



INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

Télédoc 335

139, rue de Bercy
F-755572 Paris Cedex 12

Phone: + 33 (0)1 53 18 38 00

www.igf.minefi.gouv.fr

Rapport d'activité Inspection générale des finances

Année 2007

Éditorial



L'évolution des activités de l'IGF depuis quelques années a traduit la volonté des ministres de voir l'inspection générale des finances jouer un rôle majeur dans l'évaluation des politiques publiques et la modernisation des administrations, dans tous les domaines d'action de l'État.

Ainsi, en 2007 le gouvernement a sollicité l'IGF pour définir le périmètre d'étude de la révision générale des politiques publiques (RGPP), puis pour diriger quatorze équipes RGPP. Deux tiers des forces de l'inspection ont participé aux travaux de la RGPP durant le second semestre 2007. La révision générale des politiques publique a constitué pour l'IGF un investissement méthodologique important. L'inspection a développé au cours de ces travaux une vision panoramique de l'ensemble des services de l'État et des politiques d'intervention qu'ils sont chargés de mettre en œuvre.

En dehors des travaux conduits dans le cadre de la RGPP, l'inspection générale des finances a réalisé dans le courant de l'année 2007 de nouvelles missions dans les secteurs de l'enseignement et de la recherche : autonomie des universités, valorisation de la recherche... et dans le secteur de la santé : articulation des finances publiques de l'État et de la sécurité sociale, dossier médical personnel. Ces missions ont été effectuées en partenariat avec d'autres inspections générales et corps de contrôle notamment dans le cadre des audits de modernisation réalisés au premier semestre 2007.

Des missions importantes ont également été conduites sur la gestion publique et la fonction publique et particulièrement sur la question des retraites dans la fonction publique : prévision des départs à la retraite dans la fonction publique, préparation des dossiers de pensions des fonctionnaires de l'État, impact de la décentralisation sur les administrations de l'État...

En 2007, l'IGF est restée fortement mobilisée sur les sujets économiques et financiers. Des missions importantes ont été conduites sur différentes thématiques liées à la gestion des finances publiques : aides publiques aux entreprises, méthodes statistiques d'estimation du chômage, pour ne citer que quelques-unes des missions qui ont contribué à la réflexion sur ces sujets et proposé des recommandations aux ministres.

Depuis 2006, le modèle de gestion des ressources humaines de l'inspection générale des finances a évolué pour répondre au nombre toujours plus important des missions et à la très grande complexité des sujets traités. Cela a été l'occasion d'accroître l'ouverture du corps de l'inspection à de nouveaux profils dans le cadre du statut rénové de l'IGF adopté en 2006.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "JEAN BASSÈRES". It is written in a cursive style with a long, sweeping line extending from the end of the first name towards the end of the last name.

JEAN BASSÈRES
Inspecteur général des finances
Chef du service de l'inspection générale des finances

S o m m a i r e

PREMIÈRE PARTIE	p. 5
Des missions au cœur des grands enjeux économiques et administratifs	
<hr/>	
DEUXIÈME PARTIE	p. 29
Des contributions à la modernisation de l'État qui se concrétisent	
<hr/>	
TROISIÈME PARTIE	p. 37
L'activité de l'IGF en chiffres	
<hr/>	
ANNEXE	p. 47
Liste des rapports IGF publiés en 2007	
<hr/>	

PREMIÈRE PARTIE

Des missions au cœur des grands enjeux économiques et administratifs

Structurée autour des principaux secteurs d'intervention de l'IGF, cette première partie met en lumière les missions réalisées en 2007 dans les différents domaines de l'action publique par l'IGF . Par ailleurs, une mission est systématiquement mise en évidence au titre de son caractère marquant ou structurant.

RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Officiellement lancée par le Premier ministre le 10 juillet 2007, la « révision générale des politiques publiques » (RGPP) a très fortement mobilisé l'inspection générale des finances durant tout le second semestre 2007 et les quatre premiers mois de l'année 2008. **Pas moins de douze inspecteurs généraux¹ ont été désignés chefs d'équipes pour quatorze pôles d'audit sur un total de vingt-et-un responsables missionnés par le chef du gouvernement, assistés de trente-cinq inspecteurs des finances.** Conduite de juillet à fin décembre 2007, la RGPP a mobilisé 34% du temps inspecteur du service.

La RGPP est un processus d'audit à vocation universelle des missions de l'État et de ses principaux opérateurs, se substituant aux méthodologies antérieures de réforme (programmes pluriannuels de modernisation, stratégies ministérielles de réforme, programmes d'audits de modernisation), et qui doit contribuer à l'objectif de retour à l'équilibre des finances publiques à l'horizon 2012 au plus tard.

La RGPP puise son inspiration dans la remise à plat analytique des dépenses publiques conduite par le gouvernement canadien au cours de la période 1995-1998.

Bien que la RGPP s'inscrive dans une perspective pluriannuelle d'assainissement des finances publiques françaises à l'instar de la démarche conduite par le Canada, elle ne saurait se réduire à un exercice de nature budgétaire.

Elle vise à s'interroger sur la nature des activités de l'État et de ses opérateurs pour les confronter aux attentes des citoyens et s'assurer ainsi de la coïncidence de la mission exécutée avec le besoin collectif correspondant. La pertinence de la mission, si elle est avérée, emporte ensuite un questionnement détaillé sur ses modes de mise en œuvre, dont l'optimisation doit conduire à la présentation de scénarios d'évolution dictés par le souci de préserver ou d'améliorer la qualité du service rendu, au moindre coût pour le contribuable et/ou l'usager.

Si la RGPP impose de passer en revue l'ensemble des dépenses de l'État quelle que soit leur typologie, politiques d'intervention comme appareil de production ; ce dernier a fait l'objet d'un cadrage *ex-ante*, puisqu'il devait se conformer au principe du non-rempacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite².

Enfin, là encore par référence à l'expérience canadienne, les réformes issues de la RGPP ont vocation à trouver leur traduction dans un budget triennal, qui couvrira la période 2009-2011. Le délai de réalisation et la complexité qui caractérisent certaines réformes de structures justifient pleinement cette inscription dans un calendrier pluriannuel, premier du genre en France en matière budgétaire.

La RGPP a été structurée en :

- **quinze domaines sectoriels d'audit de l'action de l'État, reprenant pour l'essentiel le périmètre des départements ministériels** : justice ; administration pénitentiaire ; agriculture et pêche ; culture, communication et services du Premier ministre ; recherche et enseignement supérieur ; défense ; action extérieure de l'État et aide publique au développement ; enseignement scolaire ; santé, solidarité, sports ; sécurité ; intérieur ; immigration et intégration ; réseaux financiers ; écologie, développement et aménagement durables ; outre-mer ;
- **six politiques transversales d'interventions** : famille ; santé-assurance maladie ; ville et logement ; emploi et formation professionnelle ; politiques de solidarité ; développement des entreprises.

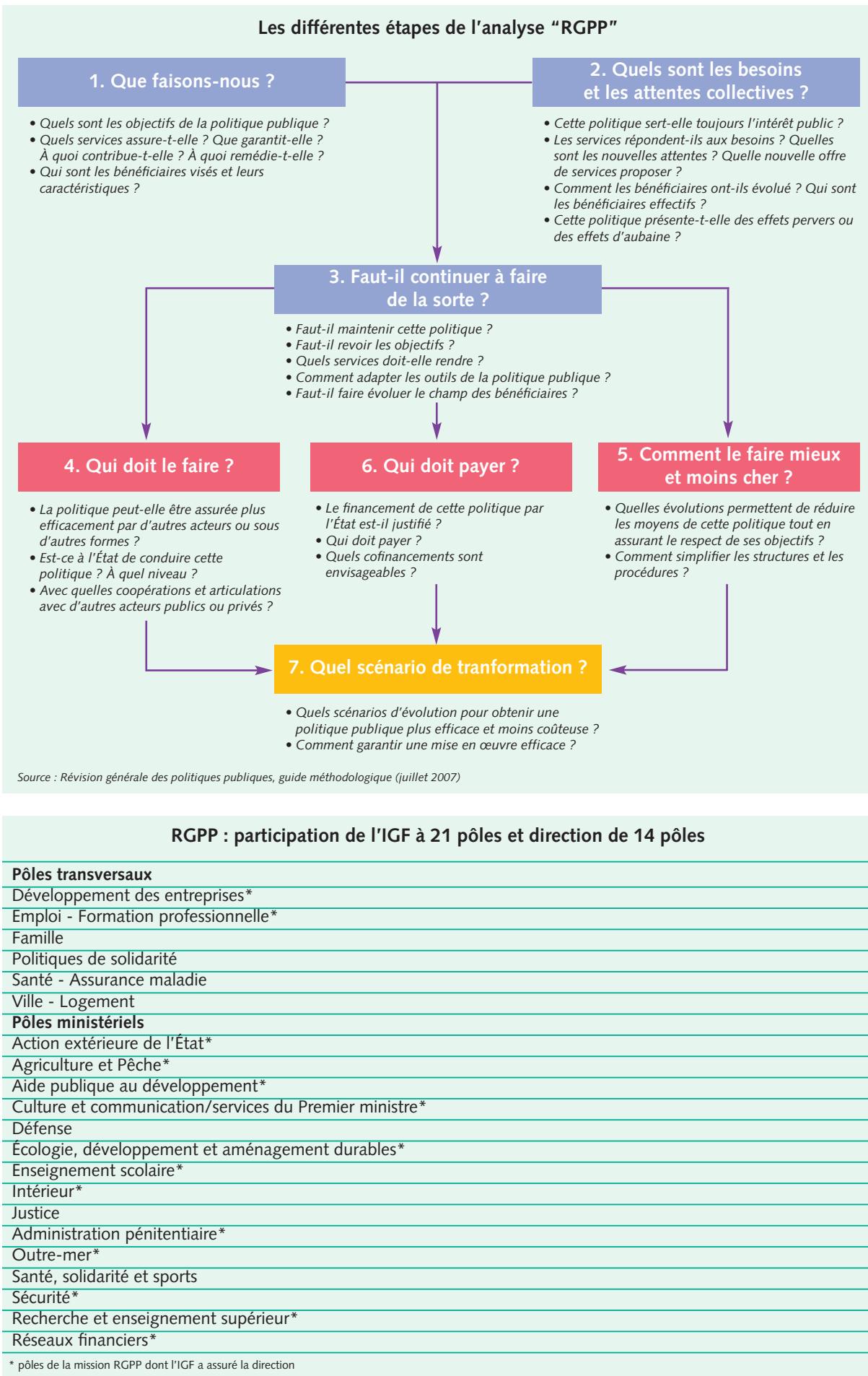
Les équipes d'audit, toutes dirigées par un inspecteur général des finances ou un inspecteur général issu d'un autre corps de contrôle (Conseil général des armées, inspection générale de l'administration, inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, inspection générale des affaires sociales) ou un préfet, se sont employées à mêler en leur sein les compétences les plus variées, en faisant notamment appel à des représentants des corps ministériels de contrôle, des praticiens des politiques publiques étudiées et des consultants du secteur privé. Cette composition pluridisciplinaire, tout en débouchant sur un dimensionnement significatif des équipes, a également favorisé dès le démarrage de la réflexion l'intégration du principe du contradictoire, qui caractérise normalement un processus d'audit.

Les équipes ont chacune conduit leurs propres investigations auprès des services chargés de mettre en œuvre les politiques examinées et capitalisé, chaque fois que cela était possible, sur des rapports administratifs déjà disponibles dans les ministères, ou sur ceux résultant, notamment des audits de modernisation (PAM) réalisés depuis 2005.

(1) François AUVIGNE, Anne BOLLIET, Nathalie DELAPALME, Henri GUILLAUME, Danièle LAJOUARD, Pierre LEPETIT, Florence LUSTMAN, François MONGIN, Yvon OLLIVIER, Daniel PERRIN, Alain QUINET, Noël de SAINT PULGENT.

(2) L'assiette et l'incidence du non-rempACEMENT d'un fonctionnaire partant en retraite sur deux ont fait l'objet d'une mission spécifique de l'IGF, dont les travaux ont constitué la référence de la RGPP sur l'appareil productif de l'État. Il s'agit du rapport IGF sur la prévision des départs à la retraite dans la fonction publique de l'État.





Les travaux des équipes d'audit ont été supervisés à trois niveaux différents :

- une **équipe d'appui** : constituée auprès du ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, rapporteur général de la RGPP, et dirigée par un représentant du cabinet de ce dernier. Elle a été destinataire des points réguliers d'avancement des travaux établis par les équipes, et a examiné avec chacune d'elles les éventuelles difficultés rencontrées. La direction du budget (DB), la direction générale de la modernisation de l'État (DGME) et la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) y sont représentées. L'équipe d'appui portant, s'il y a lieu, les points de blocage à l'attention du secrétariat du comité de suivi ;
- le **secrétariat du comité de suivi** : composée d'un représentant de la présidence de la République, du cabinet du Premier ministre et du cabinet du ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, cette instance a pour mission, d'une part, d'assurer la cohérence globale de la RGPP dans ses différentes composantes sectorielles et transversales et, d'autre part, de préparer les réunions d'examen du comité de suivi et d'en établir le relevé de décisions ;
- le **comité de suivi** : coprésidé par le secrétaire général de la présidence de la République et par le directeur de cabinet du Premier ministre. Ce comité est celui devant lequel les chefs d'équipe ont exposé leur diagnostic et leurs propositions de réformes, en présence des responsables ministériels des secteurs ou politiques concernées, du ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, rapporteur général du comité, et du secrétaire

d'État à la Prospective et à l'Évaluation des politiques publiques. Le comité intègre également les rapporteurs des commissions des finances des deux assemblées et deux personnalités extérieures³.

Les arbitrages rendus par le comité de suivi préparent les décisions prises ultérieurement par le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP), comité de ministres exclusivement dédié à la réforme de l'État présidé par le président de la République.

Le comité de suivi s'est réuni dix-sept fois entre septembre et décembre 2007, les décisions prises en ces occasions ont contribué à alimenter le premier CMPP qui s'est tenu le 12 décembre 2007. À l'occasion de ce CMPP, quatre-vingt-dix-huit mesures de réforme ont été annoncées par le chef de l'État, dans différents secteurs, représentant près de 20 % des dépenses de l'État. Il a été suivi d'un deuxième CMPP le 4 avril 2008⁴.

