauteur des attentes, la Cour concluait à la nécessité pour l'État, à tout le moins, de renforcer sa place au sein du CNAPS, en vue d'un effort accentué de régulation.

Moins d'un an après la publication de cette insertion, des évolutions peuvent être constatées. La direction des libertés publiques et des affaires juridiques a engagé une réflexion pour renforcer la représentation de l'État au sein du conseil d'administration de l'établissement, qui demeure un objectif. L'élaboration d'une doctrine unifiée, relative aux exigences de moralité des candidats aux métiers de la sécurité privée, et la mise en œuvre d'une carte professionnelle sécurisée ont été inscrites dans le contrat d'objectifs et de performance 2018-2020 du CNAPS. Enfin, l'approfondissement et l'élargissement de l'action disciplinaire sont aussi en cours de réflexion avec le CNAPS.

Seule la recommandation relative à la création d'une doctrine d'emploi des agents privés de sécurité n'a fait l'objet d'aucune mise en œuvre à ce stade.

### *c) La télémédecine*

Dans son rapport annuel 2017 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale<sup>335</sup>, la Cour a souligné les apports potentiels de la télémédecine à la modernisation et à l'efficience de notre système de santé. Les innovations technologiques et organisationnelles que recouvre ce terme peuvent notamment répondre au vieillissement de la population et au développement des maladies chroniques, en facilitant le maintien à domicile par des dispositifs de télésurveillance, ainsi qu'aux difficultés géographiques d'accès aux soins, par la mise en œuvre de téléconsultations et de télé-expertises<sup>336</sup>.

---

<sup>335</sup> Cour des comptes, *Rapport annuel sur les lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2017*, chapitre VII La télémédecine : une stratégie cohérente à mettre en œuvre, p. 297-330, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>336</sup> La télésurveillance est une surveillance et une interprétation des données de suivi médical du patient à distance ; la télé-expertise correspond à une sollicitation à distance de l'avis d'un autre médecin.

Cependant, la Cour a également constaté que le caractère fragmentaire, désordonné et très largement expérimental des actions jusque-là menées, n'avait pas permis de concrétiser ces apports potentiels. Elle a par conséquent invité les pouvoirs publics à mettre en œuvre une stratégie d'ensemble cohérente, visant à lever les préalables techniques et juridiques qui subsistent au développement de la télémédecine, à définir un cadre tarifaire de droit commun favorisant son expansion sans dérive des coûts, ainsi qu'à recentrer les expérimentations sur les projets les plus à même de déboucher sur des dispositifs généralisables.

Depuis lors, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 a fait entrer la téléconsultation et la télé-expertise dans le droit commun conventionnel, en autorisant l'assurance maladie et les professionnels de santé à définir les tarifs et modalités de réalisation des actes concernés.

En application de ces dispositions, l'avenant n° 6 à la convention médicale de 2016<sup>337</sup> ouvre la téléconsultation à l'ensemble des patients, à condition qu'elle s'inscrive dans le parcours de soins coordonné (orientation initiale par le médecin traitant)<sup>338</sup>, qu'elle soit effectuée avec un médecin auprès duquel le patient a déjà effectué au moins une consultation physique<sup>339</sup> et qu'elle réponde à des modalités de transmission sécurisées à même de garantir la confidentialité des échanges entre le patient et le médecin. À ce stade, le champ des actes de télé-expertise reste limité à certaines catégories de patients dont l'accès aux soins doit être facilité en priorité (patients en affection de longue durée, atteints de maladies rares, ou résidant en zones sous-denses ou en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, détenus). Le calendrier de leur déploiement à l'ensemble des patients doit être défini d'ici fin 2020.

En outre, plusieurs préalables techniques et juridiques au développement de la télémédecine ont été levés. L'avenant n° 6 a prévu des aides financières pour l'acquisition de moyens de vidéotransmission sécurisée et d'équipements médicaux connectés. Les formalités nécessaires à une activité de télémédecine ont été allégées, par un décret du 13 septembre 2018, qui permet notamment de déroger à l'obligation de faire signer la feuille de soins par l'assuré ou le bénéficiaire, à l'occasion d'un acte réalisé à distance. Surtout, l'assurance maladie a engagé, à la fin de l'année 2018, la généralisation du dossier médical partagé, dans lequel

---

<sup>337</sup> Signé le 14 juin 2018 et approuvé par arrêté ministériel du 1<sup>er</sup> août 2018.

<sup>338</sup> Sous certaines exceptions au parcours coordonné générales (patient de moins de 16 ans, accès direct au médecin spécialiste pour certaines spécialités) ou propres à la téléconsultation (patients sans médecin traitant désigné ou dont le médecin traitant n'était pas disponible dans le délai compatible avec leur état de santé).

<sup>339</sup> Sous réserve des exceptions spécifiques précitées.

les professionnels de santé devront notamment intégrer les compte rendus des téléconsultations et des télé-expertises.

En revanche, les périmètres, modalités et calendriers précis de mise en œuvre d'autres innovations restent à définir. Ainsi, la télésurveillance doit encore donner lieu à des expérimentations nationales, jusqu'en 2022 au plus tard, ce qui constitue une échéance tardive. Ces expérimentations, qui concernent des dispositifs médicaux connectés pour le suivi de pathologies chroniques (l'insuffisance cardiaque, l'apnée du sommeil) doivent apporter la preuve médicale et économique de ces outils afin de permettre, par la suite, leur évaluation par la Haute autorité de santé et leur tarification par le comité économique des produits de santé. De même, la prescription électronique par les médecins conserve, à ce stade, un caractère expérimental ; le plan « Ma Santé 2022 », annoncé par le Gouvernement en septembre 2018, prévoit sa généralisation en 2021-2022, selon des modalités restant à préciser.

Enfin, la mise en place de modèles tarifaires à même de favoriser l'expansion de la télémédecine, tout en maîtrisant les risques d'inflation des coûts, reste incertaine. Dans le champ limitatif qui est le leur, les modalités de rémunération des actes de télé-expertise opèrent une telle conciliation : les rémunérations des médecins requis et requérants<sup>340</sup> sont réduites par rapport à celles qui s'appliqueraient à des consultations en présence du patient ; le nombre d'actes par patient, pouvant donner lieu à télé-expertise au cours d'une même année, est plafonné, de même que la rémunération procurée au médecin requérant par les télé-expertises qu'il sollicite<sup>341</sup>. Le coût estimé pour l'assurance maladie obligatoire avoisine toutefois 17 M€ pour 2018, selon le ministère des solidarités et de la santé. Pour leur part, les téléconsultations sont tarifées dans les mêmes conditions que celles en présence du patient. Mais, lorsqu'un médecin assiste un patient lors de la téléconsultation, il peut facturer une consultation, qui s'ajoute ainsi sans abattement à celle facturée par le médecin téléconsultant. Les modalités de rémunération des intervenants à des dispositifs de télésurveillance restent, quant à elles, à définir à l'issue des expérimentations.

### **C - Des exemples de recommandations pour lesquelles la mise en œuvre est incomplète**

Dans 13,8 % des cas, les recommandations de la Cour ne font l'objet que d'une mise en œuvre partielle dans leur contenu. Seule une partie de la recommandation est alors suivie d'effet. Par ailleurs, le suivi des

---

<sup>340</sup> Soit de 5 ou de 10 euros pour le médecin requérant et de 12 ou de 20 euros pour le médecin requis.

<sup>341</sup> À hauteur de 500 euros par an pour l'ensemble des patients concernés.

recommandations, formalisé pendant trois années suivant leur publication, permet de mettre en évidence que certaines améliorations peuvent, dans certains cas, ne pas aboutir à une mise en œuvre totale dans ce délai.

## 1 - La qualité de la gestion publique

### *a) L'harmonisation des efforts contributifs des cotisants à l'assurance maladie et la branche famille*

Dans son rapport annuel 2015 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale<sup>342</sup>, la Cour avait souligné l'existence d'écart significatifs d'efforts contributifs<sup>343</sup>, à niveau de revenu d'activité égal, pour le financement de l'assurance maladie et de la branche famille. Ces écarts résultaient de différences à la fois dans les assiettes retenues pour le calcul des cotisations et dans les taux applicables. Ainsi, l'effort contributif des travailleurs non-salariés était, selon les estimations de la Cour, en moyenne inférieur de plus de deux points à celui des salariés du secteur privé, pour le financement de l'assurance maladie.

La Cour rappelait que de tels écarts soulevaient des enjeux d'équité du prélèvement social, dès lors qu'ils concernaient le financement mutualisé de prestations communes à toutes les catégories d'assurés sociaux. Ces enjeux se sont accentués depuis 2016, avec l'instauration de la protection universelle maladie (PUMA) et l'intégration financière de la totalité des régimes d'assurance maladie au régime général de la sécurité sociale. Ils concernent tant la situation comparée des salariés des régimes spéciaux de la sécurité sociale, par rapport à celle des salariés du régime général, que celle des non-salariés par rapport à celle des salariés.

