



MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA RELANCE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Inspection générale
des finances

Rapport d'activité 2020

Rapport d'activité 2020

Inspection
générale
des finances

Sommaire

3	Éditorial
4	Les instantanés 2020
6	Chiffres clés 2020
8	Le visage de l'Inspection générale des finances en 2020
10	Missions et ressources
11	Métiers
14	Méthodologie
18	Déontologie
18	Ressources humaines
24	Parcours
38	Une ouverture sur l'international
42	Les thèmes majeurs d'intervention de l'IGF en 2020
44	Économie et numérique
50	Santé et social
56	Finances publiques et fiscalité
62	Politiques sectorielles
48	Gestion de crise
84	Gestion de sortie de crise
98	Annexes

Éditorial

L'année 2020 a été, pour l'Inspection générale des finances (IGF) comme pour toute l'administration, une année placée sous le sceau de l'urgence, de la mobilisation et de la réactivité. Dès le commencement de la crise sanitaire, l'Inspection générale des finances – au même titre que les autres inspections interministérielles – a déployé ses effectifs et ressources pour appuyer les différentes administrations, cellules de crise, établissements publics, face à la nécessité d'une action rapide, déterminée et coordonnée pour répondre aux enjeux de la crise et aider au mieux nos concitoyens.

Santé publique France, AP-HP, direction générale des entreprises (DGE), direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), cellule de crise interministérielle (CIC), cellule de continuité économique (CCE), centre de crise sanitaire (CCS) au ministère des solidarités et de la santé, les inspectrices et inspecteurs des finances se sont employés à être partout où on avait besoin d'eux. À la gestion de l'urgence, aux besoins et aux commandes inédites, a rapidement succédé la gestion des conséquences économiques de la première vague de la crise sanitaire. L'IGF s'est alors attachée à répondre agilement aux demandes exprimées par ses commanditaires.

En parallèle, l'IGF a continué à mener les missions traditionnelles dont elle a l'expertise : analyses économiques, sujets budgétaires, fiscalité, innovation, développement durable, logement, transports, culture, agriculture, protection sociale, collectivités territoriales... Les thèmes d'intervention des quelques 70 missions, hors gestion de crise, réalisées dans l'année ont été nombreux. Cette diversité est le reflet de la vocation interministérielle de notre service, dont les rapports ont pour ambition de rayonner au-delà de nos ministères de rattachement – le ministère de l'Économie et des Finances d'une part, le ministère de l'Action et des Comptes publics d'autre part – afin d'alimenter l'ensemble de la sphère publique.

L'activité dense et particulière de l'année écoulée a été menée en conservant, à chaque mission, notre marque de fabrique : le souci de l'objectivation des constats – n'affirmer que ce qui a pu être démontré –, la rigueur des analyses et l'indépendance des conclusions au service de la qualité de nos rapports et du caractère opérationnel de nos recommandations.

Je souhaite que ce rapport d'activité puisse servir deux desseins : donner une vision de nos travaux qui en souligne la variété et la transversalité et faire connaître les femmes et les hommes qui en sont le cœur et partagent le même désir d'une action publique efficace et guidée par la recherche de l'intérêt général.

Marie-Christine Lepetit

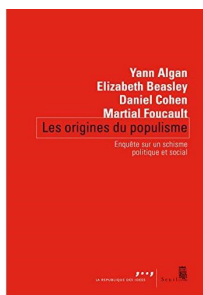
Chef du service
de l'Inspection générale des finances



Marie-Christine Lepetit,
chef du service et du corps de l'IGF

Les instantanés 2020

La vie du service



Janvier

Intégration de la nouvelle promotion
d'inspecteurs des finances

Janvier

Rencontre avec Daniel Cohen
et Yann Algan, co-auteurs des
Origines du populisme



Février

Intégration de la nouvelle
promotion de stagiaires

Mars

Rencontre avec Antoine Bozio,
économiste et directeur de l'Institut
des politiques publiques, autour
de la réforme des retraites