Les principaux axes de modernisation qui ont présidé à ces premières décisions ont été :

- le recentrage des administrations sur leur cœur de missions ;
- la recherche de procédures plus modernes, destinées à améliorer la qualité de service aux usagers ;
- l'allégement des structures administratives et un meilleur équilibre entre le niveau central et le niveau déconcentré ;
- l'optimisation des ressources publiques mises en œuvre, y compris au travers d'une meilleure valorisation du travail des fonctionnaires.

(3) Philippe PARINI, receveur général des finances en 2007, et Michel PÉBEREAU, président du conseil d'administration de BNP Paribas.

(4) L'ensemble des informations et documents relatifs à la révision générale des politiques publiques sont en ligne sur le site www.rgpp.modernisation.gouv.fr

Finances publiques et ad

Rapports réalisés en 2007

- L'articulation entre les finances publiques de l'État et de la sécurité sociale
- Assistance à l'inspection financière vietnamienne
- La collecte électronique par l'Insee des données d'état civil et du recensement
- Étude sur la possibilité d'affecter une partie de la TVA au financement de la protection sociale en contrepartie d'une baisse des charges sociales pesant sur le travail (TVA sociale)
- La fonction juridique au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
- La gestion de la trésorerie de l'État
- La gestion pluriannuelle des finances publiques
- La gestion de la prime pour l'emploi
- Les modalités de mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu en France

L'IGF a poursuivi ses travaux sur les fonctions transversales exercées dans les administrations financières. Elle a notamment abordé la fonction juridique en proposant en particulier une meilleure articulation de la direction des affaires juridiques (DAJ) avec les autres composantes des administrations financières et en confortant le positionnement transversal de la DAJ dans le domaine de l'expertise et de la veille juridique. Les travaux sur la fonction ressources humaines dans les administrations financières ont été poursuivis. Ainsi une comparaison des pratiques des différentes directions à services déconcentrés a mis en lumière l'existence de différences sensibles en matière de déconcentration de la gestion des personnels et la perspective de marges de progrès dans la rationalisation des processus RH. Dans le domaine des administrations fiscales, l'IGF a participé à la réflexion sur les modalités de mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu en France (mission confiée par les ministres à MM. Viricelle, Bébérard et Auvigne). La mission a rencontré les acteurs concernés par ce projet et a mis en place un bloc-notes électronique (blog) qui a connu une fréquentation soutenue avec plus de 28 000 visites en deux mois. À l'issue de ses travaux, la mission a formulé plusieurs recommandations opérationnelles : limitation du champ de la réforme dans un premier temps aux salaires et aux revenus de remplacement ; recours à un taux moyen

d'imposition qui apparaît comme une protection satisfaisante de la confidentialité des données personnelles des contribuables ; adossement de la retenue à la source à un circuit de recouvrement existant permettant de limiter la charge administrative pour les tiers payeurs ; exonération des revenus concernés pendant l'année de transition devant s'accompagner d'un dispositif anti-abus, la mise à jour des systèmes informatiques et des procédures devant prendre environ deux ans.

La gestion de la prime pour l'emploi a aussi fait l'objet d'une mission. Crédit d'impôt mis en place en 2001 pour inciter à la reprise d'emploi et apporter un complément de revenus aux contribuables percevant un revenu d'activité compris entre 0,3 et 1,4 Smic, la prime pour l'emploi est attribuée aujourd'hui à près de neuf millions de bénéficiaires. Les recommandations de la mission pour remédier aux anomalies constatées dans le versement de la prime ont contribué à la réflexion sur le revenu de solidarité active (RSA).

L'IGF a poursuivi des travaux de réingénierie des activités de l'Insee en conduisant un audit de modernisation. L'inspection a notamment recommandé une stratégie en matière de développement de la dématérialisation des données dans le cadre de la collecte électronique par l'Insee des données d'état civil et du recensement. Enfin, l'IGF a examiné les voies d'amélioration de la gestion de la trésorerie de l'État.



Zoom sur... La gestion de la trésorerie de l'État

Cette mission avait pour but de définir un dispositif permettant à l'Agence France Trésor, service à compétence nationale qui assure la gestion de la trésorerie de l'État, de disposer de prévisions fiables pour placer ou emprunter chaque jour aux meilleures conditions financières. La réduction des incertitudes sur les dates et les montants des flux de trésorerie conduira également à mieux calibrer les émissions de dette de l'État. L'optimisation de la gestion de la trésorerie de l'État et des administrations publiques contribue à l'effort de réduction de la dette publique, en complément des deux leviers majeurs que constituent la maîtrise des dépenses publiques et l'affectation des cessions d'actifs au désendettement.

En conclusion de ses travaux, la mission a formulé les recommandations suivantes :

- mise en place d'un dispositif d'information et de mesures destinées à améliorer la prévisibilité de chaque type de flux de trésorerie résultant des recettes et des dépenses de l'État. S'agissant des fonds des autres personnes publiques (les « correspondants du Trésor ») qui ont une obligation de dépôt sur le compte unique du Trésor, la mission recommande de rationaliser les relations de trésorerie entre les établissements publics nationaux et l'État et de repenser les outils à la disposition des collectivités et établissements publics locaux pour placer leurs liquidités ;

- au-delà, il s'agit d'organiser une véritable fonction de trésorerie au sein de l'État permettant de mieux piloter la trésorerie. C'est pourquoi, il a été recommandé d'organiser un dispositif interministériel animé par l'Agence France Trésor permettant d'identifier et de suivre l'ensemble des décisions émanant des multiples acteurs du système et se traduisant par des mouvements financiers sur le compte du Trésor ;

- dans une vision élargie, il apparaît que la gestion optimale de la trésorerie ne peut être réalisée que dans le cadre d'une fonction financière de l'État mieux intégrée, capable de prendre en compte les différentes contraintes à gérer (impératifs budgétaires, traduction comptable des engagements du pacte de stabilité européen, objectif de dette, gestion de trésorerie...) et d'organiser les arbitrages nécessaires notamment à certaines dates clés qui sont le point de rencontre, parfois contradictoire, de toutes ou partie de ces logiques.

Un des éléments de complexité de cet ensemble est l'approche en dette brute retenue pour les engagements du pacte de stabilité. C'est pourquoi, en élargissant le point de vue au-delà du champ de cette mission, le travail sur la gestion de trésorerie de l'État conduit à questionner l'opportunité d'une approche en dette brute et à évoquer l'intérêt de réintroduire ce thème dans des analyses préalables à de possibles négociations européennes.

C u l t u r e , j e u n e

Rapports réalisés en 2007

- La chaîne du livre
- Le pilotage et la tutelle des opérateurs du ministère de la Culture
- La presse au défi du numérique

En dehors des audits RGPP, l'IGF a conduit trois missions dans le secteur de la culture en 2007. La mission sur l'évolution de la presse face aux nouvelles technologies a fait le point sur les difficultés rencontrées par la presse française aujourd'hui et formulé des propositions d'évolution tant sur le plan financier qu'organisationnel. Le rapport sur la chaîne

du livre a nourri la réflexion stratégique sur l'évolution de l'édition au regard des enjeux actuels. Ses recommandations sur les relations entre l'État et le secteur de l'édition et sur la prise en compte du numérique par l'édition ont été au centre de débats dont les médias se sont fait l'écho.

Zoom sur... La presse au défi numérique

L'irruption des technologies numériques a déjà et va continuer de bouleverser non seulement l'économie des médias traditionnels, mais aussi leurs modes d'organisation, leurs structures et leurs contenus. Ce phénomène ne cesse de s'amplifier, tout en prenant des formes nouvelles, souvent imprévues, comme le montrent les succès des nouvelles propositions faites aux internautes (blogs – fils RSS – podcasts – moteurs de recherche – fournisseurs d'accès investissant dans l'information – sites de petites annonces – informations sur les mobiles, etc.). La presse doit faire montre d'une capacité d'adaptation permanente, dans un environnement de concurrence qui se renouvelle sans cesse. Il n'est pas exagéré dès lors de parler d'une période de refondation de la presse.

La plupart des groupes de presse ont réagi en investissant, à des degrés variables, sur les nouveaux supports numériques. La mission de l'Inspection a mis en valeur les stratégies développées, la place des sites d'information édités par la presse sur ces supports ainsi que les aléas auxquels les groupes sont confrontés lorsqu'ils engagent de nouveaux investissements. Plusieurs facteurs nouveaux sont apparus : le développement de la gratuité qui porte atteinte aux modèles économiques traditionnels de la presse ; l'augmentation de l'audience des nouveaux supports, l'irruption de nouveaux acteurs, comme les moteurs de recherche et les agrégateurs. Les principales conséquences ont été tout d'abord d'ordre éditorial : développement d'une culture de l'instantané, échange libre d'opinions sans hiérarchies préconçues ni références préétablies et accès gratuit aux informations, images et œuvres de l'esprit ; ensuite d'ordre commercial : modes de distribution dont les carences en France tranchent avec l'ergonomie, toujours plus performante, des réseaux électroniques ; et enfin d'ordre financier : rentabilité dégradée et capacité de financement détériorée. Certains de ces traits sont propres à la presse française mais d'autres sont structurels et se retrouvent dans les autres pays étudiés par la mission.

À l'issue de ses travaux, la mission de l'IGF a formulé les principales propositions suivantes :

- le changement d'échelle dans les investissements numériques ;

- la consolidation de la situation financière des entreprises de presse : la mission a procédé à l'analyse des soutiens financiers dont les entrepreneurs de presse peuvent bénéficier. Elle considère que, sans remettre en cause les modes d'intervention de l'État tels qu'ils existent actuellement, l'effort doit avant tout porter sur le renforcement des fonds propres des groupes de presse.

La mission a développé des propositions visant à valoriser la presse dans l'environnement numérique :

- elle préconise que les sites d'information puissent faire appel à des collaborations en toute transparence et dans un cadre légal et fiscal stabilisé, à l'instar des correspondants locaux de la presse quotidienne et hebdomadaire régionale ;
- la mission considère que le pluralisme des médias électroniques passe par la diversité de leurs ressources pour des contenus de qualité. C'est dans cette perspective que doit s'inscrire la proposition d'appliquer aux recettes d'abonnement ou de paiement des sites d'information le taux réduit de TVA à 5,5 %, à l'instar des taux applicables dans le domaine de l'audiovisuel. La mission estime que le cadre légal actuel répond en grande partie à cet objectif ;
- la mission estime utile de conduire une réflexion sur un label des sites d'information.

En conclusion, l'enjeu que constitue le maintien d'une diffusion spécifique de la presse sur un support papier (ou électronique, type e-paper) est essentiel. En effet, le seul développement des supports numériques donnera plutôt l'avantage à l'image et au son au détriment de l'écrit. Les modes d'organisation sur les réseaux numériques, pour spontanés qu'ils soient, ne doivent pas faire oublier la nécessité d'organisations éditoriales structurées pour valider et authentifier une information. C'est là que le modèle éditorial de la presse et son implantation sur les nouveaux supports peuvent jouer un rôle positif. La presse doit relever le défi du numérique pour que son modèle et sa déontologie éprouvée puissent se développer dans ce nouvel univers.



Rapports réalisés en 2007

- Les aides financières aux élèves
- L'autonomie des universités
- La contribution des nouvelles technologies à la modernisation du système éducatif
- La formation continue dans les établissements d'enseignement supérieur
- Le pilotage du système éducatif dans les académies à l'épreuve de la Lolf
- La valorisation de la recherche

En 2007, l'inspection générale des finances a piloté deux équipes d'audit RGPP sur l'enseignement scolaire et sur l'enseignement supérieur et la recherche. En dehors des travaux de la RGPP, l'IGF a aussi largement contribué à la réflexion en amont de l'écriture de la loi sur l'autonomie des universités et à l'élaboration d'un modèle de cahier des charges qui est utilisé dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle gouvernance des universités.

Dans le domaine de l'enseignement scolaire, trois audits de modernisation ont trouvé leur conclusion en 2007 : l'audit sur le pilotage du système éducatif dans les académies à l'épreuve de la Lolf ; l'audit sur la contribution des technologies de l'information et de la communication (TICE) à la modernisation du système éducatif et l'audit sur les aides financières aux élèves. Ils ont complété une série d'audits qui avaient pour objectif d'examiner les conditions dans lesquelles le système éducatif pouvait mieux répondre aux attentes de la société en gérant de façon plus économique les ressources publiques qui lui sont confiées. Dans les trois cas, les missions d'audit ont souligné que le

système éducatif pouvait être plus efficace en simplifiant ses organisations, en introduisant davantage de cohérence dans ses multiples interventions et en prenant l'initiative d'une répartition plus rationnelle et plus coopérative des tâches entre l'État et les collectivités territoriales. Les acteurs du système éducatif, en France, montrent aujourd'hui une certaine réticence à faire confiance aux échelons déconcentrés que sont les académies et les établissements scolaires. Malgré un incontestable succès dans la mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances, le pilotage par définition des objectifs et mesure des résultats dispose encore d'importantes marges de progrès. Les travaux menés par les corps d'inspection ont montré que la dégradation des résultats qu'enregistre la France dans les évaluations internationales ne pourra être enrayer qu'en donnant aux enseignants travaillant au sein de la communauté éducative qu'est l'établissement scolaire les marges de manœuvre nécessaires pour atteindre les objectifs qui leur sont fixés, lesquels doivent faire l'objet d'une évaluation.



Zoom sur... L'autonomie des universités

La loi relative aux libertés et aux responsabilités des universités⁵ (LRU) réforme en profondeur la gouvernance des universités ainsi que leur gestion interne, en leur conférant de nouvelles compétences dans les domaines de la gestion financière, de la gestion des ressources humaines et de la gestion de leur patrimoine immobilier. Tous les établissements bénéficieront de ces nouvelles compétences dans un délai de cinq ans à compter de la promulgation de la loi. En accroissant l'autonomie des universités, la loi modifie en outre les relations que les universités entretiennent avec l'État, ainsi que le rôle de ce dernier. Dans ce contexte, la mission d'appui sur l'autonomie des universités, menée conjointement avec l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), a eu un double objectif.