Sans avoir pour objectif déclaré d'harmoniser les efforts contributifs entre cotisants, plusieurs mesures des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) ont profondément modifié, depuis 2015, le profil des taux de cotisations applicables, d'une part, aux travailleurs non-salariés et, d'autre part, aux salariés du régime général. Ces mesures, qui intègrent la transformation en 2019 du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en une réduction de six points des cotisations patronales maladie sur

---

<sup>342</sup> Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2015*, chapitre IV Les cotisations sociales : une place prépondérante mais en déclin dans le financement de la sécurité sociale, une cohérence et une lisibilité à rétablir », p. 143-180, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>343</sup> Calculé comme le montant des cotisations sociales acquittées rapporté au montant de la rémunération nette.

les salaires inférieurs à 2,5 SMIC, ont avant tout répondu à des objectifs affichés de soutien à l'emploi, à la compétitivité et au pouvoir d'achat.

Néanmoins, elles ont *de facto* réduit les écarts de profils de taux de cotisations maladie entre salariés et non-salariés, en généralisant notamment une progressivité des taux pour les rémunérations les plus faibles. Les efforts contributifs moyens de ces catégories d'assurés, pour le financement des prestations en nature de l'assurance maladie, ont ainsi été rapprochés, sans aller cependant jusqu'à l'harmonisation préconisée par la Cour.

Malgré les annonces faites en 2015<sup>344</sup>, d'importants écarts de taux subsistent, en revanche, entre les salariés des régimes spéciaux et ceux du régime général, sans être corrélés aux écarts de périmètre des prestations prises en charge par les différents régimes concernés. Ces écarts portent sur les cotisations des actifs et celles des retraités.

La LFSS pour 2019 réduit le champ de ces écarts. Ainsi, le barème des cotisations patronales maladie des employeurs des régimes de la SNCF, de la RATP et des industries électriques et gazières sera aligné sur celui du régime général, compte tenu des écarts de périmètre des prestations, soit un taux de 11,3 %. Par ailleurs, s'appliquera à ces employeurs, comme à ceux du régime général, la réduction de six points des cotisations maladie pour les rémunérations inférieures à 2,5 SMIC. Il en sera de même de la réduction de 1,8 point du taux des cotisations famille pour les rémunérations des agents statutaires de la SNCF et de la RATP inférieures à 3,5 SMIC, ainsi porté de 5,25 % à 3,45 %.

Une harmonisation obéissant aux mêmes principes n'est toutefois pas prévue pour les autres régimes spéciaux, notamment ceux des fonctionnaires (fonctions publiques de l'État, territoriale et hospitalière).

*b) Le compte d'emploi des ressources des organismes  
faisant appel à la générosité publique*

En mai 2015, la Cour a adressé un référé aux ministres de la justice, des finances et des comptes publics, de l'intérieur, de l'économie, de l'industrie et du numérique, de la ville, de la jeunesse et des sports, sur le compte d'emploi des ressources des organismes faisant appel à la générosité publique<sup>345</sup>.

Ses quatre recommandations visaient à simplifier le compte d'emploi, à définir une présentation normée pour les organismes souhaitant

<sup>344</sup> Dans l'étude d'impact de l'article du projet de loi de financement pour 2016 sur la protection universelle maladie.

<sup>345</sup> Cour des comptes, *Référé, Le compte d'emploi des ressources des organismes faisant appel à la générosité publique*, juillet 2015, La Documentation française, 13 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).



décrire l'organisation globale de leurs financements, à faire viser les documents de synthèse destinés à la communication des organismes bénéficiaires de la générosité publique par le commissaire aux comptes (afin de garantir la conformité de ses données au compte d'emploi des ressources), et enfin à préciser les règles comptables applicables au compte d'emploi des ressources. Trois de ces recommandations sont sur le point d'aboutir à une mise en œuvre totale, qui est susceptible d'intervenir rapidement.

Après la publication du référé, l'autorité des normes comptables (ANC) a mis en place un groupe de travail en vue de réformer le règlement n° 1999-01 du 16 février 1999 relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et des fondations<sup>346</sup>. Ce groupe de travail s'est réuni, pour la première fois, en janvier 2017. Parallèlement, conformément à l'article 4 de la loi du 7 août 1991, une commission consultative a été mise en place, afin de préparer un arrêté du Premier ministre donnant une portée réglementaire à ce nouveau règlement comptable.

À l'issue de près de deux années de négociations avec la Cour des comptes, l'inspection générale des affaires sociales, des représentants du secteur, la compagnie nationale des commissaires aux comptes, l'ANC et les principaux ministères concernés, un projet de règlement et un projet d'arrêté sont actuellement en cours de validation.

Les dernières difficultés subsistant entre les corps de contrôle et le groupe de travail, ont été levées lors d'une visite du président de l'ANC à la Cour le 8 octobre 2018. Le but était d'intégrer les fonds dédiés au compte d'emploi des ressources, afin que ce dernier retrace bien, au profit des donateurs, l'usage de l'ensemble des ressources collectées, qu'elles soient utilisées au cours de l'exercice, placées en réserves, libres d'emploi ou affectées à des projets précis. Aujourd'hui, un compte d'emploi des ressources et des règles applicables conformes aux recommandations de la Cour, ainsi qu'un compte de résultat par origine et destination présentant le modèle économique des organismes collecteurs, sont sur le point d'être approuvés.

En revanche, la recommandation préconisant de faire viser, par les commissaires aux comptes, les documents de synthèse destinés à la communication des organismes bénéficiaires de la générosité publique, n'a pas été prise en compte. Ce point a été considéré comme hors champ par l'ANC et la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et la vie associative. L'évolution du périmètre de compétences des commissaires aux comptes relève en effet d'une évolution législative dont l'initiative

---

<sup>346</sup> Modifié par le règlement n° 2008-12 qui traite spécifiquement du compte d'emploi des ressources.

relève du ministère de la justice, ministère de tutelle, évolution non envisagée à ce jour par ce dernier.

## 2 - L'efficacité des politiques publiques

### a) *L'accès au logement social des publics modestes et défavorisés*

Dans son évaluation de politique publique « le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés », publiée en février 2017<sup>347</sup>, la Cour formulait treize recommandations visant à mieux cibler les publics modestes et défavorisés (quatre recommandations), à proposer plus de logements à la location (sept recommandations), à accroître la transparence et à davantage piloter au niveau local (deux recommandations).

Les recommandations visant à accroître la transparence et à davantage piloter au niveau local ont été rapidement mises en œuvre, la loi dite « Elan » rendant notamment obligatoires les systèmes de cotation et leur connaissance par le public dans les établissements publics de coopération intercommunale, ainsi que la gestion mutualisée des réservations dans ceux dotés d'une conférence intercommunale de peuplement.

S'agissant de l'objectif de proposer plus de logements à la location, les réponses apportées aux recommandations de la Cour sont, à ce stade, encore décevantes. L'administration refuse de mettre en place un indicateur mesurant le développement des offres de logements sociaux diffus au sein du reste du parc de logement. Par ailleurs, aucune mesure nouvelle visant à réduire la concentration des logements sociaux dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville n'a été prise, même si le ciblage géographique des constructions est plus resserré, et le mode de détermination des objectifs de construction n'a pas été modifié.

Les fonds mutualisés des bailleurs sociaux n'ont pas été utilisés pour inciter les bailleurs à renforcer la mobilité des locataires du logement social. La loi dite « Égalité et citoyenneté » a rendu le supplément de loyer de solidarité plus dissuasif pour les occupants dépassant les plafonds pour bénéficier du logement social, mais sans aller jusqu'à proposer des baux à durée déterminée en fonction des revenus dans les zones tendues, comme le préconisait la Cour. En effet, le réexamen de la situation du locataire,

---

<sup>347</sup> Cour des comptes, *Rapport d'évaluation, Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés*, février 2017, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

prévu tous les six ans, a pour finalité de lui proposer éventuellement un logement adapté à ses besoins.

En ce qui concerne les recommandations visant à mieux cibler les publics modestes et défavorisés dans l'occupation du parc social, sans compromettre l'équilibre du peuplement, la loi « Égalité et citoyenneté » a créé l'obligation de réserver 25 % des attributions de logements sociaux, en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville, aux ménages du premier quartile de revenus (16,5 % en 2017). La préoccupation du logement d'insertion, et de son articulation avec la construction sociale, a progressé avec le plan quinquennal « logement d'abord » de septembre 2017, ainsi qu'avec les instructions données aux préfets de régions pour la programmation de l'aide à la pierre pour 2018.

*b) Les politiques à destination des personnes présentant des troubles du spectre de l'autisme*

En France, les troubles du spectre de l'autisme affectent environ 700 000 personnes.

Dans un rapport établi en 2017 à la demande du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale<sup>348</sup>, la Cour a constaté que les trois « plans autisme », déployés de 2005 à fin 2017, avaient permis des progrès dans la prise en charge des personnes concernées, mais que plusieurs difficultés et limites substantielles persistaient: retards dans le diagnostic des enfants et absence de diagnostic d'une partie des adultes; manque de places d'accueil dans les établissements et services spécialisés; scolarisation encore difficile; ruptures dans les parcours de prise en charge aux âges charnières; modalités de prise en charge des adultes insuffisamment orientées vers le milieu ouvert; voire maintien inadapté dans des hôpitaux psychiatriques.