Juillet

Petit-déjeuner avec Amélie Verdier,
directrice du budget



Septembre

Accueil de la nouvelle promotion
de fonctionnaires réalisant leur mobilité
à l'IGF
Accueil de la nouvelle promotion
de stagiaires



Octobre

Intégration de la nouvelle promotion
d'inspecteurs des finances

Chiffres clés 2020

197

membres actifs
du corps

31 %

de femmes
dans la Tournée

32

inspecteurs
généraux

39 %

d'inspecteurs
non issus de l'ENA

49

inspecteurs
à la Tournée

20

membres des services
administratifs
et financiers

82

missions réalisées
en 2020

10

missions
d'assistance

50

missions d'évaluation
et de conseil

16

missions de gestion
de crise

6

missions de vérification,
de contrôle et d'audit

53 %

de missions
interministérielles

Le visage de l'Inspection générale des finances en 2020



En application des dispositions du décret n° 2006-1213 du 4 octobre 2006 portant statut de l'Inspection générale des finances, l'IGF exerce une **mission générale de contrôle, d'audit, d'étude, de conseil et d'évaluation en matière administrative, économique et financière**. Elle peut également se voir confier des missions par le Premier ministre et effectuer des missions à la demande d'autres autorités nationales, d'organismes publics, de collectivités territoriales ou de leurs groupements, de fondations ou d'associations, d'États étrangers, d'organisations internationales ou de l'Union européenne.



Missions et ressources

L'histoire de l'IGF

1797 – prise de fonction de douze inspecteurs généraux de la Trésorerie, placés directement à la disposition du ministre des Finances et sans affectation géographique.

1800 – les inspecteurs généraux de la Trésorerie deviennent des vérificateurs généraux de la Trésorerie. Établis dans les divisions militaires, ils sillonnent les départements dont ils ont la responsabilité pour « *accélérer le recouvrement de toutes espèces, constater le progrès des rentrées, hâter le versement des fonds et en diriger l'envoi* ». Cette institution éphémère laisse la place aux inspecteurs généraux du Trésor public.

1801 – création de l'Inspection du Trésor public le 6 septembre. Les attributions des inspecteurs généraux se limitent au contrôle de régularité : « *ils [sont] envoyés par le ministre des Finances ou le directeur général du Trésor public auprès des receveurs et payeurs pour les vérifications qui seront jugées nécessaires* » ; ils devront s'assurer de la régularité de la gestion desdits comptables.

1814 – l'Inspection générale du Trésor devient Inspection générale des finances.

1815 – les ministères du Trésor et des Finances sont réunis en un seul ministère. Les attributions des inspecteurs généraux du Trésor sont considérablement étendues.

1816 – l'arrêté du 25 mars du Baron Louis, ministre des Finances, dispose que les inspecteurs généraux des contributions directes et du cadastre ne formeront plus, avec les inspecteurs généraux du Trésor, qu'une seule et même Inspection sous la dénomination d'Inspection générale des finances.

1831 – l'ordonnance du 9 mai du Baron Louis fait de l'Inspection générale des finances le seul corps de contrôle de toutes les administrations du ministère des Finances. Un décret institue un uniforme pour les membres de l'Inspection générale. « *L'IGF est le bras et l'œil du ministre* » (Baron Louis, ministre des Finances, 1831).

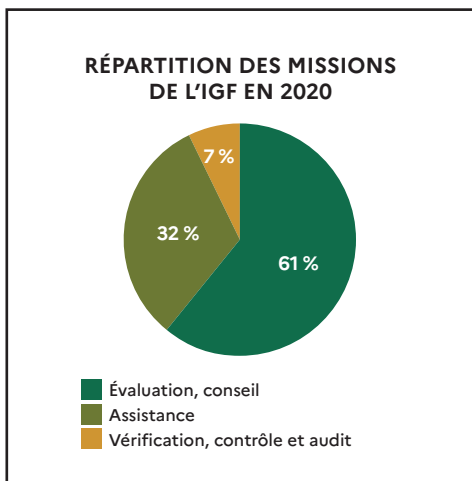
11	Métiers
14	Méthodologie
18	Déontologie
18	Ressources humaines

1. Une grande variété de métiers

L'Inspection générale des finances réalise quatre grandes catégories de missions :

- des missions de vérification et d'audit;
- des missions d'évaluation et de conseil;
- des missions d'assistance auprès d'administrations, de commissions et de groupes de travail ou de personnalités qualifiées, mais également auprès d'organisations internationales telles que le Fonds monétaire international ou la Banque mondiale;
- des missions internes à l'IGF.