Elle s'est attachée dans un premier temps à identifier les évolutions qu'il était nécessaire que les universités apportent à leur gestion interne pour être à même d'exercer, dans de bonnes conditions et avec profit, les nouvelles compétences qui leur sont conférées par la loi LRU. L'audit des trois universités de Nancy I, Tours et Cergy-Pontoise a permis à la mission non seulement d'évaluer le degré de préparation de ces établissements à la réforme mais aussi de rassembler dans un « cahier des charges de l'autonomie »⁶ l'ensemble des conditions lui paraissant devoir être remplies par les universités en vue de la mise en œuvre de la réforme. Ce document, diffusé à la Conférence des présidents d'université et à tous les établissements, sert désormais de référence aux audits qui sont

réalisés par l'IGAENR dans toutes les universités, préalablement à l'élargissement de leurs compétences.

La mission s'est intéressée dans un second temps à des thèmes sur lesquels il lui paraissait essentiel qu'évoluent le rôle de l'État et les relations de ce dernier avec les universités, afin de donner toute sa portée à la réforme :

- la révision du cadre réglementaire ; en particulier la réglementation budgétaire et financière des universités ;
- la tutelle des universités qui doit être rendue plus stratégique et conférer une place plus large à l'évaluation *a posteriori* des résultats ;
- les méthodes d'allocation des crédits entre universités qui doivent être rendues plus transparentes et plus efficaces qu'elles ne le sont à l'heure actuelle, tout en récompensant davantage la performance des établissements ;
- la réforme du financement de la recherche universitaire, qui s'inscrit dans la même perspective (les crédits devant, selon la mission, être alloués de façon globale aux universités, sur la base de dotations unitaires par enseignant-rechercheur « actif », modulées en fonction de la discipline et de la performance des laboratoires) et qui doit être l'occasion de consacrer les universités comme opérateurs à part entière de la recherche afin de remédier aux faiblesses de l'organisation actuelle de la recherche académique, qui pâtit de la dualité qui existe entre universités et organismes de recherche ;
- enfin, le transfert (facultatif) de la propriété du patrimoine immobilier de l'État qui doit permettre de revoir le mode de décision et de financement des investissements immobiliers universitaires.



(5) Loi du 10 août 2007 parue au Journal officiel du 11 août 2007

(6) Cahier des charges établi en vue de l'élargissement des compétences des universités prévu par la loi relative aux libertés et responsabilités des universités. Ce document peut être consulté sur le site internet de l'inspection générale des finances : <http://www.igf.minefi.gouv.fr>

Emploi - Formation

Rapports réalisés en 2007

- Les achats publics socialement responsables
- Les aides à la création d'entreprises – aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprise
- L'évolution de la législation relative aux mises à la retraite
- La formation continue dans les établissements d'enseignement supérieur
- La gestion de la prime pour l'emploi
- L'impact de la décentralisation sur les administrations d'État – Ministère de l'Emploi et de la Cohésion sociale, ministère de la Santé et des Solidarités
- Les méthodes statistiques d'estimation du chômage



16

En 2007, l'IGF a conduit une mission qui était chargée d'améliorer les indicateurs permettant de mesurer de manière plus précise l'évolution du marché du travail. Les préconisations de la mission conjointe IGF-Igas ont fait l'objet d'une application immédiate par le gouvernement et par l'Insee en septembre 2007. Un travail complémentaire se poursuit dans le cadre d'un groupe de travail du Conseil national de l'information statistique pour mettre en place une batterie d'indicateurs sur l'emploi, le chômage, le sous-emploi et la précarité de l'emploi, indicateurs susceptibles de rendre compte de manière aussi pertinente et lisible que possible des situations complexes et diversifiées qui caractérisent aujourd'hui le marché du travail. L'IGF a aussi contribué à la réflexion sur la régulation de la politique de l'emploi. Elle a étudié les problèmes très délicats posés par une hausse de la TVA permettant d'alléger les charges sociales pesant sur les bas salaires, et elle a précisé les mesures d'accompagnement qui devraient, le cas échéant, être mises en œuvre. L'inspection a également examiné les effets de la suppression de la mise à la retraite d'office prévu par l'article 55 du PLFSS pour 2007 et préconisé une harmonisation du régime social et fiscal des indemnités de départ à la retraite et des indemnités de mises à la retraite, avec une taxation dégressive avec l'âge, afin de favoriser l'emploi des seniors. L'IGF a aussi apporté sa contribution à la réintégration dans l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignées. Elle a présidé

un groupe de travail de l'Observatoire économique de l'achat public qui a rédigé un guide permettant un usage juridiquement sécurisé des différents articles du Code des marchés publics permettant de faire exécuter une partie de ces marchés par des personnes éloignées de l'emploi ou souffrant de handicaps⁷. Parallèlement, suite à la décision de principe adoptée, à l'instigation de l'IGF, par le Comité interministériel de lutte contre les exclusions du 12 mai 2006, la notion d'achat public socialement responsable a été intégrée dans la politique de professionnalisation de l'achat public. L'IGF a fait de nombreuses propositions dans son rapport sur « les achats publics socialement responsables » pour que les pratiques d'achat socialement responsable des administrations se diffusent peu à peu, dans le cadre de la politique de développement durable, propositions qui sont mises en œuvre progressivement. L'IGF a par ailleurs participé activement à l'audit de modernisation portant sur l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise (ACCRE) et l'encouragement au développement d'entreprises nouvelles (EDEN). Les membres du corps de l'inspection générale ont poursuivi leurs activités au sein des différentes instances dont la vocation est d'améliorer l'efficacité des politiques de l'emploi, notamment le Conseil d'orientation pour l'emploi⁸ et le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

(7) Ce guide est disponible sur le site www.minefe.gouv.fr

(8) Le Conseil d'orientation pour l'emploi a été créé en avril 2005, suite à une suggestion de l'IGF.

Zoom sur... Les méthodes statistiques d'estimation du chômage

Le Premier ministre a chargé l'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires sociales, en liaison avec l'inspection générale de l'Insee, d'une mission sur les méthodes statistiques d'estimation du chômage en juin 2007.

En effet, depuis 2004 des incohérences étaient apparues entre l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE en fin de mois (DEFM) et les résultats de l'enquête emploi de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). De fait, le niveau et l'évolution du chômage en France sont suivis à partir de ces deux sources principales : les données de l'ANPE sur le nombre de DEFM et les données de l'enquête emploi qui est une enquête statistique effectuée en continu sur l'année par 620 enquêteurs auprès de 75 000 personnes chaque trimestre. Ces sources sont *a priori* complémentaires :

- l'enquête emploi de l'Insee mesurant un niveau du chômage répondant à la définition du bureau international du travail (BIT) ;
- les données de l'ANPE reflétant, au mois le mois, les évolutions conjoncturelles du chômage et du marché du travail.

Les résultats obtenus à partir de ces deux sources sont « raccordés » grâce à un calage annuel du chômage calculé à partir des demandeurs d'emploi sur la moyenne annuelle du chômage évalué par l'enquête emploi⁹. Mais, pour la première fois en vingt ans, ce calage n'a pu être effectué par l'Insee en 2006, tant l'évolution a divergé selon les sources.

Les constats et propositions de la mission se sont appuyés sur des investigations en France et à l'étranger. Ils ont permis d'identifier plusieurs éléments d'explication à l'évolution constatée :

- les changements dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi par l'ANPE et dans les modalités de gestion du service public de l'emploi ont accéléré la baisse des DEFM de 45 000 à 115 000 personnes et, par conséquent, celle du taux de chômage BIT estimé mensuellement par l'Insee (0,2 à 0,4 point sur le taux de chômage),

ce qui ne remet pas en cause le sens de l'évolution du chômage. L'enquête emploi de l'Insee, du fait de la taille de son échantillon et du plan de sondage, produit des résultats avec une incertitude de près de 220 000 chômeurs (+/- 110 000 chômeurs) dans les résultats trimestriels (soit 0,84 point de taux de chômage +/- 0,42 point), et de près de 284 000 chômeurs en glissement annuel (+/- 142 000 chômeurs soit +/- 0,53 point de taux de chômage). Cette enquête ne peut en conséquence rendre compte des évolutions à court terme du chômage BIT, ses résultats fluctuant fortement autour de la tendance d'évolution sans pouvoir, en théorie, s'en écarter durablement ;

- la divergence observée en 2006 ne constitue pas un phénomène nouveau en France, ni dans les autres grands pays étudiés par la mission. Toutefois, l'écho est supérieur en France à celui observé dans les autres pays en raison du « calage statistique » annuel de l'Insee, qui est une particularité propre à la France.

Au vu de ces constats, la mission a émis trois préconisations principales qui ont été retenues à l'issue de la remise du rapport :

- arrêt du calage annuel des chiffres du chômage tirés du nombre des demandeurs d'emploi de l'ANPE sur ceux qui ressortent de l'enquête emploi et, par conséquent, arrêt de la publication de l'estimation mensuelle du taux de chômage BIT ;
- étude des moyens pour améliorer la précision des résultats de l'enquête emploi de l'Insee en faisant évoluer la taille de l'échantillon des personnes interrogées et la méthode d'enquête¹⁰, et poursuite des investigations et travaux destinés à améliorer la qualité du redressement des biais, en ce qui concerne notamment les non-répondants à l'enquête ;
- enrichissement du questionnaire du recensement afin de s'assurer chaque année de la cohérence de l'évolution du chômage mesurée par l'enquête emploi avec les résultats annuels du recensement de la population, dont la taille importante de l'échantillon limite fortement l'incertitude statistique.

(9) Cette opération consiste à ajuster le niveau moyen annuel du nombre de chômeurs tiré des statistiques administratives (DEFM) sur celui du chômage BIT mesuré par l'enquête emploi, en déformant le moins possible le profil de la série mensuelle issue des DEFM. Mais la déformation peut être sensible si les niveaux annuels des séries divergent fortement.

(10) Pour réduire par deux l'intervalle de confiance actuel, il faut en théorie multiplier par plus de quatre le coût de l'enquête, évaluée à 3,5 M€ uniquement pour les coûts externes.

É q u i p e m e n t - T r a n s

Rapports réalisés en 2007

- Le classement des hébergements touristiques
- L'évaluation des dommages provoqués par l'ouragan Dean en Martinique et en Guadeloupe
- Le financement du projet Seine-Nord Europe
- La modernisation des ports autonomes

Parmi les missions effectuées dans le secteur de l'équipement, des transports et du tourisme par l'inspection générale des finances en 2007, l'audit de modernisation sur « le classement des hébergements touristiques » a eu pour objectif d'examiner les conditions de réalisation du classement des hébergements touristiques par des opérateurs privés. Les bénéfices attendus étant de permettre à la direction de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DDCCRF) de concentrer plus de moyens sur la protection du consommateur et de supprimer les coûts d'instruction des dossiers à la charge des DDCCRF, auxquels s'ajoutent ceux des services préfectoraux pour le fonctionnement des commissions départementales

mentales d'action touristique (CDAT) tout en répondant aux enjeux de qualité des classements. Cet audit a contribué à la réflexion en amont du lancement du projet « Destination France 2020 » le 10 janvier 2008 par Christine Lagarde et Luc Chatel avec pour objectif de « faire de la France le leader européen du tourisme en termes de recettes ». Quant à la mission sur la modernisation des ports autonomes réalisée conjointement avec le Conseil général des ponts et chaussées à la demande des ministres chargés de l'Économie, du Budget et de la Réforme de l'État et des Transports, elle a apporté des éléments de réflexion au débat sur la réforme portuaire.

Zoom sur... La modernisation des ports autonomes

À la demande des ministres chargés de l'Économie, du Budget et de la Réforme de l'État et des Transports, l'IGF et le Conseil général des ponts et chaussées (CGPC) ont conduit une mission sur la modernisation des ports autonomes.

Les propositions du rapport de la mission s'appuient sur des éléments de constats qui ne sont pas contestés :

- dégradation des parts de marché (Marseille avec 15 % de part de marché sur la façade méditerranéenne soit 8 points de moins qu'en 1989 ou Le Havre avec moins de 6 % de part de marché sur le *range nord*) ;
- compétitivité insuffisante, notamment dans le trafic des conteneurs, au regard du temps d'attente des bateaux ou du nombre de conteneurs déchargés par heure d'escale. Ces constats ont été aggravés par une situation conflictuelle dans le port de Marseille et des retards dans la livraison des terminaux de Port 2000 au Havre.

La réforme du statut des dockers, intervenue en 1992, a été un puissant facteur de modernisation de la manutention portuaire : elle a permis tout à la fois des gains de productivité à la suite du transfert des dockers aux sociétés de manutention et leur mensualisation, à la place du statut archaïque d'intermittent recruté à la journée. Mais cette réforme ne peut produire son plein effet tant que le travail de déchargeement des bateaux reste éclaté : les services d'outillage portuaire (grues et portiques) restent des activités relevant des ports autonomes et non des sociétés de manutention ; celles-ci « louent » à ces ports des temps d'utilisation des portiques et la mise à disposition des grutiers (ou portiqueurs) qui les conduisent.

La mission a considéré, par référence notamment à la situation prévalant dans tous les ports concurrents d'Europe, que toutes les activités de manutention devaient

rapidement être intégrées au sein des sociétés de manutention, ce qui impliquait les outillages, les personnels et une évolution du mode de tarification. Cette évolution devait être conduite très rapidement compte tenu de l'accélération des changements dans l'économie portuaire et maritime, en particulier de la conteneurisation des marchandises et de l'intégration verticale de toute la chaîne de transport autour des grands armements. L'enjeu d'un retour à la compétitivité des grands ports français est très important en terme d'attractivité mais aussi d'emplois dans le domaine de la logistique en plein développement.

Ces constats ont conduit la mission à formuler plusieurs propositions, principalement :

- recentrage des ports autonomes sur leurs missions d'autorité publique, d'aménagement et de gestion du domaine portuaire, développement des interfaces entre le port et la terre, le port devant devenir une acteur du transfert modal ;
- transfert de l'activité de manutention aux entreprises de manutention du secteur privé pour gagner en productivité. Il s'agit du transfert des outillages, portiques et grues ainsi que des personnels nécessaires à leur exploitation. Cette orientation fait l'objet de recommandations pratiques pour sa mise en œuvre (délais, schéma d'évolution, garanties pour les personnels, filialisation limitée d'outillages résiduels...) ;
- évolution de la gouvernance des ports avec mise en place d'un conseil de surveillance et d'un directoire et d'un conseil de développement portuaire permettant de consulter la place portuaire sur les orientations stratégiques et décisions importantes ;
- clarification de la situation fiscale des ports.