Afin de donner une nouvelle impulsion à l'accompagnement des personnes atteintes de troubles du spectre de l'autisme, la Cour a formulé onze recommandations visant à approfondir les connaissances, à soutenir la recherche et à initier de nouvelles modalités de partenariat, principalement du secteur médico-social avec l'éducation nationale et de l'État avec les collectivités territoriales.

---

<sup>348</sup> Cour des comptes, *Communication au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, Évaluation de la politique en direction des personnes présentant des troubles du spectre de l'autisme*, décembre 2017, 170 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

La « stratégie pour l'autisme au sein des troubles du neuro-développement pour la période 2018-2022 », annoncée par le Gouvernement en avril 2018, répond à plusieurs recommandations de la Cour. Il en va notamment ainsi des mesures visant à :

- coordonner la recherche et l'étendre aux troubles du neuro-développement, grâce à la création annoncée d'un groupement d'intérêt scientifique « autisme et troubles du neuro-développement », regroupant compétences scientifiques et moyens financiers ;
- structurer une réponse de « première ligne » pour diagnostiquer, de manière précoce, les jeunes enfants et débiter, sans attendre, la prise en charge de ceux en cours de diagnostic, en mobilisant et en outillant davantage les médecins généralistes, les pédiatres et les médecins de la protection maternelle et infantile ;
- développer une collaboration plus étroite entre les professionnels libéraux de santé, les établissements et services médico-sociaux et les équipes éducatives ; renforcer dans les académies les équipes d'appui spécialisées dans les troubles de l'autisme ;
- réexaminer, de manière régulière, la situation des adultes accueillis « au long cours » dans les établissements psychiatriques, afin de leur proposer une prise en charge moins lourde et plus ouverte.

Toutefois, n'est pas abordé l'enjeu de la connaissance des coûts des interventions, en fonction des territoires et des parcours des personnes, afin d'améliorer leur efficacité et de dégager les marges financières indispensables à l'accompagnement de l'ensemble des personnes qui le nécessitent. En outre, les modalités annoncées de coordination avec les collectivités territoriales, acteurs importants des politiques d'accès au logement et à la formation professionnelle, ainsi que de l'offre médico-sociale, restent à préciser.

## **D - Des exemples de recommandations non mises en œuvre**

20,4 % des recommandations suivies en 2018 ne donnent lieu à aucune mise en œuvre ou à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs années de suivi, sans réel effet concret. C'est le cas, notamment, quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée. Plusieurs exemples de cette absence de mise en œuvre peuvent être donnés.

Pour 97 recommandations (soit 6,2 % de celles suivies en 2018), leur non mise en œuvre tient plutôt au refus explicite des administrations concernées.

## 1 - Des recommandations encore non mises en œuvre

Parmi les recommandations de la Cour qui ne sont pas mises en œuvre, certaines seraient susceptibles d'avoir un impact important : c'est le cas, notamment, de celles formulées sur l'autonomie financière des universités ou le remplacement des enseignants. D'autres recommandations s'appuient, par ailleurs, sur la nécessité de repenser très largement le maillage administratif (services déconcentrés de l'État) ou la politique fiscale (la gestion de l'impôt et les régimes fiscaux dérogatoires en Corse).

### *a) L'autonomie financière des universités*

Dans son rapport au Parlement de 2015, relatif à l'autonomie financière des universités<sup>349</sup>, la Cour soulignait que l'accès au régime des responsabilités et compétences élargies (RCE) avait été un facteur décisif de modernisation de la gestion des universités. Confrontées à la nécessité de maîtriser un budget global, elles se sont dotées de nouvelles compétences de pilotage et de contrôle de gestion. En particulier, la gestion des ressources humaines et le suivi de la masse salariale se sont nettement professionnalisés.

La Cour relevait cependant que l'amélioration de la qualité de la gestion n'était pas homogène entre établissements, et que certains avaient encore d'importantes marges de progression devant eux. Ces constats restent largement d'actualité.

Le fonctionnement des conseils d'administration doit notamment être amélioré, afin de recentrer les débats sur les enjeux essentiels de l'université. La mise à niveau des systèmes d'information des universités n'a pas non plus été au rendez-vous, lors du passage aux RCE, leur hétérogénéité pénalisant les universités. En matière de gestion des ressources humaines, des marges de progrès subsistent également, dont notamment la régulation et le contrôle des obligations de service des

---

<sup>349</sup> Cour des comptes, *Rapport à la commission des finances du Sénat, L'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre*, 30 septembre 2015, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

enseignants-chercheurs, ainsi que du temps de travail des personnels administratifs et techniques.

Pour autant, les universités ne disposent pas de tous les leviers utiles, la Cour soulignant que les statuts des personnels sont encore trop nombreux et appelant à poursuivre le mouvement de simplification. Enfin, en matière immobilière, si la connaissance du patrimoine immobilier des universités s'est nettement améliorée, l'exercice de définition des orientations stratégiques et de programmation des opérations est resté largement virtuel, faute de maîtrise, par les établissements, de leurs conditions de financement à long terme et de valorisation des capacités d'ingénierie des directions de l'immobilier.

Sur l'ensemble de ces sujets, qui continuent de correspondre, encore aujourd'hui, à des enjeux cruciaux pour les universités, les recommandations formulées par la Cour demeurent non mises en œuvre ou refusées, que ce soit :

- la définition d'une stratégie immobilière de site, le ministère n'ayant pas encore mis en œuvre d'actions concrètes en ce sens ;
- la remise à niveau des systèmes d'information universitaires, les avancées dans ce domaine étant limitées ;
- l'amélioration du fonctionnement des conseils d'administration, en les dotant notamment de comités spécialisés, les comités d'audit restant peu répandus et n'ayant pas véritablement modifié le fonctionnement des conseils d'administration lorsqu'ils existent ;
- la mise en place d'un plan de financement dans le plan pluriannuel d'investissement, qui serait intégré dans le cadre contractuel unique, les universités continuant d'éprouver de grandes difficultés à réaliser cet exercice de programmation ;
- la mise en conformité de la circulaire du ministère de l'éducation nationale, relative aux obligations de service des personnels non enseignants, avec le décret relatif à l'application de la réduction du temps de travail dans la fonction publique, cette recommandation faisant l'objet d'un refus de mise en œuvre par le ministère ;
- la poursuite de la simplification des cadres statutaires des personnels administratifs et techniques et l'harmonisation des modalités de gestion des différents corps, le ministère soulignant que l'existence de plusieurs corps relevant de différentes filières répond aux besoins variés que ces agents ont vocation à couvrir, et que la diversité des missions exercées justifie le maintien de statuts particuliers.

*b) Le dispositif de remplacement des enseignants  
des premier et second degrés*

À l'occasion d'un référé publié en 2016<sup>350</sup>, la Cour constatait que le dispositif de remplacement des enseignants des premier et second degrés mobilise d'importants moyens, pour compenser 13,6 millions de journées d'absence, à l'origine d'une charge budgétaire supérieure à 2,8 Md€. Elle estimait que le pilotage global demeurerait insuffisant, et que les absences de courte durée pourraient être diminuées, en réduisant les absences dites « institutionnelles » (liées au fonctionnement même du système éducatif) et en intégrant la mission de remplacement aux missions liées au service d'enseignement dans le second degré. La Cour formulait trois recommandations en ce sens.

En réponse à l'invitation à fiabiliser le pilotage du remplacement et à améliorer l'information sur le dispositif, le ministère de l'éducation nationale indique poursuivre ses travaux d'enrichissement des indicateurs et de rénovation des systèmes d'information des ressources humaines. Il ajoute que la question du remplacement dans l'enseignement privé a fait l'objet d'une enquête *ad hoc*, laquelle a permis de dresser des constats sur le pilotage circonscrit des moyens de remplacement qui y sont déployés.

Toutefois, les deux autres recommandations sont toujours sans effet, plus de deux années après l'envoi du référé. Alors que la Cour recommandait de rendre effectif le remplacement des absences de courte durée dans le second degré, le ministère répond que cette question fera l'objet de nouvelles réflexions en 2019 et que le développement de la préprofessionnalisation devrait permettre d'améliorer sensiblement la satisfaction des besoins de remplacement de courte durée. De même, s'agissant de l'intégration de la mission de remplacement aux missions liées au service d'enseignement dans le second degré, le ministère rappelle les dispositions du décret n° 2017-856 du 9 mai 2017, relatif à l'exercice des fonctions de remplacement dans le premier degré, et celles de la circulaire n° 2017-050 du 17 mars 2017, mais ces considérations demeurent très générales et ne constituent pas des remèdes suffisants aux difficultés relevées par la Cour.