En 2020, l'IGF a réalisé 82 missions, dont 50 étaient des missions d'évaluation ou de conseil.



Les équipes d'inspecteurs et d'inspecteurs généraux se forment et se reforment tout au long de l'année au gré des priorités du Gouvernement, de l'ampleur des missions et de la charge de travail de chacun. Ce mode de fonctionnement contribue à une excellente connaissance mutuelle des membres de l'IGF et permet de croiser les regards sur les objets d'étude afin de tirer profit de l'expertise de chacun.

1.1. Les missions de vérification et d'audit : minoritaires en nombre, mais cœur de métier historique

En 2020, l'activité de vérification et d'audit a représenté une minorité des missions lancées (7 %), mais a mobilisé, en temps et en effectifs, des brigades importantes d'inspecteurs des finances dans le cadre de contrôles parfois inopinés. des finances dans le cadre de contrôles parfois inopinés.

Pour l'exercice de ces missions, les inspecteurs des finances bénéficient des prérogatives de contrôle sur pièces et sur place des ordonnateurs et comptables publics qui leur sont reconnues par les lois et règlements¹. Les missions de contrôle peuvent associer des auditeurs issus d'autres services des ministères économiques et financiers.

La méthodologie d'investigation privilégiée par l'IGF varie selon les caractéristiques des services et les circonstances de la mission :

- les **techniques de vérification classique** mettent l'accent sur la régularité juridique et l'exactitude budgétaire et comptable des processus métiers d'un organisme ou d'une structure administrative, sur la base d'échantillons d'opérations. Elles sont particulièrement appropriées pour obtenir une analyse précise des processus sensibles et détecter la fraude;
- les **techniques d'audit**, adaptées aux structures plus importantes ou disposant d'un système de contrôle interne avec un degré de maturité élevé, reposent sur une analyse des dispositifs de maîtrise des risques, corroborée par des tests ciblés permettant de valider la conformité des opérations. Les techniques d'audit apportent une vision plus large du pilotage et de la gestion des structures contrôlées.

¹ Notamment la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, le décret n° 55-733 du 26 mai 1955 relatif au contrôle économique et financier de l'État, l'ordonnance n° 58-896 du 23 septembre 1958 et le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Les axes de contrôle retenus par l'IGF incluent les conditions de maniement et de conservation des disponibilités et des valeurs de toute nature, la tenue des comptes publics et les opérations comptables à risque, la gestion des opérations de dépenses et de recettes, l'instruction des demandes créatrices de droit ou ayant une incidence sur les finances publiques, le respect des obligations déontologiques des agents publics, ainsi que le bon fonctionnement général de la structure contrôlée et les conditions d'accueil du public.

Ces contrôles fournissent une image particulièrement fine de l'activité des services et permettent d'étayer des propositions d'évolution des structures concernées, qui peuvent être de nature très diverse (services déconcentrés des ministères économiques et financiers, réseaux consulaires, etc.), ou d'amélioration des processus de gestion.

1.2. Les missions d'évaluation et de conseil: une part majeure de l'activité de l'IGF

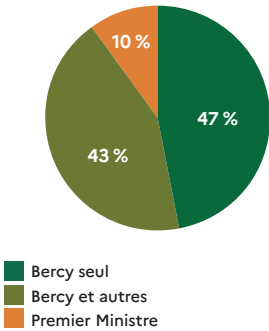
Réalisées à la demande du Premier ministre, des ministres chargés des finances, du budget ou de l'économie, le plus souvent conjointement avec d'autres ministres, les missions d'évaluation et de conseil visent à porter une appréciation sur le fonctionnement d'organismes publics ou sur l'efficacité et l'efficience de politiques publiques. Elles conduisent à proposer