L'avant-projet de loi de réforme portuaire s'inspire de ces propositions.

Rapports réalisés en 2007

- L'accueil à distance dans les administrations
- La coordination du travail interministériel
- L'impact de la décentralisation sur les administrations d'État
- La préparation des dossiers de pensions des fonctionnaires de l'État
- La prévision des départs à la retraite dans la fonction publique d'État
- La programmation pluriannuelle des investissements du ministère de la Justice

En dehors des missions RGPP, l'IGF a conduit en 2007 six missions importantes dans le domaine de la gestion publique, dont deux missions sur le thème des retraites de la fonction publique. Les résultats de la mission sur la prévision des départs à la retraite dans la fonction publique d'État ont apporté des données sur

lesquelles ont travaillé les auditeurs de la RGPP. Quant aux recommandations de la mission conduite sur l'accueil à distance dans les administrations, elles ont fait l'objet d'annonces officielles à l'automne 2007 pour une mise en œuvre immédiate (cf. page 35).

F o n c t i o n p u b l i q u e

Zoom sur... Les prévisions de départs à la retraite dans la fonction publique

Le Premier ministre a demandé à l'IGF d'établir une prévision des départs définitifs de la fonction publique au cours des années 2008 à 2012, année par année et ministère par ministère. Cet exercice, jamais réalisé jusqu'à présent selon cette déclinaison, devait être utilisé pour l'application de l'objectif gouvernemental de ne remplacer qu'un départ à la retraite sur deux, pour le pilotage du compte d'affectation spéciale « Pensions », ainsi que dans le cadre de la réflexion sur l'évolution du périmètre de l'État.

La mission de l'inspection a porté sur l'ensemble des ministères et cinq établissements publics¹¹. Ses travaux sont fondés sur les données ministérielles ainsi que sur les données fournies par les organismes gérant les retraites des agents publics et la direction générale de l'Insee.

Pour déterminer les départs en retraite prévisibles, il a été nécessaire d'identifier la base des effectifs, puis de déterminer les pyramides démographiques de ces effectifs, c'est-à-dire leur répartition par année de naissance. Il a fallu, en second lieu, identifier les départs en retraite intervenus au cours de la période récente à partir d'informations cohérentes entre les ministères et les régimes de retraite. Des lois statistiques de départs par âge ont été établies sur cette base et on a ainsi estimé, en faisant vieillir les cohortes par âge, les départs des années suivantes.

Une fois ces prévisions démographiques établies, les prévisions de départs en retraite pour les années 2007 à 2012 devaient aussi intégrer les effets de la loi portant

réforme des retraites de 2003 sur les comportements de départ.

L'enquête conduite par l'IGF a fait apparaître trois enseignements importants :

- les outils dont disposent les ministères pour constater et analyser les départs des agents, qu'ils paient sur leur budget et/ou dont ils gèrent la carrière, sont insuffisamment intégrés et ne permettent pas aujourd'hui un recensement consolidé, cohérent et exhaustif des effectifs et des départs en retraite, ni sur le périmètre des effectifs payés, ni sur celui des effectifs générés. Ces informations (en effectifs physiques) ne peuvent en outre être aisément rapprochées des données budgétaires (en équivalent temps plein travaillé) ;
- les données statistiques dont disposent les divers organismes de retraite sur les prévisions de départs année par année des agents publics de l'État sont diversement servies et fiables et ne peuvent être recoupées sans retraitement avec les données budgétaires par ministère ;
- les outils dont l'État dispose pour l'instant pour estimer les effets de la réforme des retraites sur les comportements de départ des fonctionnaires sont relativement forfaitaires et ne sont pas déclinables par ministère, ni par année sur l'horizon 2012.

Prenant en compte les délais nécessaires pour la constitution d'un système d'information plus fiable sur les effectifs et le dénombrement des départs en retraite par ministère (au mieux pour l'année 2011), la mission a formulé des propositions pour adapter dès maintenant la procédure budgétaire à ces difficultés.



(11) CNRS, INRA, INSERM, ONF et AEFE.

Rapports réalisés en 2007

- L'amélioration de la protection sociale à Mayotte
- La démographie médicale en Guyane
- L'évaluation des dommages provoqués par l'ouragan Dean en Martinique et en Guadeloupe
- L'évaluation des transferts de charges liés à la décentralisation aux régions du financement des écoles paramédicales
- Impacts de la décentralisation sur les administrations d'État – Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer
- La modernisation des ports autonomes
- Le transfert à l'administration pénitentiaire de la mission de garde et d'escorte des détenus hospitalisés
- TVA non perçue récupérable

L'audit des politiques publiques conduites outre-mer s'est poursuivi en 2007 avec une enquête sur la « démographie médicale libérale en Guyane » et, à la demande du ministère chargé de l'Outre-mer, un audit de la TVA non perçue récupérable (TVA NPR). Ces missions conduites conjointement avec d'autres corps d'inspection ont permis, dans le premier cas, de mettre en évidence, au-delà de l'importante crise de la démographie médicale en Guyane, les faiblesses d'une politique publique de droit commun ne prenant pas suffisamment en compte les spécificités de ce département, dans le second cas, d'auditer pour la

première fois une dépense fiscale en vigueur depuis plus de cinquante ans dans trois départements d'outre-mer. À partir des constats et propositions figurant dans les rapports d'audits de 2006 et 2007, la RGPP outre-mer, pilotée par l'IGF conjointement avec l'IGA, a permis de présenter des premières pistes de propositions, telles, par exemple, la mise en place d'une administration de mission de l'outre-mer ou la réforme de certaines politiques publiques (TVA NPR, suspensions...), décidées par le comité de suivi de la RGPP ou le comité de modernisation des politiques publiques.

A m é n a g e m e n t d u t e r r i t o i r e

Zoom sur... La TVA non perçue récupérable

Dans le cadre des audits de modernisation, une mission conjointe, IGF-inspection générale de l'administration (IGA) a audité en mai 2007 le dispositif de la TVA non perçue récupérable (TVA NPR), applicable dans trois départements d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique et Réunion). Pour réduire les surcoûts liés à l'éloignement et à la petite taille des marchés, et minorer ainsi le prix de vente au consommateur final, un certain nombre de biens et d'équipements bénéficient d'une exonération de TVA. Pour donner plein effet à cet avantage fiscal, les entreprises assujetties à la TVA sont autorisées à déduire la TVA non payée ou « non perçue récupérable » sur les achats exonérés qu'elles transforment ou immobilisent (investissements). Cette disposition fonctionne comme une subvention de l'État aux entreprises, à charge pour celles-ci de répercuter cet avantage à leurs clients au moyen d'une réduction du prix de vente.

La TVA NPR a été instaurée en 1953 à la suite d'une décision ministérielle. Ce régime est fragile au plan juridique et présente des risques importants tant au plan fiscal qu'au plan douanier. Son application donne lieu à des difficultés d'interprétation et de contrôle, compte tenu du nombre de produits exonérés de TVA, passé au fil des ans de quatre-vingts à huit mille références. La TVA NPR n'avait, jusqu'à présent, jamais fait l'objet d'un examen approfondi par les services de l'État. Les chiffrages réalisés par la mission aboutissent à un ordre de grandeur de plus de 200 millions, sans doute compris entre 220 et 250 millions, qui s'ajoutent ainsi à la perte de TVA due sur les biens et équipements exonérés.

Les études de prix et de marge menées par la mission ont montré que la TVA NPR n'avait pas les effets escomptés sur les prix – le niveau des prix résultant de la conjugaison offre-demande et des tensions concurrentielles – et que les taux de marge étaient élevés. Beaucoup d'entreprises considèrent la TVA NPR comme une subvention (aide à l'exploitation ou subvention d'investissement, selon le cas) qui contribue au résultat et dont la suppression pour-

rait mettre en péril l'équilibre financier de l'entreprise. La suppression du régime de la TVA NPR ne devrait pas se traduire par une hausse des prix (destinée à maintenir les marges des entreprises), les entreprises pouvant tout à fait absorber cette suppression en agissant sur les circuits de distribution et en répartissant différemment leurs marges.

Pour la mission, il aurait pu être envisagé qu'il soit mis fin purement et simplement à ce système dérogatoire aux principes de la TVA, juridiquement fragile, détourné de son objectif initial, coûteux, difficile à contrôler et, surtout, sans impact réel sur le niveau des prix pour le consommateur final ou sur l'économie des DOM. Néanmoins, il a semblé possible à la mission de proposer le maintien, à titre transitoire, d'un dispositif limité au volet « investissements », assorti d'une clause tenant à la durée de détention des équipements concernés (cinq ans). Pour cela, un texte de niveau législatif est nécessaire. Le dispositif devrait aussi comporter une obligation déclarative, permettant un contrôle du dispositif et une meilleure connaissance de son coût. Cette réforme pourrait réduire le coût de la dépense fiscale d'environ 100 millions d'euros.

Le contexte économique des DOM semble favorable à la réforme proposée, avec la vigueur des transferts publics et des investissements et les très bonnes prévisions d'activités des entreprises, notamment dans le secteur du BTP. Il convient en outre d'anticiper la situation à laquelle pourraient être confrontées les Antilles et la Réunion à partir de 2013, en terme de limitation des intensités d'aide à finalité régionale, du fait d'un PIB par habitant dépassant le seuil de 75 % de la moyenne communautaire. À ce stade, la réforme proposée par la mission a été intégrée à l'avant-projet de loi de programme pour le développement économique et la promotion de l'excellence outre-mer (soumis pour avis au Conseil économique et social le 11 février 2008).



Rapports réalisés en 2007

- Les ARH et le pilotage des dépenses hospitalières
- L'amélioration de la protection sociale à Mayotte
- L'articulation des finances publiques de l'État et de la sécurité sociale
- La démographie médicale en Guyane
- Le dossier médical personnel
- L'évaluation des transferts de charges liés à la décentralisation aux régions du financement des écoles paramédicales
- Hôpital 2012
- L'impact de la décentralisation sur les administrations d'État – Ministère de l'Emploi et de la Cohésion sociale, ministère de la Santé et des Solidarités
- La mise en place du revenu de solidarité active
- La politique immobilière des établissements hospitaliers
- Étude sur la possibilité d'affecter une partie de la TVA au financement de la protection sociale en contrepartie d'une baisse des charges sociales pesant sur le travail (TVA sociale)



Des missions, menées conjointement avec l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et parfois d'autres corps d'inspection sous une forme classique d'enquête ou d'audit, ont concerné tant l'organisation du ministère lui-même que les modalités d'exercice de la tutelle sur les établissements hospitaliers par les Agences régionales d'hospitalisation (AHR), la gestion immobilière des établissements de santé, l'état d'avancement et le pilotage du dossier médical personnel. Ces différentes enquêtes ont formulé des propositions concrètes pour améliorer le pilotage stratégique des dépenses d'assurance maladie et pour rendre plus efficace l'intervention des administrations de l'État dans la mise en œuvre des grands projets structurants décidés sous la précédente législature que sont le Plan hôpital 2007, le dossier médical personnel et la réforme du financement des hôpitaux par la tarification à l'activité. Il ressort de l'ensemble de ces travaux l'urgence d'une refonte des modes de gouvernance des dépenses de santé et de solidarité du fait de la décentralisation ainsi que du poids et de la multiplicité des opérateurs et la nécessité d'une restructuration significative des procédures et des modes d'inter-

vention de l'État dans le domaine de la santé et de la solidarité.

L'Inspection a eu également à se pencher sur les problèmes de financement de la protection sociale à un niveau plus global. Elle a établi en début d'année un diagnostic et des propositions sur l'articulation financière des finances publiques de l'État et de la sécurité sociale et a contribué en septembre à la réflexion sur la TVA sociale menée par le ministère de l'Économie. Ces divers rapports ainsi que ceux réalisés les années précédentes ont alimenté les contributions de l'IGF à différents pôles de la RGPP (pôle transversal « santé - assurance maladie », pôle « santé, solidarité, sports », pôle « solidarités »).

L'IGF a en outre continué à participer activement à diverses instances qui s'efforcent d'améliorer la gouvernance de la protection sociale (Haute autorité de santé, Conseil d'orientation des retraites), à assurer la bonne marche de grands organismes de protection sociale (Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie), ou à participer à leur administration (Caisse nationale d'assurance vieillesse, Assistance publique des hôpitaux de Paris).

Zoom sur... L'articulation entre les finances publiques de l'État et de la sécurité sociale

L'objet de la mission confiée à l'inspection générale des finances et à l'inspection générale des affaires sociales était de permettre au conseil d'orientation des finances publiques « de disposer d'une analyse de la situation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale afin de proposer des règles de gouvernance et de comportement qui soient de nature à clarifier ces relations et à assurer le rapprochement entre les deux secteurs et les deux catégories de lois : lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale ».

L'enjeu de ce rapprochement est important : il s'agit d'offrir les conditions d'un pilotage d'ensemble efficace des finances de l'État et des finances de la sécurité sociale. Les liens entre ces deux secteurs sont en effet étroits : les engagements européens de la France s'appliquent à l'ensemble des administrations publiques ; les recettes de ces administrations sont des prélèvements obligatoires qui concernent les mêmes contribuables ; certaines politiques sont cofinancées par l'État et la sécurité sociale – voire les collectivités territoriales – et seule une vision consolidée permet d'appréhender l'effort de la collectivité nationale. Le volet le plus déterminant des constats de la mission est consacré à la gouvernance des finances publiques.

La mobilisation des deux secteurs sur une stratégie d'ensemble des finances publiques s'impose, mais elle se heurte toutefois à des obstacles liés à des règles distinctes, qui influencent le comportement des acteurs. Ainsi, les budgets de l'État et de la sécurité sociale sont en partie préparés selon des stratégies propres. En schématisant, l'élaboration du PLF s'appuie d'abord sur une norme d'évolution des dépenses en volume, celle du PLFSS repose au premier chef sur un objectif de solde. Ces stratégies sont matérialisées par des projets de loi préparés par des ministères distincts et selon des règles budgétaires et comptables différentes.