---

<sup>350</sup> Cour de comptes, *Référé, Le dispositif de remplacement des enseignants des premier et second degrés*, décembre 2016, 6 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

*c) Les services déconcentrés de l'État*

Dans son rapport public thématique de décembre 2017, relatif aux services déconcentrés de l'État<sup>351</sup>, la Cour constatait que ces derniers peinaient à assumer toutes leurs missions et à rationaliser l'utilisation de leurs ressources, confirmant dans une large mesure les observations qu'elle avait formulées dans son rapport public thématique relatif à l'organisation territoriale de l'État de juillet 2013<sup>352</sup>.

Malgré le mouvement de déconcentration et de décentralisation bien engagé, et en dépit de la diffusion encourageante des applications numériques, les effets attendus de ces évolutions, au sein des services déconcentrés de l'État, ne sont pas à la hauteur des attentes. La Cour a donc cherché les moyens d'accélérer l'adaptation de l'organisation territoriale des services de l'État aux nouveaux enjeux du territoire, par divers moyens, notamment en tirant le meilleur parti de l'échelon régional.

En raison de la date de la publication de ce rapport, ainsi que de l'échéance suggérée pour la plupart des quarante-neuf recommandations, rares sont celles ayant connu en 2018 un véritable début de mise en œuvre. Des évolutions sont toutefois perceptibles.

Dans les nouvelles grandes régions, les fonctions de préfet et de secrétaire général pour les affaires régionales sont appelées à évoluer. Parmi ces entités, quatre comptent plus de 10 départements (Auvergne-Rhône-Alpes, Grand Est, Nouvelle-Aquitaine et Occitanie) et posent des défis nouveaux en termes de fonctionnement du comité de l'administration régionale (CAR), de distance géographique et de management pour les préfets de régions. La Cour a donc recommandé de créer dans les quatre régions concernées, d'ici le 31 décembre 2018, un poste de préfet délégué auprès du préfet de région, chargé du département chef-lieu, avec des attributions incluant l'ordre public. La Cour a également suggéré de gager la création de ces postes par la suppression d'un nombre équivalent de postes de préfets en mission de service public (PMSP).

Le ministère de l'intérieur a répondu que sa réflexion sur cette question n'avait pas encore abouti. En effet, la démarche « Action publique 2022 » étant en cours, les arbitrages n'ont pas été rendus par le Gouvernement, au sujet de l'organisation territoriale de l'État et de l'évolution de sa gouvernance. La création d'un préfet délégué constituerait toutefois une option jugée pertinente.

---

<sup>351</sup> Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les services déconcentrés de l'État*, décembre 2017, La Documentation française, 269 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>352</sup> Cour des comptes, *Rapport public thématique : L'organisation territoriale de l'État*, juillet 2013, La Documentation française, 294 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).



La difficulté vient en réalité de la contrepartie proposée. Le lien entre la suppression de postes de PMSP et la création de postes de préfets délégués dans les régions n'est pas établi. Les emplois de PMSP constituent une voie marginale d'accès au corps des préfets, comparable à un tour extérieur, comme cela est prévu dans d'autres corps de la fonction publique, y compris dans les juridictions ou les inspections. Leur nombre est limité à 10, c'est-à-dire 4 % des effectifs du corps des préfets. Il semble légitime, selon le ministère, que le Gouvernement réserve une telle voie restreinte d'accès à des emplois à sa discrétion.

*d) La gestion de l'impôt et les régimes fiscaux dérogatoires en Corse*

Concernant le suivi des recommandations du référé de 2016 sur la gestion de l'impôt et les régimes fiscaux dérogatoires en Corse<sup>353</sup>, la réponse de l'administration, inchangée par rapport à celle de 2017, est la suivante : « *la fin du particularisme fiscal corse nécessite une approche globale et des arbitrages en concertation avec la collectivité corse* ».

Il est toutefois apparu que l'administration n'avait pas mobilisé l'ensemble des informations, dont elle devait disposer, pour répondre à la recommandation qui préconisait d'aligner, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2017, les droits d'accise sur les tabacs sur ceux appliqués en France continentale. Assurant la mise en œuvre des dispositions de la directive européenne du 16 février 2010, cette mesure permettrait une recette évaluée à 27 M€.

Le Gouvernement, comme l'a annoncé la ministre de la santé et des solidarités lors d'une visite sur place à l'été 2017, souhaite réduire l'écart, très défavorable à l'île, en matière de morbidité carcinogénique. C'est pourquoi l'intégralité de la hausse de la fiscalité des tabacs, programmée pour les années 2018 à 2020 (par l'article 17 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018), a été étendue à la Corse. En outre, l'étude d'impact associée à cette mesure énonce clairement qu'il y aura lieu, à compter de 2021, pour des raisons tant de santé publique que de mise en conformité de la législation fiscale avec le droit communautaire, de poursuivre les hausses de la fiscalité « tabac » par des mesures spécifiques à l'île, de manière à réduire les écarts.

Enfin, le débat prend une résonance particulière dans l'île du fait, d'une part, d'une forte saisonnalité de la demande de tabac liée à la fréquentation touristique et, d'autre part, du transfert à la collectivité de recettes de TVA, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Les élus constatent que l'accroissement des accises, s'il atteint son objectif de réduire la

---

<sup>353</sup> Cour des comptes, *Référé, La gestion de l'impôt et les régimes fiscaux dérogatoires en Corse*, septembre 2016, La Documentation française, 8 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

consommation, aura un effet mécanique sur l'assiette de la TVA, ce qui réduira le montant des recettes transférées. Il a dès lors été demandé une forme de « rapatriement » de l'assiette tabac de la TVA au budget de l'État et, en contrepartie, une autre forme de financement alloué à la collectivité, assise sur le montant de la TVA perçue avant 2018.

Les deux dernières recommandations ont fait l'objet d'une mise en œuvre incomplète pour la première, en cours pour la seconde :

- appliquer strictement, aux particuliers et professionnels, les pénalités pour non-respect de leurs obligations déclaratives et en cas de retard de paiement des dettes fiscales : la Cour ne visait pas la formulation d'instructions administratives, mais une application effective, par les unités de terrain, des remises sur majorations et pénalités ;
- engager les actions nécessaires pour parvenir, en trois ans, à un taux de contrôle fiscal externe en Corse équivalent à celui du reste de la France : la DGFIP indique que la direction spécialisée de contrôle fiscal Sud-Est a reçu le renfort de quatre emplois.

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

Les refus de mise en œuvre de recommandations ont pu porter, par exemple, sur des propositions visant à modifier ou faire disparaître certaines structures administratives (suppression de l'institut français du cheval et de l'équitation, ou encore de l'école nationale de voile et des sports nautiques), mais également sur des sujets plus larges et plus sensibles, comme les participations de l'État ou la régulation des jeux d'argent et de hasard.

### *a) L'État actionnaire*

À la suite du rapport public thématique sur « L'État actionnaire »<sup>354</sup> de janvier 2017, quatre des quinze recommandations formulées ont fait l'objet d'un refus de mise en œuvre. L'administration conteste la pertinence d'une recommandation qui préconisait de choisir des niveaux cibles de participation correspondant aux différents motifs d'intervention, compte tenu de la spécificité de chaque entreprise. Pour la Caisse des dépôts et consignations, également destinataire des recommandations, le périmètre des filiales et des participations stratégiques ne répond pas à une logique strictement financière et peut évoluer dans le temps.

---

<sup>354</sup> Cour des comptes, *Rapport public thématique : L'État actionnaire*, janvier 2017, La Documentation française, 271 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

Concernant la recommandation sur la publication d'une doctrine d'intervention en fonds propres, la Caisse des dépôts invoque à la fois son indépendance, garantie par la loi, et l'organisation qu'elle a adoptée, qui lui paraît répondre aux demandes de la Cour, mais reconnaît que son portefeuille doit « tourner ».

L'administration redoute l'alourdissement des procédures que pourrait entraîner une « nouvelle comitologie », conseillée par une autre recommandation visant à rendre plus collégiale et plus transparente la gouvernance de l'APE par la création d'un comité stratégique et d'un comité des nominations. Elle déclare y préférer la clarification des responsabilités des dirigeants de chacun des investisseurs publics, au moyen de leurs lettres de missions respectives.

Pour refuser la recommandation sur l'évolution du statut de l'agence des participations de l'État pour la transformer en agence autonome, mettant en œuvre les orientations arrêtées par les pouvoirs publics, l'administration évoque les difficultés inhérentes à une modification du statut de l'agence.

#### *b) La régulation des jeux d'argent et de hasard*

Plusieurs des recommandations formulées par la Cour dans sa communication au Parlement de 2016, consacrée à la régulation des jeux d'argent et de hasard<sup>355</sup>, ont été suivies, parfois avant même la finalisation du rapport, comme celle d'uniformiser les plafonds d'usage des espèces tant pour les mises que pour les gains, afin d'améliorer la protection des joueurs et la lutte contre la fraude et le blanchiment. Le ministère de l'intérieur a pris, en réponse, l'initiative du décret n° 2016-774 du 10 juin 2016 abaissant à 2 000 euros le seuil au-delà duquel doit être vérifiée l'identité des joueurs misant ou gagnant par les groupements, cercles et sociétés organisant des jeux de hasard, des loteries, des paris, des pronostics sportifs ou hippiques.