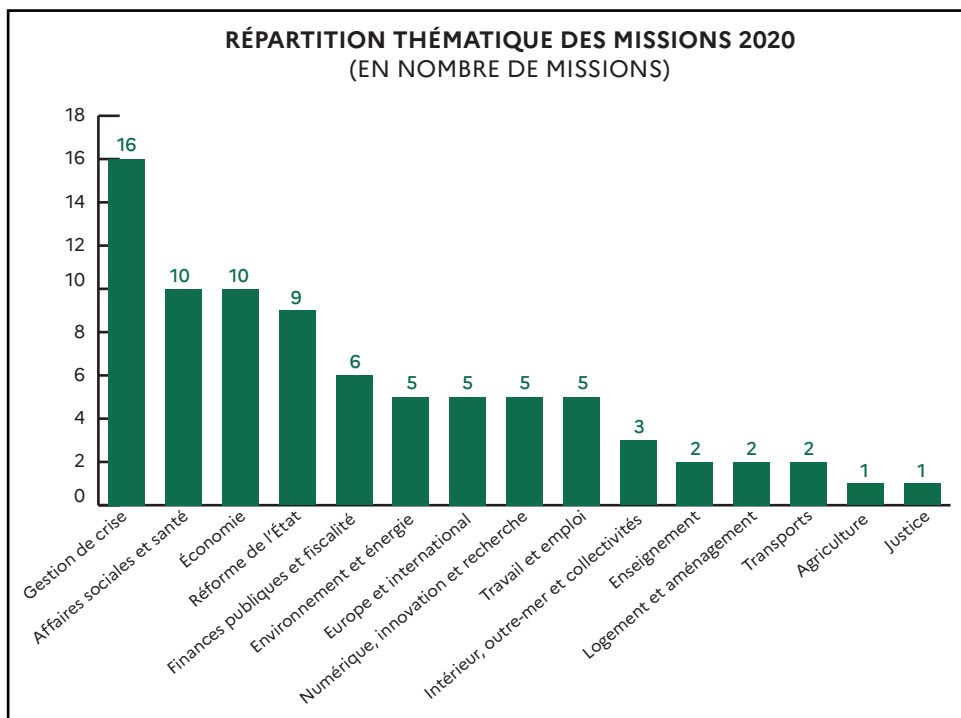
Implication de l'IGF dans le cadre des travaux de l'Inspection des services de renseignement

Instituée par le décret n° 2014-833 du 24 juillet 2014, l'Inspection des services de renseignement, placée auprès du Premier ministre, est composée de fonctionnaires appartenant à différents corps d'inspection et de contrôle, notamment l'Inspection générale des finances (IGF), l'Inspection générale de l'administration (IGA), le Contrôle général des armées (CGA) et le Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEJET), désignés par le Premier ministre, après avis du coordonnateur national du renseignement.

Les missions confiées aux membres de l'Inspection des services de renseignement sont effectuées sur instructions du Premier ministre, qui saisit l'Inspection des services de renseignement soit de sa propre initiative, soit sur proposition des ministres chargés de la défense, de la sécurité intérieure, de l'économie ou du budget, ou du coordonnateur national du renseignement. L'Inspection des services de renseignement réalise des missions de contrôle, d'audit, d'étude, de conseil et d'évaluation des services spécialisés de renseignement ainsi que de l'Académie du renseignement.

RÉPARTITION DES SIGNATAIRES DES LETTRES DE MISSION DE L'IGF EN 2020





des voies d'amélioration et des leviers de réforme et de transformation aux décideurs. Elles ont représenté 61 % des missions lancées par l'IGF en 2020.

En 2020, 10 % des missions ont été conduites à la demande du Premier ministre et 43 % à la demande conjointe des ministres économiques et financiers et d'un ou plusieurs autres membres du Gouvernement, témoignant ainsi de la portée interministérielle des missions de l'IGF.