Enfin, la répartition des charges et ressources entre les deux sphères est complexe et fluctuante. Elle est issue de la sédimentation de dispositifs plutôt que de principes d'organisation.

Afin de remédier à ces difficultés de coordination, la mission a exploré des solutions distinctes et complémentaires dans leur degré d'ambition.

La première solution, dont les propositions sont les plus directement opérationnelles, concerne l'évolution des modes de gouvernance. Il s'agit de rapprocher les stratégies et les processus sur les deux secteurs, afin de les faire converger vers un objectif commun. Il est notamment proposé de déterminer de façon pluriannuelle, à partir d'une trajectoire nationale de désendettement, un objectif de solde toutes administrations publiques confondues, décliné par secteur (État, Odac, Apul, Asso) ; puis à partir de cette cible de solde de moyen terme, de fixer des objectifs pluriannuels pour les dépenses de l'État et celles des branches famille et maladie. S'agissant de la phase parlementaire, la mission a proposé la mise en place de modalités de travail en commun entre commissions et une normalisation du contenu des annexes.

La deuxième piste de propositions concerne la clarification de la « ligne frontière » entre les deux sphères, en dépenses comme en recettes. La mission a procédé à une revue des partages existants sur les principaux dispositifs cofinancés par l'État et la sécurité sociale ou dont le financement et la gestion opérationnelle distincts engendrent des flux financiers. Les propositions visent dans chaque cas à fixer des règles pragmatiques et stables de répartition de nature à minimiser les risques de conflits et à responsabiliser les gestionnaires. En matière de recettes, la multiplication d'exonérations spécifiques de cotisations de sécurité sociale constitue une source récurrente de difficultés dans les relations entre les deux secteurs. Pour y remédier, la piste la plus intéressante et qui mérite une analyse juridique détaillée serait de donner aux lois de financement de la sécurité sociale un rôle décisif pour le contrôle des niches sociales.

Au-delà de la modification de la stratégie budgétaire et de la revue du partage des compétences, certains interlocuteurs ont évoqué une troisième piste de réflexion. Il s'agit de scénarios plus ambitieux de redéfinition des frontières entre les deux sphères, de nature à garantir de manière pérenne des arbitrages gouvernementaux plus rationnels et une présentation budgétaire plus claire à destination du Parlement.

S e c t e u r s é c o n o m i q u e s

Rapports réalisés en 2007

- Les aides à la création d'entreprises – aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprise
- Les aides publiques aux entreprises
- Création d'un groupement international de lutte contre la contrefaçon et la piraterie
- Designed in France... Made in...
- Le dispositif des centres de formalités des entreprises et la mise en place de la directive européenne dite « services »
- Étude sur la possibilité d'affecter une partie de la TVA au financement de la protection sociale en contrepartie d'une baisse des charges sociales pesant sur le travail (TVA sociale)
- La gestion de la prime pour l'emploi
- Les installations de cogénération sous obligation d'achat
- Simplification des procédures en matière de commerce extérieur
- TVA non perçue non récupérable
- L'action des services du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie en ce qui concerne EADS entre fin 2005 et juin 2006



26

Les missions conduites par l'IGF dans les secteurs économiques, financiers et industriels, ont été principalement des missions d'enquête et d'audit. Certaines ont été médiatisées en raison de leur actualité ou de leur sujet comme la mission demandée par la ministre chargée de l'Économie, Christine Lagarde, sur l'action des services du ministère de l'Économie en ce qui concerne l'entreprise EADS entre fin 2005 et juin 2006, la mission sur les aides publiques aux entreprises et la mission sur la TVA sociale. D'autres missions moins médiatisées ont apporté une contribution à la réflexion sur des enjeux importants pour notre économie : la simplification des procédures en matière de commerce extérieur, le dispositif des centres de formalités des entreprises, les aides à la création d'entreprises et les installations de cogénération sous obligation d'achat.

Par ailleurs, l'IGF a apporté une contribution importante à la définition de la stratégie du développement durable en participant au Grenelle de l'environnement

en tant que rapporteur du groupe 6 du Grenelle intitulé « promouvoir des modes de développement écologiques favorables à la compétitivité et à l'emploi » qui a élaboré un ensemble de propositions visant notamment à :

- améliorer l'information du consommateur, à mieux encadrer la publicité et à promouvoir des modes de consommation plus écoresponsables ;
- « verdir » la fiscalité.

L'IGF a également participé à la révision générale des politiques publiques au profit du Medad (ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables), dont la création répond à l'exigence d'une meilleure intégration des objectifs environnementaux aux politiques d'infrastructures, d'énergie et d'urbanisme.

Par ailleurs, l'IGF a présidé la commission chargée de réviser la valeur tutélaire du carbone fixée en 2001 à 27 € la tonne de CO₂.

Développement durable

Zoom sur... La TVA sociale

Le principe de la TVA sociale est de substituer une fraction de la TVA à des cotisations sociales assises sur les seuls salaires. Le rapport réalisé par l'inspection générale des finances à la demande du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi, met en exergue les éléments suivants :

- premier enseignement : pour obtenir un effet favorable sur l'emploi, le supplément de TVA devrait être prioritairement affecté à des allégements de charges ciblés sur les bas salaires, car c'est au niveau des bas salaires que les allégements de charges ont le plus grand effet sur l'emploi ;
- deuxième enseignement : comme il ne reste quasiment plus, aujourd'hui, de cotisations de sécurité sociale obligatoires au niveau du Smic, le ciblage des baisses de charges pourrait prendre la forme d'une extension au-delà du Smic des 28 points d'allégements existant au niveau du Smic ;
- troisième enseignement : pour atténuer l'impact conjoncturel, la mise en place de la TVA sociale devrait s'accompagner d'une politique économique active de modération des prix. Comme le suggèrent les expériences

récentes dans les différents pays du monde, la solidité de la croissance est une condition essentielle pour mettre en place la TVA sociale. Il faudrait donc, en cas de mise en place de la TVA sociale, minimiser les risques conjoncturels, ce qui pourrait être fait en procédant à un basculement d'assiette d'ampleur initialement modérée, ainsi qu'en augmentant la concurrence dans la distribution ;

- quatrième enseignement : du fait des règles de bon fonctionnement du marché unique européen et de la réglementation communautaire, une expérimentation sectorielle ou géographique de TVA sociale apparaît très difficile.

Au-delà de ces premiers enseignements, la mission a souligné que la TVA sociale ne pourrait jouer qu'un rôle d'appoint dans la mise en place d'une stratégie d'amélioration de la compétitivité des entreprises françaises. De même, elle ne constituerait qu'un levier parmi d'autres pour obtenir une baisse du coût du travail : une taxe de lutte contre le changement climatique, par exemple, pourrait permettre de financer une baisse du coût du travail par une taxation plus forte des émissions de gaz à effet de serre et des pollutions.



LA PLURIANNUALITÉ DES FINANCES PUBLIQUES

Dans le cadre des travaux du Conseil d'orientation des finances publiques, le gouvernement a demandé en décembre 2006 à l'inspection générale des finances de formuler des propositions en vue de renforcer la gestion pluriannuelle des finances publiques.

La mission a dressé le bilan des outils de pluriannualité existants, notamment le programme de stabilité réalisé dans le cadre européen, les lois de programmation sectorielles et les contrats noués par la direction du Budget avec certaines administrations.

La mission a examiné les modèles de programmation pluriannuelle les plus avancés au sein de l'Union européenne en particulier à partir de l'étude détaillée de trois exemples : Royaume-Uni, Pays-Bas et Suède. Ces trois pays disposent d'une expérience de plus de dix ans. Ces exemples étrangers montrent que la pluriannualité est un élément clé pour la maîtrise des finances publiques et pour l'amélioration de la gestion publique.

La pluriannualité vise à « dépassionner » la procédure budgétaire, notamment en donnant de la visibilité aux gestionnaires. Les cibles stratégiques en matière de finances publiques, qu'il s'agisse du poids de l'endettement, du taux de prélèvements obligatoires ou du niveau du solde structurel des administrations, ne peuvent être atteintes que par des politiques de moyen terme poursuivies dans la continuité.

Les conditions de la réussite sont à la fois politiques et techniques.

Les trois pays étudiés se sont dotés d'une programmation à moyen terme de leurs finances publiques, indépendamment du pacte de stabilité et de croissance européen. Cette programmation est ferme en dépit de l'évolution possible des hypothèses macroéconomiques, ce qui évite de reporter l'effort de redressement en fin de période. Le consensus politique sur l'application stricte de ces règles a été la clé du succès.

Sur le plan technique, deux éléments sont structurants :

- la définition de règles d'autoassurance pour les gestionnaires (notamment d'un cadrage budgétaire pour les négociations salariales qui sont décentralisées au niveau des ministères) et la constitution de réserves budgétaires croissantes sur la période pour faire face aux aléas ;
- le développement de l'analyse des déterminants de la dépense à moyen terme et la systématisation des exercices de prévision d'évolution de la dépense.

Le constat dressé par la mission a montré que la France était très éloignée de ce modèle : les programmes de sta-

bilité n'ont pas de prise réelle sur la procédure budgétaire et n'ont jamais été respectés par le passé, en premier lieu en raison du dérapage des dépenses. La programmation à moyen terme de la direction du Budget est un exercice interne, non endossé politiquement et non communiqué aux ministères qui, de leur côté, ne réalisent pas de prévisions pluriannuelles. La programmation des autorisations d'engagement prévue par la Lolf reste embryonnaire.

En revanche, les éléments de pluriannualité sectorielle orientés « à la hausse » ne sont pas adoptés en fonction d'un équilibre d'ensemble des finances publiques. Les décisions visant la maîtrise des dépenses sont ainsi prises sur une base annuelle, voire infra-annuelle.

Ce pilotage aboutit en fait à déterminer par défaut les programmes non prioritaires et à constituer des sous-budgétisations. Paradoxalement, il conduit à restreindre considérablement la marge de manœuvre du pouvoir politique dans ses arbitrages.

Pour remédier à cette situation, l'IGF a formulé une série de recommandations visant à doter notre pays d'une procédure budgétaire profondément rénovée.

La première proposition est de définir une stratégie des finances publiques pour la durée de la législature, engagement politique indispensable à la programmation des dépenses publiques. La programmation pluriannuelle de l'ensemble des finances publiques doit devenir un exercice préalable à la procédure budgétaire. Cette stratégie définirait un objectif d'endettement et un objectif de solde structurel en fin de période. Elle serait déclinée pour chaque catégorie d'acteurs (État, sécurité sociale, collectivités locales) pour prendre acte que l'État ne pilote pas globalement la dépense publique et définirait une trajectoire pour les recettes et les prélèvements obligatoires. Les règles d'affectation des surplus éventuels de recettes par rapport à la trajectoire et le traitement des mesures nouvelles seraient décidées *ex-ante*.

Pour l'État, des plafonds de dépenses impératifs seraient fixés pour chaque année de la programmation. La mission a retenu une conception élargie par rapport au périmètre actuel de la norme de dépenses de l'État, de manière à se rapprocher de la comptabilité « maastrichtienne » (prélèvements sur recettes, variation de la dette de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale, remboursements et dégrèvements d'impôts locaux).

La deuxième proposition est de crédibiliser les plafonds annuels de dépenses de l'État par une programmation des dépenses à un niveau détaillé qui présente l'avantage de donner de la visibilité aux gestionnaires. Le niveau retenu est celui de la mission qui dans le cadre de la Lolf retrace

le mieux les politiques publiques. Cette programmation serait établie pour trois ans et révisable au bout de deux ans. Elle s'accompagnerait d'une analyse pluriannuelle en matière d'emploi et de masse salariale, et de prévisions partagées entre le Budget et les ministères.

Enfin, la mission a préconisé, avant de mettre en place la nouvelle procédure, de conduire une revue de programmes portant sur les dépenses et les recettes afin d'examiner l'utilité et l'efficacité des dépenses et d'identifier les sous-budgétisations.

Ces recommandations ont été intégrées pour l'essentiel dans le nouveau dispositif adopté par le gouvernement :

- la décision de mettre en place un budget pluriannuel a été confirmée par le président de la République le 12 décembre 2007 lors du 1^{er} conseil de la modernisation des politiques publiques ;
- ce budget pluriannuel, décrit notamment dans la circulaire du Premier ministre du 11 février 2008, va être mis en place selon les préconisations de l'IGF ;
- le budget pluriannuel s'appuiera sur la révision générale des politiques publiques ;
- le ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique a proposé aux organisations syndicales une évolution du calendrier des négociations salariales, de manière à les rendre cohérentes avec le calendrier budgétaire, en instituant notamment un rendez-vous triennal au printemps 2008 ;
- enfin, il est envisagé d'inscrire le budget pluriannuel dans une loi de programmation des finances publiques, qui précisera la trajectoire de finances publiques de manière plus fine que les actuels programmes de stabilité.

L'ÉCONOMIE DE L'IMMATÉRIEL

La commission sur l'économie de l'immatériel, mise en place en 2006 par Thierry Breton, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, coprésidée par le chef du service de l'IGF et Maurice Lévy, avait confirmé le changement de paradigme dans lequel évoluent les économies développées et avait permis, ce faisant, d'identifier de nombreux leviers d'accélération de la croissance française. Outre le chef du service de l'inspection générale des finances, sept inspecteurs généraux et inspecteurs des finances avaient participé à ce travail qui avait abouti à la formulation de soixante-huit propositions. Depuis la remise du rapport "L'économie de l'immatériel. La croissance de demain" en décembre 2006, près de la moitié de ces propositions ont été mises en œuvre, ou ont commencé à être mises en œuvre.

Dans le domaine de l'enseignement supérieur, de la gestion des actifs immatériels publics, du soutien aux PME innovantes, par exemple, des réformes très importantes sont intervenues dans le sens préconisé par le rapport.