Toutefois, certaines recommandations se sont heurtées à un refus du ministère.

La Cour avait notamment recommandé de confier la régulation de l'ensemble des jeux d'argent et de hasard, en dur et en ligne, à une autorité administrative indépendante regroupant l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), la commission des jeux sous droits exclusifs, la commission consultative des jeux de cercles et de casinos et l'observatoire des jeux.

---

<sup>355</sup> Cour des comptes, *Enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, La régulation des jeux d'argent et de hasard*, octobre 2016, 188 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre, le ministère de l'intérieur étant très défavorable à ce qu'une autorité unique, qui plus est une autorité administrative indépendante, soit chargée de la régulation de l'ensemble du secteur des jeux d'argent et de hasard. Inévitablement, cet ensemble intégrerait la police administrative des casinos et des cercles de jeux, ressortant d'un bloc traditionnel de compétence du ministère de l'intérieur en raison des spécificités de ce secteur. Le ministère défend, en lieu et place, une coordination interministérielle renforcée, s'appuyant sur une structure permanente.

De ce fait, la recommandation connexe, préconisant de renforcer les pouvoirs de l'autorité de régulation pour mieux lutter contre l'offre illégale, n'a pas non plus été suivie.

Enfin, la Cour avait recommandé, pour assurer une meilleure protection des joueurs et lutter contre la fraude, de rendre obligatoire l'utilisation de la « carte joueur », ou de tout autre moyen d'identification, en commençant par les jeux les plus propices à l'addiction, à la fraude et au blanchiment.

Le ministère répond que l'augmentation de la part du jeu sur compte, ou avec identification dans le réseau physique, est un objectif partagé par les ministères régulateurs, qui veillent à inciter les deux opérateurs de jeux sous droits exclusifs à intensifier le développement du jeu sur carte nominative, tout en leur laissant des délais adéquats pour adapter leur organisation (notamment auprès des détaillants) et leurs systèmes informatiques. Pour l'instant, le contrôle de l'identité (permettant de vérifier que la personne est majeure et non interdite de jeux) n'est pas réalisé dans les points de vente du Pari mutuel urbain (PMU) et de la Française des jeux.

L'idée d'une « carte joueur » a été abandonnée en octobre 2016, car les trois ministères concernés (ceux chargés des finances et de l'agriculture le sont également) ont exprimé leur désaccord : ils ont souligné que l'ARJEL n'a compétence que sur les jeux en ligne, qu'une carte joueur obligatoire reviendrait à fichier près de 40 millions de joueurs, et qu'enfin ce dispositif soulèverait des problématiques d'intelligence économique et d'accès aux données confidentielles des entreprises, tout en entraînant un risque d'éviction des joueurs du secteur légal.

*c) L'institut français du cheval et de l'équitation*

Dans son rapport public annuel de 2016, la Cour publiait une insertion sur « *l'Institut français du cheval et de l'équitation : une réforme mal conduite, une extinction à programmer* »<sup>356</sup>.

La première de ses recommandations invitait à supprimer l'institut, en organisant la dévolution des activités de service public, qui y subsistent, entre les ministères respectivement chargés de l'agriculture (base de données du système d'identification répertoriant les équidés, recherche, observation du marché) et des sports (formation et équitation de tradition française), voire le Haras national du Pin.

En 2016, les ministères de tutelle avaient répondu sur le repositionnement en cours de l'établissement et sur la nouvelle lettre de mission adressée au directeur. Ils avaient notamment écarté l'hypothèse d'une suppression de l'institut. Pour confirmer son refus en 2017, l'administration s'était appuyée sur les conclusions d'une mission d'inspection interministérielle (agriculture, jeunesse et sports) sur le repositionnement de l'établissement.

En 2018, l'administration réitère son refus, en soulignant que « *l'option d'une suppression n'est pas envisagée par les tutelles* ».

*d) L'école nationale de voile et des sports nautiques*

Dans un référé de juillet 2017<sup>357</sup>, la Cour recommandait de définir, conjointement avec le conseil régional de Bretagne, les modalités d'un rattachement organique de l'école nationale de voile et des sports nautiques au campus de l'excellence sportive de Bretagne, et, à défaut, de fermer l'établissement.

Il convient de souligner que la ministre des sports a transmis spontanément à la Cour, un an plus tard, un courrier pour l'informer des suites données à ce référé.

Ni l'une, ni l'autre des options retenues par la Cour n'ont finalement été retenues. Dans sa réponse, la ministre a indiqué avoir organisé une consultation des grands acteurs du nautisme, et notamment ceux du secteur industriel et du loisir sportif, et qu'un travail de restructuration de l'école avait été engagé avec une redéfinition de ses missions et une diminution de ses effectifs. Ces éléments vont être repris dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance, qui sera validé d'ici la fin de l'année 2018.

---

<sup>356</sup> Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, Tome 1. L'institut français du cheval et de l'équitation : une réforme mal conduite, une extinction à programmer, p. 581-605. La Documentation française, février 2016, 696 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>357</sup> Cour des comptes, *Référé, L'avenir de l'École nationale de voile et des sports nautiques (ENVS/N)*. 12 juillet 2017, 5p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

### III - 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.

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.

Les exemples suivants tirés de récents rapports illustrent des économies réalisées en lien avec des recommandations de la Cour.

#### 1 - Des économies à grande échelle dans le domaine de l'assurance maladie

Dans ses rapports annuels sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale et dans d'autres publications, la Cour formule des recommandations de nature à permettre la réalisation d'économies significatives sur les dépenses de santé financées par l'assurance maladie.

Les développements ci-après détaillent les leviers d'économies que les pouvoirs publics et l'assurance maladie ont commencé à actionner, de manière encore partielle, au titre notamment du plan de 10 Md€ d'économies entre 2015 et 2017 sur les dépenses entrant dans le champ de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), du plan national de gestion du risque et d'efficience du système de soins pour 2018-2019 et du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2019.

##### *a) Les dépenses liées aux produits de santé*

Les médicaments et dispositifs médicaux constituent un enjeu stratégique pour la réalisation de la trajectoire des dépenses d'assurance maladie retenue par les pouvoirs publics. Selon l'annexe 7 du PLFSS pour 2019, parmi les 3,8 Md€ d'économies à réaliser par rapport à l'évolution tendancielle des dépenses, afin de limiter à 2,5 % la hausse des dépenses de l'ONDAM, 1,2 Md€ proviendraient d'évolutions des tarifs de ces produits de santé et des remises versées par leurs fabricants. En outre, 500 M€ d'économies sont attendues des actions de maîtrise médicalisée des dépenses, visant à peser sur le volume et la structure des prescriptions.

Dans le domaine du médicament (23,1 Md€ de dépenses d'assurance maladie en ville en 2017, avant déduction de 0,6 Md€ de remises versées par les entreprises pharmaceutiques), la Cour a, dans son rapport annuel 2014 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS), recommandé de réaliser des économies, estimées à 2 Md€ par an, soit près de 1/10<sup>ème</sup> des dépenses, en favorisant un recours accru aux médicaments génériques, dont la part de marché est nettement plus faible que chez nos voisins, en révisant leur prix, sensiblement plus élevé, et en modifiant les modalités de rémunération des pharmacies d'officine, très généreuses.

De manière convergente avec les analyses de la Cour, le plan ONDAM 2015-2017 avait prévu 1,1 Md€ d'économies, en cumul sur trois années, au titre de la poursuite de l'augmentation de la prescription des médicaments génériques dans le répertoire des médicaments *princeps* comportant un générique (objectif de +5 points en trois ans) et de baisses de prix de ces derniers. Selon le ministère des solidarités et de la santé, ces économies ont été réalisées. Au titre de la poursuite du développement de la prescription des médicaments génériques (objectif de +1,5 points par an pendant cinq ans) et de baisses de prix de ces derniers, le PLFSS pour 2018 a prévu 340 M€ d'économies supplémentaires pour cette même année. De manière plus modeste, celui pour 2019 anticipe une économie de 120 M€ en 2019 au titre de l'incitation à la substitution (80 M€ en ville et 40 M€ en établissements de santé). Ces objectifs représentent cependant moins de la moitié des économies potentielles pour l'assurance maladie d'une substitution intégrale des médicaments inscrits au répertoire par des génériques, qui s'élèveraient à 34 M€ par an.

La diffusion des médicaments génériques en France continue à reposer sur la substitution par le pharmacien des médicaments *princeps* prescrit, plutôt que sur leur prescription par le médecin, contrairement à la plupart des autres pays européens. Par ailleurs, les modalités de rémunération des pharmacies d'officine, au titre de la distribution de médicaments génériques (36 % des boîtes de médicaments vendues en 2016), n'ont pas été substantiellement révisées. Or, les coûts de distribution des génériques, par les pharmacies d'officine, sont très élevés et absorbent une grande partie des économies permises par la diffusion croissante des génériques : pour 2016, ils pouvaient ainsi être estimés à 2,2 Md€, soit la moitié des 4,4 Md€ de dépenses remboursables par l'assurance maladie au titre des ventes de médicaments génériques.