Parmi celles-ci figurent notamment :

- la réforme du crédit d'impôt recherche adoptée dans le projet de loi de finances pour 2008 qui constitue un pas en avant important dans le soutien à la recherche privée et, en particulier, aux efforts des PME innovantes ;
- la loi du 10 août 2007 sur les libertés et responsabilités des universités qui transforme les universités, leur donnant des moyens, notamment financiers, et la liberté indispensables pour être plus réactives dans la compétition mondiale de la connaissance ;
- sur le plan international, la loi du 17 octobre 2007 qui a autorisé la ratification du protocole de Londres, comme le préconisait le rapport. Les entreprises françaises pourront dorénavant toujours déposer leurs brevets en français et le nombre de traductions au stade de la délivrance sera réduit, entraînant une diminution des coûts de dépôt de l'ordre de 25 % à 30 %. Par ailleurs, lors du G7 d'Heiligen-damm, en juin 2007, la France a proposé la création d'une structure internationale destinée à protéger et à promouvoir l'innovation au niveau mondial.

Surtout, les propositions les plus originales, celles portant sur la prise de conscience de l'existence et de la valeur des actifs immatériels publics se sont concrétisées, comme le préconisait le rapport, par la création de l'Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE) par l'arrêté du 23 avril 2007. Structure interministérielle de coordination et d'assistance, unique au monde, l'APIE :

- apporte une assistance méthodologique et opérationnelle aux gestionnaires publics pour le recensement, la protection et la valorisation de leurs actifs immatériels ;
- veille à la cohérence des cadres de gestion mis en œuvre et promeut les démarches les plus efficientes ;
- conçoit et met à disposition des administrations des outils spécifiques ;
- participe à l'élaboration et au suivi des règles de comptabilité publique relatives aux actifs immatériels.

Le champ d'actions de l'APIE a vocation à couvrir toute la palette des actifs immatériels, licences, brevets, marques, bases de données, fréquences, savoir-faire publics, droits d'accès, images publiques, etc.

Dans le cadre juridique ainsi défini, l'APIE s'est fixé deux ordres de priorité :

- des actions de fond : sensibilisation des gestionnaires publics et recensement des actifs immatériels avec la nécessité de définir la méthodologie, le périmètre et le calendrier. En collaboration avec la Comptabilité publique,

pour le bilan de l'État, et l'Insee, pour les comptes nationaux, l'APIE va donc avoir à définir les « règles du jeu » ;

- des réalisations à court terme avec efficacité et rapidité pour mieux sensibiliser les gestionnaires publics et initier la dynamique à partir de projets concrets. Ces projets peuvent se répartir en quatre grandes catégories :

- la valorisation des données et du patrimoine audiovisuel (fonds photographiques, bases de données, etc.) ;
- la valorisation du patrimoine historique (bâtiments, lieux, etc.) ;
- la valorisation de marques et de savoir-faire ;
- des projets transversaux, comme la mise en place d'un intérêt spécifique des administrations aux recettes tirées de la valorisation de leur patrimoine immatériel, la gestion des droits de propriété intellectuelle dans les marchés publics, la réflexion sur l'ouverture des sites internet publics à la publicité ou la création d'un portail www.france.fr

L'APIE mène également des missions d'expertise et d'appui, à la demande du cabinet du ministre ou d'établissements publics.

L'OPÉRATEUR NATIONAL DE LA PAYE (ONP)

Parmi les réformes décidées par le premier conseil de modernisation des politiques publiques qui s'est tenu le 12 décembre 2007 sous la présidence du président de la République, figure celle de la paye des agents publics. Elle repose sur « la création d'un opérateur national de paye au service de la restructuration de la chaîne paye ». Le cadre juridique de cet opérateur avait été préparé par un décret du 15 mai 2007 instaurant un service à compétence nationale chargé de la paye des fonctionnaires et agents de l'État.

Cette décision est l'aboutissement d'une série de travaux auxquels a contribué l'inspection générale des finances au travers d'une mission d'assistance, réalisée en 2005 et ayant conclu à l'opportunité de créer un opérateur national de paye et d'une mission conduite en 2006 pour analyser de façon systématique les processus de gestion des personnels dans les ministères et leur articulation avec la procédure de paye.

Ces travaux ont permis de tirer les conséquences d'un changement très profond des technologies de l'information qui permettent désormais de mieux répondre aux exigences d'une gestion moderne des personnels tout en

réduisant les coûts de gestion, ceci afin de contribuer à l'effort collectif de réduction des dépenses publiques.

Dès le milieu des années soixante, le processus de paye des agents de l'État a été organisé pour permettre l'informatisation de la procédure de paiement des salaires par les comptables publics. Du côté des ordonnateurs, les procédures de gestion des ressources humaines (RH) sont longtemps restées manuelles, avant d'être progressivement informatisées.

Les liaisons sur support papier entre ordonnateurs et comptables ont en grande partie cédé la place à des échanges informatisés, mais la logique générale du dispositif s'est maintenue. La coupure entre la gestion RH et le processus de paye continue de se traduire dans de nombreux ministères par des enregistrements redondants dans divers fichiers. Pour illustrer concrètement cette situation, la promotion d'un agent, enregistrée dans une ou plusieurs applications RH, est le plus souvent rassaisie pour alimenter le circuit d'information spécifique à la paye.

Le déploiement, en cours et surtout à venir, au sein de nombreux ministères, de systèmes d'information des ressources humaines (SIRH) repose sur des progiciels qui sont conçus, de façon native, pour alimenter un module de paye intégré, prolongement logique de la partie strictement gestion RH.

Dès lors, pour moderniser la gestion de la paye de ses agents, l'État devait choisir entre deux organisations intégrées :

- une logique d'intégration interne à chaque ministère : dans ce schéma, les ministères font chacun directement leur paye en sous-produit et dans le prolongement de la gestion RH ;
- une logique d'intégration entre le SIRH de chaque ministère et une application paye commune rénovée gérée par un opérateur national de paye.

C'est cette seconde approche que la mission d'assistance a recommandée après une comparaison des avantages et inconvénients de cette formule par rapport à la logique d'intégration verticale au sein de chaque ministère qui pouvait présenter, en première approche, l'image d'une grande rationalité technique. La mission a pris en compte les gains à attendre d'un processus de paye industrialisé, d'un professionnalisme renforcé, de contrôles mieux organisés et plus globalement d'une meilleure maîtrise du système. La mission s'est notamment appuyée sur une étude comparative de grandes organisations et d'entreprises, tant privées que publiques, dans les pays euro-



péens, ainsi qu'au Canada et aux États-Unis. La plupart de ces organisations, qui pratiquent une gestion déconcentrée des ressources humaines, ont un dispositif unitaire de paye. La mission en a retenu les meilleures pratiques.

C'est donc cette approche reposant sur un opérateur national de paye que les autorités publiques françaises ont validé en mai 2007.

Cet opérateur sera le porteur d'un projet informatique de grande ampleur bâti autour d'un progiciel de paye avec lequel s'articuleront les SIRH des directions. Son déploiement devrait commencer en 2013.

L'IGF accompagnera la mise en œuvre de l'opérateur national de paye au travers de la présidence du comité d'orientation stratégique de ce projet.

Elle poursuivra également ses travaux dans le cadre de la révision générale des politiques publiques afin de recommander les évolutions organisationnelles sur un plan interministériel susceptibles de réduire, d'ores et déjà, au maximum les coûts de gestion tout en assurant un meilleur service.

deçà des objectifs fixés pour 2010 que ce soit en matière de compétences en lecture, de sorties précoces du système éducatif (17 % de jeunes sortent sans diplôme soit 120 000 jeunes en 2005) ou de nombre de jeunes terminant avec succès le second cycle du secondaire (64,3 % ont obtenu le bac en 2006).

Le système éducatif ne corrige pas suffisamment les inégalités sociales. L'origine sociale des élèves a un impact sur les résultats (21 %) plus grand en France que dans les pays de l'OCDE (14 %). Les enfants d'immigrés de première comme de seconde génération réussissent moins bien que dans des pays à forte immigration comme le Canada ou l'Allemagne.

Les travaux menés par l'inspection générale des finances ont permis de mettre en valeur les résultats de ces enquêtes internationales auxquelles la France prêtait jusqu'alors, malgré les travaux du Haut conseil pour l'évaluation de l'école, peu d'attention. Les différents audits ont également souligné que ces résultats sont d'autant plus préoccupants que l'effort financier consacré à l'enseignement scolaire est relativement élevé. En 2004, la France consacrait 6,1 % de son PIB à l'enseignement scolaire et universitaire¹⁴ contre 5,7 % pour la moyenne de l'OCDE.

Cet effort est cependant déséquilibré. La France consacre des moyens plus importants pour scolariser les jeunes enfants que pour la formation supérieure après le baccalauréat.

Les comparaisons internationales effectuées à l'occasion des missions de l'IGF confirment ce que de nombreuses études¹⁵ ont montré : le système éducatif français connaît des difficultés particulières pour répondre aux critiques qui lui sont adressées sur ses résultats. Ces difficultés sont de trois ordres :

- le système éducatif a beaucoup de difficultés à gérer l'hétérogénéité des élèves. L'école unique ne s'est mise en place que très progressivement et elle est encore contestée. Les évaluations internationales montrent cependant que les systèmes les plus efficaces et les plus équitables (c'est-à-dire ceux dans lesquels le plus grand nombre

L'ÉVALUATION DES PERFORMANCES DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

En 2007, trois études internationales ont confirmé que les résultats du système éducatif, en France, sont insuffisants. Dans l'enquête PIRLS¹² la France atteint un score de 522 points inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE (535) ou à la moyenne des pays européens (536) et se classe au 19^e rang. Dans l'enquête PISA¹³, les résultats de la France diminuent par rapport à ceux enregistrés en 2003 : de 511 en 2003 à 496 en 2006 en culture mathématique ; en compréhension de l'écrit le score passe de 505 en 2000 à 488 en 2006. Enfin, dans l'évaluation faite par l'Union européenne au titre des engagements dits de Lisbonne, la France reste, comme la plupart des pays européens, en

% scolarisés	< 4 ans ¹⁶	15 à 19 ans	20 à 29 ans
France	112,9	86,2	20,1
Moyenne OCDE	68,5	81,5	24,9

(12) Effectuée dans quarante pays, tous les cinq ans, l'enquête PIRLS évalue les capacités de lecture des écoliers de CM1.

(13) Effectuée par l'OCDE auprès de 400 000 élèves de quinze ans représentant cinquante-sept pays dont les trente membres de l'OCDE, l'enquête PISA évalue les élèves tous les trois ans dans trois domaines : culture mathématique, compréhension de l'écrit et culture scientifique. L'un des domaines est analysé à chaque fois de façon plus approfondie : en 2006, la culture scientifique.

(14) Dépenses publiques et privées dont 5,7 % pour les dépenses publiques et 0,4 pour les dépenses privées.

(15) Voir en particulier Nathalie Mons, *Les nouvelles politiques éducatives*, PUF 2007.

(16) En France, ce taux inclut les enfants de 2 à 3 ans, hors ceux-ci ne sont pas comptés dans la population de référence d'où le taux supérieur à 100 %.

d'élèves obtient les meilleurs résultats) sont ceux qui savent, au sein d'une école qui a les mêmes objectifs, différencier l'offre de formation selon les besoins des élèves. La France est restée attachée en fait à une organisation en filières dont le principe est l'orientation précoce en fonction des capacités estimées de l'enfant ;

- l'idée que le système éducatif a, vis-à-vis des familles et des élèves, une obligation de résultat est encore largement contestée parmi les acteurs du système éducatif. En dépit du fait que depuis la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989, le système éducatif a des obligations de résultat¹⁷, les tentatives faites pour modifier le mode de pilotage du système éducatif n'ont pas encore abouti : l'offre de formation reste déterminée de façon centralisée, les établissements n'ont qu'une autonomie limitée pour adapter leur offre aux besoins des publics qu'ils accueillent et aucun système d'évaluation des résultats des établissements et des enseignants n'a été mis en place ;
- en dépit d'une demande croissante des familles et des jeunes pour que le système éducatif donne à tous une qualification pour s'insérer dans le marché du travail, objectif fixé par la loi depuis 1989, de nombreux acteurs du système éducatif continuent de penser que la mission principale de l'école est plus de discerner des capacités que de produire des compétences¹⁸ pour armer les élèves dans la compétition internationale. La modernisation du système éducatif est donc aussi un enjeu culturel.

LES DISPOSITIFS D'ACCUEIL TÉLÉPHONIQUE DANS L'ADMINISTRATION

En raison d'un mécontentement et de doléances récurrentes des usagers concernant le tarif des numéros « surtaxés », et quelquefois la qualité des communications adressées aux centres d'appels téléphoniques publics, il a été demandé à l'IGF de mener, avec l'inspection générale des affaires sociales, l'inspection générale de l'administration et le Conseil général des technologies de l'information, un audit de modernisation sur l'« accueil à distance » des particuliers dans les administrations.

Cet audit conjoint a eu lieu entre février et août 2007 sous la coordination de l'IGF, qui a ensuite assuré, entre septembre et décembre, une mission complémentaire d'éva-

luation des mesures concrètes à prendre à court terme.

L'examen a porté sur l'accueil téléphonique, l'utilisation d'internet et la messagerie électronique, qui sont à la fois complémentaires et partiellement substituables. Son périmètre – centres d'appels interministériels, Santé, Travail et régimes sociaux, préfectures, Économie-Finances – a été tracé de manière assez vaste pour être représentatif des services publics d'État et sociaux.

Les préconisations ont porté sur les questions d'organisation et les problèmes de tarification. La mission d'audit a recommandé de réaliser, dans le cadre de chaque ministère ou à la faveur des fusions administratives en cours (DGI-DGCP, Unedic-ANPE), une clarification et un rapprochement de la configuration des centres d'appels, nombreux et souvent trop petits au détriment du coût et de la qualité du service.

Elle a constaté la diversité, le manque de transparence et le niveau souvent élevé des tarifs imposés aux usagers du fait du recours aux «numéros spéciaux» surtaxés. Sur ce point, la mission a considéré qu'une extension de la gratuité au-delà des situations d'urgence ou de détresse sociale serait coûteuse et génératrice d'effets indésirables, mais elle a jugé souhaitable, et possible sans obérer les finances publiques, un abaissement généralisé de la tarification des numéros spéciaux surtaxés de l'administration.