Ce dernier montant intègre non seulement la rémunération réglementée des officines, mais aussi les rétributions complémentaires connues qui leur sont accordées par les entreprises pharmaceutiques et par les distributeurs en gros. Il justifierait d'augmenter très significativement le taux de la décote du prix des génériques par rapport aux *princeps*, fixé à 60 % par l'accord-cadre entre le comité économique des produits de santé (CEPS), qui négocie le prix des médicaments pour le compte des pouvoirs

publics, et les représentants des entreprises pharmaceutiques (LEEM), qui est arrivé à échéance à fin 2017 et a été prorogé d'une année.

De manière générale, les nombreux leviers identifiés par la Cour, afin de rééquilibrer le cadre de négociation du prix des médicaments entre l'État et les entreprises pharmaceutiques et d'accommoder les coûts du progrès thérapeutique, demeurent tributaires d'évolutions réglementaires et des résultats de la négociation du nouvel accord-cadre précité. Nonobstant l'indication, par le ministère des solidarités et de la santé, d'une réalisation en 2017 des objectifs d'économies sur le médicament du plan ONDAM 2015-2017, ce même poste de dépenses a contribué au dépassement de l'enveloppe prévisionnelle de soins de ville en 2017. Ce constat nouveau par rapport aux années précédentes, souligne l'enjeu de mobiliser activement les différents leviers d'économies identifiés par la Cour dans son rapport annuel 2017 sur l'application des LFSS.

S'agissant des dispositifs médicaux (6,8 Md€ de dépenses d'assurance maladie en ville en 2017), dont la dépense reste dynamique (+3,9 % en 2017, après +5,6 % en 2016 et +4,7 % en 2015), la Cour a recommandé aux pouvoirs publics, dans son rapport annuel 2014 sur l'application des LFSS d'actionner plusieurs leviers à même de dégager 250 M€ d'économies au total, au bout de trois ans, sur le double champ de la prescription et des prix de ces dispositifs.

Les LFSS intègrent des économies limitées au titre de la maîtrise médicalisée des prescriptions de dispositifs médicaux (50 M€ annuels en 2017, 2018 et 2019). Selon le ministère des solidarités et de la santé, les actions déployées en direction des médecins généralistes (prescription de pansements) ainsi que des spécialistes et chirurgiens-dentistes (prescription d'orthèses d'avancée mandibulaire) auraient cependant permis de réaliser en 2017 un montant d'économies (170 M€) très supérieur à la prévision.

Par ailleurs, les LFSS retiennent des montants croissants d'économies au titre de baisses de prix en ville (150 M€ dans le PLFSS pour 2019, après 100 M€ en 2018 et 90 M€ en 2017).

Sur le modèle des dispositifs de régulation des dépenses de médicaments en ville, les LFSS pour 2016 et 2017 ont renforcé les moyens juridiques, dont est doté le CEPS, pour négocier des baisses de prix avec les fabricants et les distributeurs de dispositifs médicaux. La LFSS pour 2018 a quant à elle instauré un dispositif d'encadrement du montant des dépenses lui-même, qui doit permettre de compenser l'incidence de la hausse des volumes par des baisses de prix. Cependant, faute notamment d'attribution au CPES de moyens humains et informatiques suffisants, les leviers visant à faire baisser les prix tardent à être actionnés et les économies, réalisées à ce titre, restent limitées (64 M€ pour la ville en 2017 contre 90 M€ prévus).



*b) Les dépenses liées aux actes des professionnels libéraux de santé*

Le PLFSS pour 2019 anticipe près de 400 M€ d'économies des actions visant à améliorer la pertinence et la qualité des actes (120 M€ pour la biologie, 85 M€ pour la radiologie et 190 M€ pour les autres actes).

Dans son rapport annuel 2015 sur l'application des LFSS, la Cour a souligné que la croissance des dépenses de soins infirmiers et de masso-kinésithérapie en libéral (respectivement 7,5 Md€ et 4 Md€ de dépenses d'assurance maladie en 2017, en hausse de 3,9 % et de 2,6 % par rapport à 2016) excédait l'incidence normale du vieillissement de la population et du développement des maladies chroniques. Elle a ainsi recommandé un rééquilibrage territorial affirmé de l'implantation des professionnels, encore marginal, par rapport aux besoins de la population (appréciés à travers les proportions de personnes âgées ou de patients en affection de longue durée), la mise en œuvre d'une politique de gestion du risque, encore embryonnaire, le renforcement des contrôles visant les actes facturés à l'assurance maladie, très insuffisants, et la mise en œuvre d'un objectif de dépenses liant l'évolution des tarifs à celle du volume des actes.

À ce jour, ces recommandations ont été prises en compte de manière encore très partielle. Ainsi, le plan ONDAM 2015-2017 prévoyait 120 M€ d'économies en cumul entre 2015 et 2017 au titre de la maîtrise médicalisée des prestations effectuées par des auxiliaires médicaux, ce qui représente moins de 1/10<sup>ème</sup> de la hausse spontanée des dépenses au cours de la même période. Fin 2017, 144 M€ d'économies étaient réalisées (90 M€ fin 2016).

Dans une communication de 2016 à la commission des affaires sociales du Sénat sur l'imagerie médicale (près de 6 Md€ de dépenses d'assurance maladie par an au total, dont 3,9 Md€ en ville et 2 Md€ en établissement de santé), la Cour a recommandé de réviser, en priorité, le montant des forfaits techniques, afin de tenir compte de l'évolution des techniques et de la réalisation de gains de productivité, en écartant ainsi les effets de rente propres à l'absence d'actualisation des tarifs. Par rapport à la poursuite des tendances actuelles de dépenses, elle estimait ainsi que la rationalisation des prescriptions et des baisses de tarifs pourraient permettre de dégager entre 190 M€ et 460 M€ d'économies.

Le plan ONDAM 2015-2017 avait prévu près de 200 M€ d'économies au titre de baisses de tarifs en ville. En 2015, seules 27 M€ d'économies ont été réalisées en application d'un protocole d'accord entre l'assurance maladie et les représentants des radiologues. Aucune économie supplémentaire n'est intervenue en 2016. La LFSS pour 2017 a amplifié la démarche d'économies en habilitant le directeur général de l'union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM), à défaut d'un accord

dans un délai déterminé entre l'assurance maladie et les représentants des radiologues, à actualiser les tarifs sous réserve de l'accord tacite des ministres concernés. Début 2017, les forfaits techniques d'imagerie scanner, d'IRM et de tomographie par émission de positons (TEP) ont été réduits de 2 % et les modificateurs de coefficients ont été supprimés, ce qui devait permettre à l'assurance maladie d'économiser 50 M€ en 2017, soit les deux-tiers de la cible fixée par le plan ONDAM pour cette même année. Selon le ministère de la santé et des solidarités, 60 M€ d'économies auraient été réalisées en 2017. Une part prépondérante du potentiel d'économies estimé par la Cour reste ainsi à mobiliser.

Un nouveau protocole d'accord d'avril 2018 a fixé un objectif de 207 M€ d'économies sur la période 2018-2020, dont 61 M€ en 2018. Priorité est donnée aux actions de pertinence des actes et de maîtrise médicalisée, par nature difficiles à suivre. Les mesures tarifaires, soit 56 M€ sur la période, sont, quant à elles, très inférieures aux réalisations des années passées et au potentiel d'économies souligné par la Cour. Ainsi, la première décision sur les forfaits techniques des scanners et IRM (mai 2018) engendrerait une économie annuelle limitée à 7 M€. Une part prépondérante du potentiel d'économies estimé par la Cour reste ainsi à mobiliser.

Dans une insertion consacrée à la politique vaccinale de son rapport public annuel de 2018, la Cour recommandait d'ouvrir plus largement aux professionnels de santé, en particulier aux infirmiers et aux pharmaciens, la possibilité d'effectuer des vaccinations. Dans le prolongement de l'expérimentation autorisée par la LFSS pour 2017, la LFSS 2019 a étendu la définition légale des missions des pharmaciens et donné la possibilité aux partenaires conventionnels de négocier les modalités de tarification de cette prestation.

En permettant d'améliorer la couverture vaccinale, cette mesure pourrait permettre de générer des économies significatives, quoique difficilement chiffrables, au titre des coûts liés à la grippe (soit un peu plus de 230 M€ par an) et à ses complications. De manière plus immédiate, le LFSS pour 2019 estime à 14 M€ les économies potentielles pour l'assurance maladie, liées à la réduction des consultations médicales en vue de vaccinations, en extrapolant les résultats enregistrés pour la campagne expérimentale de vaccination antigrippale par les pharmaciens.

### *c) Les dépenses liées à l'activité des établissements de santé*

Dans son rapport annuel 2016 sur l'application des LFSS, la Cour avait souligné que, malgré les engagements de maîtrise des prescriptions

pris par les établissements, les dépenses d'assurance maladie liées à des prescriptions médicales internes aux établissements de santé (24,7 Md€ en 2014) et exécutées soit au sein de ces derniers (14,1 Md€), soit en ville (10,6 Md€) connaissaient une vive croissance (+32 % en euros constants entre 2007 et 2014).

Dès lors, la Cour recommandait d'utiliser efficacement le levier des nouveaux contrats d'amélioration de la qualité et de l'efficacité des soins (CAQES), passés par les établissements de santé avec les agences régionales de santé, en impliquant non seulement les directions, mais aussi les communautés médicales d'établissement, ainsi que d'élargir et de rendre plus contraignants les mécanismes de régulation des dépenses dans ce cadre. Ces recommandations n'ont été que partiellement mises en œuvre. Ainsi, les CAQES sont obligatoires pour l'ensemble des établissements. En revanche, et de manière paradoxale, les prescriptions exécutées en établissement ne sont toujours que très partiellement couvertes : tel est le cas des médicaments de la « liste en sus », mais pas des autres médicaments, non plus que des dispositifs médicaux et des actes de biologie et d'imagerie. Si la commission médicale d'établissement est consultée sur le projet de contrat, son président ne le cosigne pas. Des mécanismes de sanction financière de la non-réalisation des engagements souscrits ont été instaurés, mais les pouvoirs publics entendent privilégier une approche incitative. La LFSS pour 2018 a ainsi instauré un dispositif d'intéressement des établissements, qui prend la forme d'une restitution, à ces derniers, d'une partie des économies réalisées.

Comme le plan ONDAM 2015-2017, le plan national de gestion du risque 2018-2019 ne comporte pas d'objectifs d'économies spécifiquement liés à une rationalisation des volumes d'actes et de prestations prescrits par les établissements de santé et réalisés au sein de ces derniers. Le PLFSS pour 2019 n'a pas non plus prévu d'objectif de cette nature.

Dans son rapport public thématique sur l'avenir de l'assurance maladie de novembre 2017, la Cour appelait à mener des réformes profondes pour maîtriser les volumes des actes et les orienter vers la qualité et l'efficacité, en diversifiant les modes de rémunération au-delà du paiement au séjour (établissements de santé) ou à l'acte (professionnels libéraux de santé en cabinets de ville et en établissements de santé). La généralisation, en 2016, de l'incitation financière à l'amélioration de la qualité et le passage de l'enveloppe correspondante de 40 M€ en 2016 à 300 M€, selon le PLFSS pour 2019, marquent un progrès en ce sens.

Cette dotation financée par redéploiement interne au sous-objectif de l'ONDAM « établissements de santé » permettrait, selon l'étude d'impact du PLFSS, d'engendrer une moindre dépense de 6 M€ pour 2019, à laquelle s'ajouteraient des économies indirectes liées à la qualité des soins, non chiffrées. En revanche, la suppression par la LFSS pour 2018 de

la dégressivité des tarifs des séjours hospitaliers lorsque l'activité relative à certaines interventions, connues pour être souvent non pertinentes, dépasse un certain seuil prive les pouvoirs publics d'un important levier d'économies, alors que la Cour recommandait d'approfondir ce mécanisme, en jugulant les pratiques de contournement de ce dernier et en reconnaissant aux ARS une autonomie accrue pour fixer les seuils.

La LFSS pour 2019 comporte d'autres mesures visant à diversifier les modes de financement des établissements de santé pour les orienter davantage vers la qualité et la pertinence des soins, qui s'inspirent des recommandations récurrentes de la Cour sur le financement au parcours de certaines pathologies. Ainsi, elle prévoit de substituer aux modalités de rémunération en vigueur, fonction du nombre de séjours, des forfaits annuels pour la prise en charge en établissement de santé des patients souffrant du diabète ou d'une insuffisance rénale chronique. Ces forfaits, financés par redéploiement, permettraient à l'assurance maladie de réaliser une économie de l'ordre de 7 M€ en année pleine, liée au ralentissement de la progression des dépenses (soit 10 % de leur augmentation annuelle). Selon le plan « Ma Santé 2022 », ils seraient ensuite étendus à d'autres pathologies chroniques, ainsi qu'aux actes effectués en ville. Le périmètre, le calendrier et la forme de ces extensions restent aujourd'hui à définir.

#### *d) Les tarifs des séances de dialyse*

La tarification des séances de dialyse des patients atteints d'une insuffisance rénale chronique terminale, qui ont été à l'origine de 63 000 € de dépenses annuelles d'assurance maladie en moyenne par patient en 2016, comportent des marges d'efficience accrue des dépenses d'assurance maladie. Dans son rapport annuel 2015 sur l'application des LFSS, la Cour a ainsi recommandé de réviser à la baisse les tarifs des séances de dialyse afin de les rapprocher des coûts, en faisant porter l'effort sur les tarifs des modes de prise en charge les plus lourds.

Entre 2015 et 2017, ont été programmées et réalisées 80 M€ d'économies en cumul sur les tarifs des séances de dialyse. Les baisses de tarifs sont mises en œuvre par les arrêtés annuels fixant les tarifs des actes effectués par les différentes catégories d'établissements de santé. Afin de réduire la place des centres lourds dans les prises en charge, les tarifs des séances de dialyse correspondantes ont été plus réduits que ceux des séances relevant d'autres modes de prise en charge, moins onéreux.

Pour ces derniers, des taux identiques de baisse des tarifs ont, dans un premier temps, été appliqués, malgré de sensibles différences de coûts entre les unités de dialyse médicalisée d'une part et les modes moins onéreux que constituent, lorsque la condition des patients le permet, les unités d'autodialyse et les dialyses à domicile, d'autre part. En 2018, les

tarifs ont évolué dans le sens recommandé par la Cour, avec des baisses voisines pour les centres lourds et les unités de dialyse médicalisée, tandis que ceux des autres modes de dialyse ont été relevés ; les économies réalisées ont augmenté (40 M€ en année pleine).

Les marges de réduction des tarifs à même de faire bénéficier l'assurance maladie d'une part accrue des gains de productivité liés aux équipements et aux consommables restent néanmoins très significatives, au vu des coûts moyens de la dialyse et, *a fortiori*, des résultats comptables des structures privées de dialyse à but lucratif. Par ailleurs, l'extension de la rémunération au forfait des séances de dialyse, prévue pour les séances proprement dites par la LFSS pour 2019, aux actes facturés à l'assurance maladie par les néphrologues au titre de leur activité libérale dans les établissements de santé à but lucratif présente un enjeu particulier pour maîtriser les coûts globaux de la dialyse.

*e) Les charges de gestion administrative des organismes de sécurité sociale*

Dans son rapport sur l'application des LFSS de 2015, la Cour a souligné le facteur clé que constitue l'évolution de l'organisation des activités des organismes de sécurité sociale, pour réaliser des économies de frais de gestion sans dégrader la qualité du service rendu aux usagers, ni la maîtrise des risques financiers, elle-même perfectible, liés à l'attribution des prestations et à la collecte des prélèvements sociaux. À ce titre, elle a recommandé d'approfondir la réorganisation des réseaux d'organismes du régime général, en continuant à réduire le nombre d'organismes distincts, dont beaucoup sont dépourvus de taille critique, à rationaliser le nombre de sites de production, encore très dispersés, ainsi qu'à remédier aux disparités de coûts de gestion entre les organismes d'une même branche, qui reflètent des organisations et des pratiques de travail inégalement efficaces.

Dans son rapport sur l'application des LFSS de 2016, la Cour a par ailleurs souligné que les écarts entre la durée effective moyenne du travail à temps plein (1 540 heures estimées par la Cour) et la durée légale annuelle (1 607 heures) étaient imputables, notamment, à des usages dérogatoires à la convention nationale dans un grand nombre d'organismes de base, d'une part, et à l'écart entre le taux d'absentéisme moyen (8,9 % en 2014) et celui des organismes qui présentent la situation la meilleure (6 %), d'autre part. Ces écarts représentaient un potentiel de travail non mobilisé de l'ordre de 10 000 équivalents temps plein, soit près de 7 % des effectifs en fonction. La Cour a dès lors recommandé de mobiliser les gains de productivité

correspondants, qui permettraient une économie de l'ordre de 0,4 Md€, en faisant converger la durée effective du travail vers sa durée légale et en luttant plus efficacement contre l'absentéisme.

Les organismes nationaux du régime général mettent en œuvre ces recommandations de manière partielle, en mutualisant une part croissante des fonctions de production et support au sein et entre organismes locaux sur des périmètres plus ou moins étendus, ainsi qu'en modulant plus fortement les autorisations annuelles d'emplois de ces organismes en fonction de leurs marges de productivité par rapport aux plus efficaces.