Ces recommandations ont été rapidement et largement suivies d'effet :

- pour les aspects tarifaires, l'orientation a été retenue dès septembre 2007 par le ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique de faire passer les centres d'appels des administrations à la tarification courante des numéros ordinaires (« tarification locale ») ;
- pour la configuration d'ensemble et l'amélioration de la gestion des centres d'appels, plusieurs autres décisions ont été prises dans le cadre du conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007, qui a clôturé la première étape de la révision générale des politiques publiques ;
- extension à toutes les administrations d'État des garanties données au public sur la qualité de l'accueil (physique et à distance) ;
- amélioration de l'efficacité de l'accueil téléphonique, avec un audit annuel de chaque dispositif ministériel ;
- amélioration et rationalisation du dispositif inter-

(17) « La nation se fixe comme objectif de conduire d'ici à dix ans, l'ensemble d'une classe d'âge au minimum au niveau du CAP ou du BEP et 80 % au niveau du baccalauréat ».

(18) Voir sur ce sujet Denis Meuret, *Gouverner l'école*, PUF 2007.

ministériel d'accueil téléphonique, par l'élargissement des horaires d'accès de l'accueil téléphonique interministériel de base (numéro d'appel 39-39), l'extension des services rendus par le dispositif et le resserrement de la configuration par la suppression de huit des neuf centres existants pour l'accueil de « deuxième niveau » ;

- renforcement de l'accueil électronique par la création d'un portail internet unique de renseignements administratifs et de téléprocédures, l'adoption d'une charte ergonomique pour tous les services en ligne et la mise place d'un accusé de réception pour toute demande formulée par courriel.

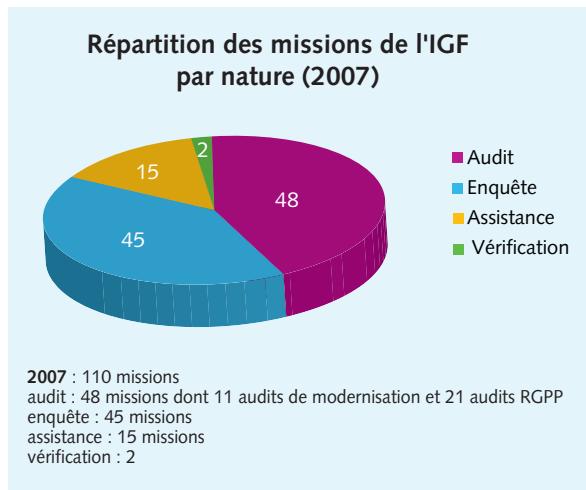


TROISIÈME PARTIE

L'activité de l'IGF en chiffres

En 2007, l'IGF a conduit cent dix missions dont quarante-cinq missions d'enquête, quarante-huit missions d'audit (dont onze audits de modernisation et vingt-et-un audits dans le cadre de la RGPP) et quinze missions d'assistance.

L'activité 2007 de l'IGF a été marquée à nouveau par le nombre important d'audits réalisés, du fait notamment de la participation de l'inspection aux travaux de la RGPP et aux dernières vagues des audits de modernisation.



L'augmentation du nombre de missions d'enquête s'est poursuivie en 2007, année marquée notamment par des missions qui ont particulièrement mobilisé les ressources

de l'inspection, notamment la mission sur la mise en œuvre du prélèvement de l'impôt à la source, la mission sur l'articulation entre les finances de l'État et les finances de la sécurité sociale, la mission sur l'autonomie des universités, la mission sur le revenu de solidarité active et enfin la mission sur la fiabilisation des prévisions de départ à la retraite dans la fonction publique.

L'ensemble des audits conduits en 2007 a mobilisé 63 % du temps inspecteur du service dont 34% pour les audits RGPP. Les missions d'enquêtes et d'évaluation ont augmenté en nombre et ont mobilisé 32 % du temps inspecteur sur l'année 2007.

Le nombre moyen d'inspecteurs généraux et d'inspecteurs des finances est de deux pour les missions conduites en 2007, excepté pour les deux missions de vérification des services des ministères chargés de l'Économie et du Budget qui mobilisent un plus grand nombre d'inspecteurs des finances et comptent pour 5 % du temps inspecteur du service. Chaque pôle RGPP a mobilisé entre deux et quatre inspecteurs généraux et inspecteurs des finances.

Hormis les missions d'audit RGPP qui se sont déroulées sur l'ensemble du second semestre, de juillet à décembre 2007, la durée moyenne des missions de l'IGF conduites en 2007 a été légèrement inférieure à trois mois.

Les principales missions de l'inspection générale des finances

- **Les missions de vérification :** il s'agit du contrôle des services du ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi et du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, des organismes placés sous leur tutelle, des organismes bénéficiant du concours public, des ordonnateurs secondaires de l'État, des comptables publics et des entreprises soumises au contrôle économique et financier de l'État. Les missions de vérification sont centrées sur l'examen approfondi de la régularité sans exclure l'appréciation de la performance ;
- **les missions d'audit** de structures publiques (administrations, entreprises publiques, établissements publics, notamment) ou de procédures ont pour objectif d'en évaluer et d'en améliorer la performance. À ce titre, l'IGF est le service qui a contribué le plus largement au programme d'audit de modernisation lancé par le gouvernement de juillet 2005 à juin 2007;
- **les missions d'enquête** portent sur des politiques publiques et prennent en compte, le cas échéant, les pratiques en usage à l'étranger ;
- **les missions d'assistance** sont centrées sur l'élaboration ou la mise en œuvre d'un projet et réalisées en appui ou à la demande expresse d'un ministère, d'une direction d'administration centrale ou d'un organisme public. Il peut également s'agir du rôle de rapporteur d'une commission.

Les inspecteurs généraux des finances exercent également la surveillance territoriale des services déconcentrés du ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi et du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique. Ils assurent par ailleurs la liaison permanente avec les diverses administrations de ces ministères ainsi qu'avec les autres départements ministériels. Ils jouent également un rôle de force de proposition pour la réforme-modernisation des deux ministères. Ils sont responsables en tant que "référent" du suivi et de la gestion des connaissances sur des secteurs ou des politiques publiques.

PARTICIPATION DE L'IGF AU PROGRAMME D'AUDITS DE MODERNISATION (2005-2007)

L'IGF a participé au premier semestre 2007 à treize audits

de modernisation dans le cadre de l'avant-dernière vague d'audits. De 2005 à 2007, l'IGF a été l'inspection générale qui a le plus participé aux audits de modernisation (cent tente-huit participations), sur un périmètre d'activité très largement interministériel.

Participation de l'IGF à l'ensemble des vagues des audits de modernisation (2005 à 2007)

Vague	Ministère	Audits
V1	Ministère des Affaires étrangères	<ul style="list-style-type: none"> • La politique de l'emploi local dans les services français au sein de l'OCDE
	Ministère de la Culture et de la Communication	<ul style="list-style-type: none"> • L'archéologie préventive
	Ministère de la Défense	<ul style="list-style-type: none"> • La gestion des centres payeurs des armées
	Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	<ul style="list-style-type: none"> • L'organisation des examens et concours de l'Éducation nationale
	Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie	<ul style="list-style-type: none"> • La déclaration de l'impôt sur le revenu sur internet • La modernisation du paiement des amendes
	Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire	<ul style="list-style-type: none"> • Le fonctionnement administratif et budgétaire de la police de l'air et des frontières de l'aéroport de Roissy
	Ministère de l'Outre-mer	<ul style="list-style-type: none"> • La résorption de l'habitat insalubre outre-mer
	Ministères sociaux	<ul style="list-style-type: none"> • La collecte de la taxe pour le développement de l'apprentissage
V2	Ministère des Affaires étrangères	<ul style="list-style-type: none"> • La mise en place de services administratifs et financiers uniques (SAFU) dans les services à l'étranger
	Ministère de la Culture et de la Communication	<ul style="list-style-type: none"> • Modernisation et rationalisation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre sur les monuments historiques
	Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	<ul style="list-style-type: none"> • La grille horaire des enseignements au lycée • Les décharges statutaires des enseignants du second degré
	Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie	<ul style="list-style-type: none"> • La gestion des taxes locales d'équipement et des taxes rattachées • L'extension du champ de compétence des centres d'encaissement du Trésor public
	Ministère de l'Intérieur	<ul style="list-style-type: none"> • L'indemnisation des refus de concours de la force publique
	Ministère de l'Outre-mer	<ul style="list-style-type: none"> • La politique du logement social outre-mer
	Ministères sociaux	<ul style="list-style-type: none"> • Les modalités de gestion et d'attribution de l'allocation adulte handicapé
V3	Ministère de la Culture et de la Communication	<ul style="list-style-type: none"> • Modalités d'intervention de l'État dans le domaine des arts plastiques
	Ministère de l'Énergie et du Développement durable	<ul style="list-style-type: none"> • Adéquation entre les missions et l'organisation de l'administration du ministère de l'Énergie et du Développement durable
	Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	<ul style="list-style-type: none"> • Carte de l'enseignement professionnel et offres d'options dans les établissements professionnels • La gestion des bourses dans l'enseignement supérieur • La grille horaire des enseignements au collège

Participation de l'IGF à l'ensemble des vagues des audits de modernisation (2005 à 2007)

Vague	Ministère	Audits
V4	Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie	<ul style="list-style-type: none"> La fonction juridique du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie Le traitement des opérations de commerce international des grandes entreprises
	Ministère de l'Outre-mer	<ul style="list-style-type: none"> Les exonérations de charges outre-mer
	Ministères sociaux	<ul style="list-style-type: none"> La gestion de l'allocation spécifique de solidarité Conséquences de la décentralisation sur l'organisation et l'activité des administrations de l'État - Ministère de l'Emploi et de la Cohésion sociale, ministère de la Santé et des Solidarités La rationalisation de la gestion des aides personnelles au logement
	Interministériel	<ul style="list-style-type: none"> Achats
	Ministère de la Culture et de la Communication	<ul style="list-style-type: none"> Modalités d'attribution et de suivi des crédits d'intervention en faveur du spectacle vivant
	Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	<ul style="list-style-type: none"> Le pilotage du système éducatif dans les académies à l'épreuve de la Lolf
V5	Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie	<ul style="list-style-type: none"> Les aides aux entreprises Le programme Chorus Les outils de pilotage et d'information des remboursements et dégrèvements des impôts locaux
	Ministère de l'Outre-mer	<ul style="list-style-type: none"> L'indemnité temporaire de retraite
	Ministères sociaux	<ul style="list-style-type: none"> Adéquation missions-moyens de l'administration centrale et des services déconcentrés de l'administration sanitaire et sociale La gestion de l'allocation parent isolé
	Interministériel	<ul style="list-style-type: none"> La gestion administrative et de la paie des personnels La préparation des dossiers de pension des fonctionnaires de l'État
	Ministère des Affaires étrangères	<ul style="list-style-type: none"> Le financement de la coopération et de l'aide publique au développement
	Ministère de la Culture et de la Communication	<ul style="list-style-type: none"> Le pilotage et la tutelle des opérateurs au ministère de la Culture
V6	Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	<ul style="list-style-type: none"> La contribution des nouvelles technologies à la modernisation du système éducatif La formation continue dans les établissements d'enseignement supérieur
	Ministère de l'Équipement	<ul style="list-style-type: none"> Conséquences de la décentralisation sur l'organisation et l'activité des administrations de l'État
	Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie	<ul style="list-style-type: none"> La gestion de la prime pour l'emploi La collecte électronique par l'Insee des données d'état civil et du recensement
	Ministères sociaux	<ul style="list-style-type: none"> Les agences régionales d'hospitalisation et le pilotage des dépenses hospitalières L'aide médicale d'État
	Interministériel	<ul style="list-style-type: none"> Formation des agents civils et militaires remplissant des fonctions de sécurité

Participation de l'IGF à l'ensemble des vagues des audits de modernisation (2005 à 2007)

Vague	Ministère	Audits
V6	Ministère des Affaires étrangères	<ul style="list-style-type: none"> • La généralisation de la biométrie dans les visas
	Ministère de la Culture et de la Communication	<ul style="list-style-type: none"> • La chaîne du livre
	Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	<ul style="list-style-type: none"> • Les aides financières aux élèves
	Ministère de la Justice	<ul style="list-style-type: none"> • La programmation pluriannuelle des investissements du ministère de la Justice • Le transfert à l'administration pénitentiaire de la mission de garde et d'escorte des détenus hospitalisés
	Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire	<ul style="list-style-type: none"> • Allocation des moyens financiers et humains dans les réseaux des services déconcentrés de l'État
	Ministère de l'Outre-mer	<ul style="list-style-type: none"> • La TVA non perçue récupérable
	Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie	<ul style="list-style-type: none"> • Le classement des hébergements touristiques
	Services du Premier ministre	<ul style="list-style-type: none"> • La coordination du travail interministériel
	Ministères sociaux	<ul style="list-style-type: none"> • La politique immobilière des établissements publics de santé • Les aides à la création d'entreprises
	Interministériel	<ul style="list-style-type: none"> • L'accueil à distance dans les administrations • État du parc bureautique de l'administration

Source : DGME

Les audits de modernisation (mis en place par la circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2005) ont concerné tous les ministères à raison de plusieurs audits lancés tous les trois mois. Ces audits se sont inscrits dans une démarche de performance renforcée par la Lolf visant à faire passer l'État d'une logique de moyens à une logique de résultats. L'implication de l'IGF dans la réalisation de ces audits dès 2005 a traduit sa vocation naturelle à intervenir au service de la modernisation de l'État. Ainsi, elle a été systématiquement mobilisée pour les audits concernant les sujets économiques et financiers et les administrations financières. Elle a également été sollicitée pour conduire les audits de modernisation sur des thématiques transversales (politique des achats, gestion administrative et de la paye, préparation des dossiers de pension des fonctionnaires de l'État...) impliquant plusieurs ministères.