Ces évolutions contribuent à la réalisation d'économies de charges de gestion administrative portant sur les effectifs et les achats. Celles du régime général de la sécurité sociale ont ainsi diminué depuis le début de la décennie (10,9 Md€ en 2017 contre 11 Md€ en 2011, soit une baisse de 1,6 % en euros courants et de 8,5 % en euros constants). Ces économies correspondantes ont vocation à être significativement approfondies.

## **2 - Des recommandations de rationalisation et de mutualisation souvent génératrices d'économies significatives**

### *a) La rémunération des notaires au titre des fonds de tiers de la Caisse des dépôts et consignations*

Dans le cadre d'un référé de 2015 relatif à la « Caisse des dépôts et consignations, banque du service public de la justice »<sup>358</sup>, la Cour recommandait d'engager le réexamen des modalités de rémunération des notaires au titre des fonds de tiers déposés à la Caisse des dépôts, ainsi que d'ajuster, sans délai, le taux d'intérêt servi à l'ensemble des déposants aux conditions économiques et financières actuelles. La Caisse des dépôts indique que l'ensemble des mesures correctrices engagées dans ce domaine a permis d'économiser 84,7 M€ dès 2016.

### *b) La maîtrise du risque de change des contributions internationales*

Dans son rapport au Parlement de 2015 sur les contributions internationales de la France<sup>359</sup>, la Cour constatait que le risque de change

<sup>358</sup> Cour des comptes, *Référé, Caisse des dépôts et consignations, banque du service public de la justice*, février 2015, La Documentation française, 7 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>359</sup> Cour des comptes, *Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, Les contributions internationales de la France*. Octobre 2015, 116 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

au regard du franc suisse (CHF) ou du dollar américain (USD) constituait un coût budgétaire important pour le ministère des affaires étrangères. La Cour recommandait alors de mettre en place un mécanisme efficace de couverture du risque de change, sans préjudice d'un ajustement des crédits dans le cadre de la programmation budgétaire. À la suite de ce contrôle, le Parlement a demandé, lors des débats sur le projet de loi de finances pour 2016, qu'une étude de faisabilité conjointe de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires étrangères permette de limiter ce risque de change.

Une nouvelle convention de couverture du risque de change a été conclue le 12 avril 2018, entre le ministère chargé des affaires étrangères et l'Agence France Trésor, pour se prémunir du risque de variation de change de l'USD et du CHF. Après passation de six ordres d'achat à terme pour les neuf premiers mois de l'année 2018, le « gain » par rapport au taux de budgétisation anciennement pratiqué s'élèverait à 34,5 M€.

*c) La réduction du nombre d'élus au sein des sessions des chambres d'agriculture*

Dans son insertion au rapport public annuel de 2017<sup>360</sup> relative aux chambres d'agriculture, la Cour préconisait de façonner un réseau efficace et recommandait de réduire le nombre des élus au sein des sessions des chambres d'agriculture, en supprimant les collèges 4 (anciens exploitants) et 5 (groupements professionnels agricoles).

Cette recommandation a été suivie d'effet, puisque le décret n° 2017-1823 du 28 décembre 2017, définissant la composition des sessions, a permis de réduire le nombre d'élus des chambres départementales d'agriculture de 44 à 33. Tel était l'objectif de la recommandation même si la suppression de deux collèges n'a pas été retenue. Il s'ensuit une économie annuelle de fonctionnement de 3 M€.

---

<sup>360</sup> Cour des comptes, *Rapport public annuel 2017*, Tome I. Les chambres d'agriculture : façonner un réseau efficace, p. 709-733. La Documentation française, février 2017, 760p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

*d) La stratégie immobilière de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)*

La Cour recommandait, dans son rapport particulier de 2017 relatif à l'ADEME<sup>361</sup>, de redéfinir le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) de l'agence, en limitant les coûts des implantations du siège et dans les territoires, en cohérence avec l'organisation territoriale de l'État et le nouveau découpage des régions.

L'opérateur fait valoir que le SPSI 2017-2021, validé par son ministère de tutelle, puis soumis à tous les préfets de régions, prévoit de réduire de plus de 40 % les frais immobiliers et de 25 % les surfaces, pour atteindre un ratio de 12 m<sup>2</sup> surface utile nette (SUN)/poste, ainsi que de limiter les baux privés à la moitié du parc. L'ADEME chiffre un objectif d'économie de 1,1 M€ en 2021.

*e) La suppression de la chambre nationale de la batellerie artisanale*

À l'occasion d'un référé de décembre 2017<sup>362</sup>, la Cour recommandait la suppression de la chambre nationale de la batellerie artisanale (CNBA), ainsi que celle de la taxe affectée à cette structure.

La loi de finances pour 2019 prévoit effectivement la dissolution de l'établissement public à caractère administratif, créé en 1984, et la suppression de la taxe, appelée « taxe péniche », représentant un montant annuel avoisinant plus de 1 M€. Certaines missions assurées par la CNBA devraient être transférées à une ou plusieurs chambres des métiers et de l'artisanat. Les missions visées à l'article R. 4432-2 du code des transports pourraient être dévolues, notamment, à une interprofession fluviale, pour laquelle des travaux de préfiguration sont menés actuellement par le délégué interministériel au développement de la vallée de la Seine. La suppression d'une taxe affectée et des dépenses correspondantes, financées par cette voie, pourrait donc représenter une économie annuelle de l'ordre de 1 M€.

---

<sup>361</sup> Cour des comptes, *Rapport particulier, comptes et gestion de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)*. Mars 2017, 109 p., La Documentation française, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>362</sup> Cour des comptes, *Référé, La Chambre nationale de la batellerie artisanale (CNBA)*. 8 décembre 2017, 4 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).



*f) L'action sociale de la direction générale de l'aviation civile*

L'insertion au rapport public annuel de 2017 relative à l'action sociale de la direction générale de l'aviation civile (DGAC)<sup>363</sup>, recommandait de dénoncer la convention conclue avec le comité d'entreprise d'Aéroports de Paris (ADP). Cette convention permettait aux agents de la direction des services de la navigation aérienne, travaillant sur un aéroport géré par ADP, de participer aux activités proposées par le comité d'entreprise d'ADP. Elle prévoyait le versement par la DGAC d'une subvention annuelle d'un montant de 100 000 €, déconnecté du montant réel des dépenses engagées par le comité d'entreprise d'ADP au profit des agents de la DGAC bénéficiaires de ses prestations.

En pratique, la Cour a constaté que la convention ne bénéficiait qu'à 200 contrôleurs aériens environ, qui ont également accès à l'offre associative propre à la DGAC. Pour chacun d'entre eux, le coût total de l'action sociale s'élevait à 1 738 € par an (correspondant à 1 208 € au titre des dépenses liées aux prestations d'action sociale et à leur coût indirect de gestion, et à 530 € au titre de la subvention du CE ADP), soit un montant élevé en contradiction avec l'objectif de solidarité affiché par la DGAC en matière d'action sociale.

La Cour recommandait ainsi de dénoncer la convention conclue par la DGAC avec le comité d'entreprise d'ADP, en raison de son coût excessif, du faible nombre de ses bénéficiaires et de la richesse de l'offre associative interne à la DGAC.

En 2017, la Cour avait assimilé à un refus de mettre en œuvre cette recommandation l'indication par la DGAC, dans sa réponse, que la convention était en cours de révision. La direction mentionne, dans sa réponse 2018, que la convention a finalement été dénoncée fin 2017, ce qui représente une économie annuelle de 100 000 €.

---

<sup>363</sup> Cour des comptes, *Rapport public annuel 2017*, Tome II. L'action sociale de la direction générale de l'aviation civile : un immobilisme persistant pour un coût élevé, p. 457-468. La Documentation française, février 2017, 525 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

*g) Le regroupement immobilier des services centraux des ministères chargés de l'équipement, de l'environnement et du logement*

Dans son insertion au rapport public annuel de 2018<sup>364</sup>, relative au regroupement immobilier des services centraux des ministères chargés de l'équipement, de l'environnement et du logement, la Cour recommandait de libérer, pour y loger d'autres services ou opérateurs de l'État, les surfaces correspondant aux postes physiques de travail vacants dans la tour Séquoia et la paroi sud de la Grande Arche de la Défense, ou, à défaut, de les proposer sur le marché locatif. Le ministère a répondu que le déménagement de l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) de la tour Linéa vers la Grande Arche a permis une économie de loyer de 225 000 euros annuels.

\*

\*\*

72,4 % des recommandations formulées par la Cour des comptes, dans les rapports publiés au cours des trois dernières années, sont partiellement ou totalement mises en œuvre, ce qui démontre que, globalement, les interventions de la Cour portent leurs fruits.

Le chapitre II présente, pour la deuxième fois, le bilan du suivi des recommandations par les CRTC dans le cadre de la loi NOTRé. Là encore, il convient de souligner que 79 % des recommandations suivies dans ce cadre sont partiellement ou totalement suivies d'effets.

---

<sup>364</sup> Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018*, Tome I. Le regroupement immobilier des services centraux des ministères chargés de l'équipement, de l'environnement et du logement, p. 291-308. La Documentation française, février 2018, 624 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).