PARTICIPATION DE L'IGF AUX AUDITS DU COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'AUDIT DES PROGRAMMES (CIAP)

L'inspection générale des finances participe en tant que membre permanent aux travaux du CIAP. C'est également un inspecteur général des finances qui assure la présidence du Comité. Le CIAP réunit des membres des corps d'inspection ou de contrôle de chaque ministère ayant la responsabilité d'au moins une mission du budget de l'État. Il est ainsi composé de quatorze membres, en dehors de son président. Chaque année le CIAP dresse la liste des programmes qui vont faire l'objet d'un audit. Chaque audit de programme est réalisé par une équipe de trois auditeurs que les corps d'inspection des ministères mettent à la disposition du CIAP, chaque auditeur relevant d'un corps d'inspection différent. Les travaux de chaque équipe se concluent par un rapport qui présente les constats effectués à partir des questions figurant dans le guide d'audit du CIAP et, à partir de ces constats, formule des recommandations au ministère concerné pour améliorer la qualité de l'information qu'il produit à l'appui du programme qui a été audité. Comme pour les rapports de l'IGF, les procédures d'audit du CIAP sont contradictoires. En 2007, l'IGF a participé à six audits CIAP.

Cycle	Ministère	Mission Lolf	Programme Lolf
1 ^{er} trimestre 2007	Intérieur et collectivités territoriales	Politique des territoires	112 - Aménagement du territoire
	Économie, finances et industrie	Aide publique au développement	110 - Aide économique et financière au développement
2 ^e trimestre 2007	Affaires étrangères	Aide publique au développement	209 - Solidarité à l'égard des pays en développement
	Emploi, cohésion sociale et logement	Travail et emploi	133 - Développement de l'emploi
4 ^e trimestre 2007	Économie, finances et emploi	Engagements financiers de l'État	145 - Épargne
	Économie, finances et emploi	Travail et emploi	103 - Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi

Le rapport annuel d'activité du CIAP est en ligne sur le site www.performance-publique.gouv.fr



ÉVOLUTION DES MISSIONS

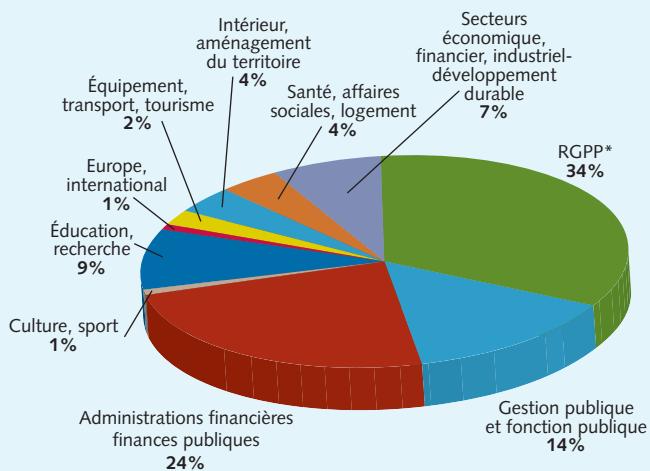
Depuis 2006, l'IGF conduit plus de la moitié de ses missions avec d'autres inspections générales ou corps de contrôle. En 2007, parmi les cent dix missions réalisées, soixante-trois missions ont été des missions conduites

conjointement. Ce travail conjoint intervient essentiellement dans le cadre des missions d'audit et d'enquête qui associent l'IGF et des membres des équipes de l'inspection générale du ministère concerné comme cela a été le cas pour les audits du programme d'audits de modernisation et pour la RGPP.

Nombre de missions-nombre de missions conjointes (2004-2007)



Répartition des missions de l'IGF par secteur d'activité (en temps inspecteur) en 2007



(*) Les travaux relatifs à la RGPP ont eux-mêmes porté sur l'ensemble des ministères (cf. tableau page 8)



44

En 2007, l'IGF a mobilisé sur toute l'année un tiers de son temps aux audits RGPP (temps concentré sur le second semestre) et un autre tiers aux problématiques touchant à la fonction publique et aux administrations financières. En dehors des audits RGPP conduits sur l'ensemble des politiques publiques et sur l'appareil productif des ministères, l'IGF est intervenue sur les autres thématiques pour un autre tiers de son temps, principalement au premier semestre 2007. Ces missions ont notamment permis de poursuivre des travaux déjà entamés dans le domaine de l'enseignement scolaire, de l'enseignement supérieur et de la recherche, de la gestion publique et sur les questions sociales.

ÉVALUATION DES TRAVAUX DE L'IGF

L'inspection générale des finances mesure le degré de satisfaction des commanditaires de ses travaux de conseil, d'études et audits.

Leur satisfaction se mesure à partir de questionnaires qui portent sur les délais de réalisation, la qualité du dialogue avec l'inspection et la qualité des travaux rendus. Les réponses sont agrégées de telle sorte que soit dégagé un taux de satisfaction synthétique. Ce taux, qui est calculé sur des questionnaires dont le taux de retour est de plus de 50 %, ressort à 90 % de satisfaction. Cet indicateur synthétique sera dans l'avenir complété de sous-indicateurs plus détaillés (qualité en termes de délais, dialogue, diagnostic, propositions et de forme).

DES RESSOURCES HUMAINES AU SERVICE D'UNE STRATÉGIE

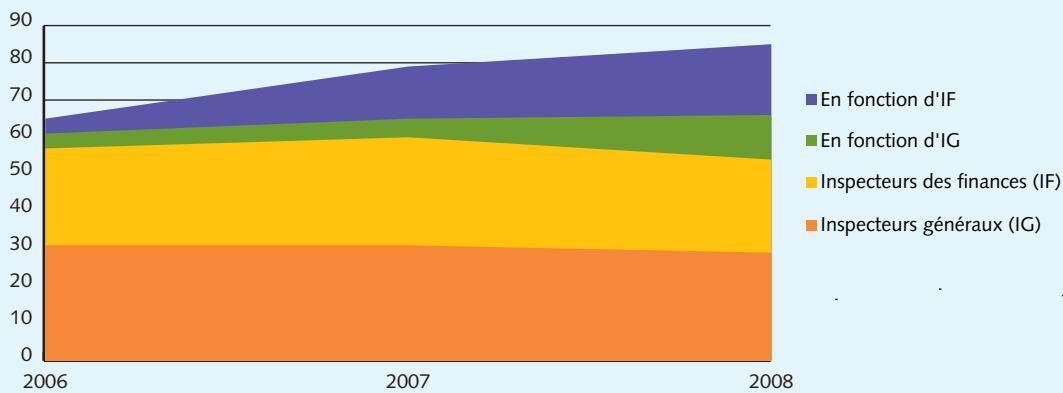
L'IGF a profondément changé son modèle de gestion des ressources humaines en 2006¹⁹ en modifiant son statut particulier.

Cette modification statutaire est intervenue dans le cadre d'orientations stratégiques données à l'IGF visant à adapter son offre et à mieux répondre à la demande des pouvoirs publics, dans un contexte où les besoins d'audits et de modernisation se sont fortement accrus.

Il convenait que l'IGF, appelée à se mobiliser davantage sur des missions d'aide à la décision stratégique dans la conduite des politiques publiques et sur les grands enjeux de modernisation de l'Etat, se renforce en nombre et diversifie ses recrutements.

Le nouveau cadre statutaire a permis d'accroître les nominations au grade d'inspecteur général au tour extérieur et de s'assurer de nouvelles collaborations dans un vivier très large, pour occuper des fonctions d'inspecteur des finances et d'inspecteur général, en complément des nominations des inspecteurs généraux en service extraordinaire, pour les profils les plus expérimentés.

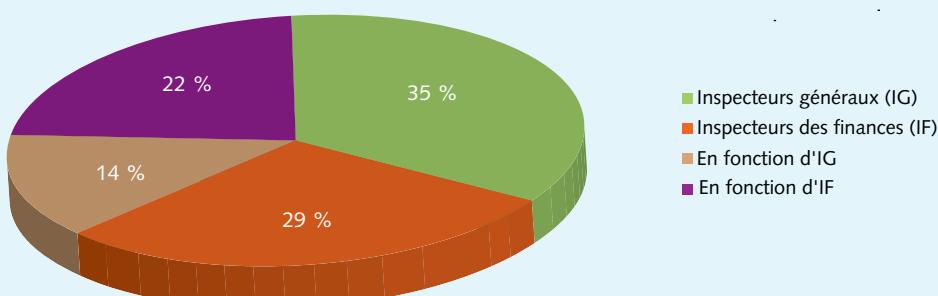
Ouverture de l'IGF à de nouveaux profils



L'ouverture du corps a été rapidement mise au service de la stratégie de modernisation de l'Etat et de ses interventions. Au 1er janvier 2008, les personnels faisant fonction

d'inspecteurs et d'inspecteurs généraux des finances représentaient ainsi 36% de la totalité des effectifs en service à l'IGF.

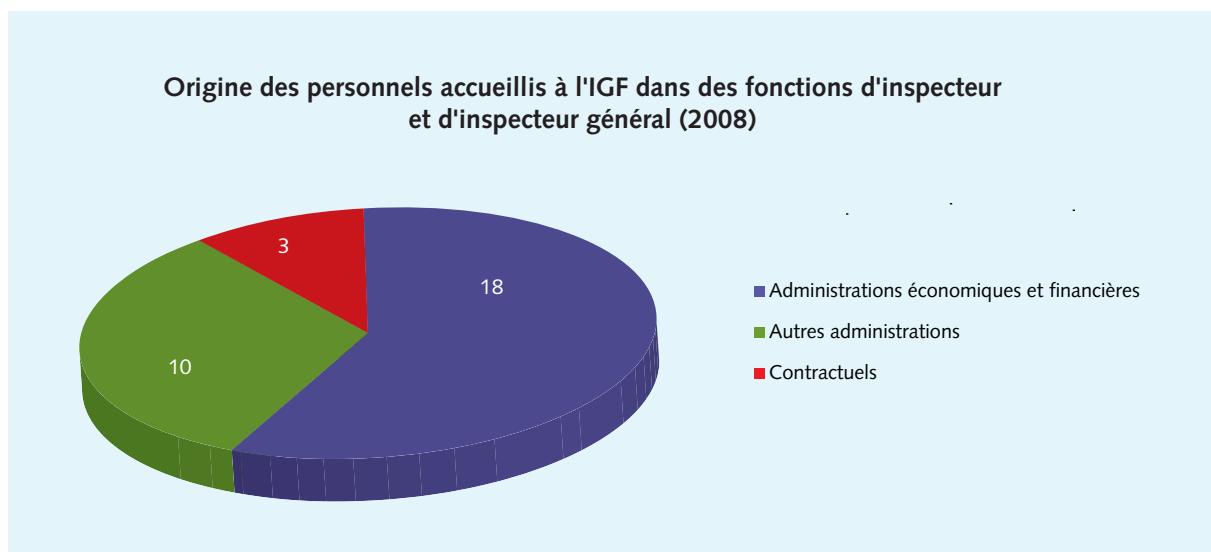
Inspecteurs et inspecteurs généraux des finances en activité au service de l'IGF (2008)



(19) Décret n° 2006-1213 du 4 octobre 2006.

L'accueil de hauts fonctionnaires des administrations économiques et financières, de membres de grands corps d'ingénieurs, du corps préfectoral, de magistrats, de sta-

tisticiens et d'auditeurs contractuels, constitue une valeur ajoutée pour les travaux de l'inspection générale des finances.



Les compétences complémentaires ainsi apportées par ces nouveaux recrutements sont d'une très grande diversité tant sur les secteurs : assurance, banque, affaires internationales... que sur les métiers : analyse économique, statistique, management...

Par ailleurs, l'IGF a modernisé ses méthodes en vue notamment de mieux capitaliser son expérience interne. C'est ainsi qu'a été créée la fonction de **référent** sectoriel confiée à des inspecteurs généraux. Cette fonction vise à structurer, au sein du service de l'inspection générale des finances, l'expertise sur les politiques publiques (par exemple dans les domaines de la justice, de l'agriculture, du développement durable, de la recherche, des affaires sociales...) et sur des questions transversales. Le secteur de référence permet de développer une expertise particu-

lière au bénéfice du service, mais ne s'analyse pas comme une spécialisation. Cette fonction conduit à développer le suivi dans la durée d'un secteur de référence. Par ailleurs, la connaissance de ce secteur permet de nourrir la réflexion collective de l'IGF et contribue à la programmation des missions. Les référents sont également chargés de l'analyse des suites des propositions faites. Les inspecteurs généraux référents conseillent le service et les missions, en contribuant, lors du démarrage des missions, à leur cadrage ; ils peuvent être consultés par les membres du service sur les problématiques relevant de leur secteur et lors de réunions d'avancement des missions concernant leur secteur. Une responsabilité capitale leur est également confiée qui consiste à identifier les éléments recueillis par les missions qui peuvent utilement être capitalisés par le service en vue de ses différentes activités.

ANNEXE

LISTE DES RAPPORTS PUBLIÉS EN 2007 SUR LE SITE INTERNET DE L'IGF

WWW.IGF.MINEFI.GOUV.FR

- L'accueil à distance dans les administrations
- Les achats publics socialement responsables (APSR)
- Les aides financières aux élèves
- Les aides publiques aux entreprises
- Cahier des charges établi en vue de l'élargissement des compétences des universités prévu par la loi relative aux libertés et responsabilités des universités
- Le classement des hébergements touristiques
- La collecte électronique par l'Insee des données d'état civil et du recensement
- La contribution des nouvelles technologies à la modernisation du système éducatif
- La coordination du travail interministériel
- Le dossier médical personnel
- L'évolution de la législation relative aux mises à la retraite d'office
- La fonction juridique au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
- La garde et l'escorte des détenus hospitalisés
- La gestion de la prime pour l'emploi
- La gestion pluriannuelle des finances publiques
- Les installations de cogénération sous obligation d'achat
- L'impact de la décentralisation sur les administrations d'État - Affaires sociales
- Les impacts de la décentralisation sur les administrations d'État - Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer
- La mesure du pouvoir d'achat (Rapport de la Commission sur « la mesure du pouvoir d'achat »)
- Les méthodes statistiques d'estimation du chômage
- La mise en place du revenu de solidarité active
- L'optimisation de la desserte aérienne des départements d'outre-mer
- Le pilotage et la tutelle des opérateurs du ministère de la Culture
- La préparation des dossiers de pensions des fonctionnaires de l'État
- La presse au défi du numérique
- La programmation pluriannuelle des investissements du ministère de la Justice
- La TVA non perçue récupérable
- La valorisation de la recherche



Conception studio graphique Sircom

Mai 2008