La méthodologie d'évaluation et de conseil de l'IGF s'inspire des techniques d'objectivation mises en œuvre notamment dans le cadre des missions de contrôle. Il s'agit d'abord, **sur la base d'un diagnostic objectif, de mesurer la performance des politiques examinées, leur adéquation aux objectifs fixés par les commanditaires et leur capacité à répondre aux attentes des usagers du service public.**

À l'issue de la phase de diagnostic, les inspecteurs élaborent des propositions, qui peuvent porter sur :

- des processus : il s'agit alors d'optimiser des procédures administratives, en s'appuyant par exemple sur la transformation numérique. C'est ce qu'a proposé, à titre d'illustration, la mission sur le répertoire électoral unique ;
- l'évolution de dispositifs juridiques, financiers ou fiscaux, à l'image des missions relatives au label « investissement socialement responsable » (ISR) et aux dispositifs zonés de soutien du développement économique et de l'emploi ;
- la stratégie de la politique publique ou de l'entité examinée, afin d'adapter les missions du secteur public et les modalités d'intervention des services de l'État, à l'exemple de la mission sur la publicité en ligne ou des missions d'évaluation des conventions d'objectifs et de gestion (COG) dans le domaine social.

Certaines missions d'évaluation et de conseil relèvent de **cadres institutionnels particuliers** :

- les **évaluations de politiques publiques**, réalisées jusqu'en 2017 dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP), se fondaient sur la mobilisation des travaux déjà produits et l'utilisation de techniques d'analyse quantitative (statistiques et économétrie), dans un souci d'association de l'ensemble des parties prenantes à la politique publique évaluée ;
- les **revues de dépenses**, prévues par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

1.3. Les missions d'assistance à des parlementaires, des personnalités qualifiées, des administrations françaises ou des organisations internationales

Les missions d'assistance, qui ont représenté 32 % des missions de l'IGF en 2020, peuvent prendre la forme :

- d'une participation d'un membre de l'IGF aux travaux d'une administration ou d'une commission. Le recours à ces missions s'est nettement accru en 2020 dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 ;
- d'un appui à un parlementaire ou une personnalité qualifiée chargée d'une mission par le Gouvernement ;
- d'une contribution de l'IGF à la coopération internationale, dans le cadre de relations institutionnelles avec certains États et organisations internationales, dans le domaine du contrôle et de l'audit, de la gouvernance budgétaire et financière et de l'évaluation des politiques publiques.

Au cours de ces missions, l'IGF concourt activement aux travaux des commissions, des administrations ou des personnalités à qui elle apporte ses compétences d'analyse et sa capacité de proposition, ainsi que son expertise sur les questions économiques et financières, la gestion

publique et l'évaluation des politiques publiques.

2. Méthodologie

2.1. Des méthodes de travail combinant rigueur du constat, responsabilité et discrétion

La rigueur, la responsabilité et la discrétion des inspecteurs s'expriment tant dans la manière dont les investigations sont conduites que dans la rédaction des constats et des propositions.

Les méthodes d'investigation et d'analyse de l'IGF se caractérisent par l'objectivation rigoureuse des faits. « Objectiver » une idée ou une perception implique de l'étayer par des éléments concrets, vérifiés et donc incontestables. L'impératif d'objectivation concerne tant les travaux d'audit et de contrôle que ceux d'évaluation et de conseil. L'IGF accorde une importance toute particulière à la robustesse, la pertinence et la qualité de ses méthodes, qui s'appuient sur des enquêtes sur place, des analyses de données et des échanges contradictoires avec les administrations concernées.

Les travaux de l'IGF sont placés sous le sceau de la responsabilité, assurance supplémentaire de la qualité des travaux. Dans les faits, chaque inspecteur est personnellement responsable des rapports qu'il signe, ce qui constitue une incitation forte à la pertinence et l'exactitude des conclusions formulées. Cette responsabilité est indissociable de l'indépendance des inspecteurs vis-à-vis des entités qu'ils contrôlent, évaluent ou conseillent.

Le Service prête une attention toute particulière à la discrétion, gage essentiel de la confiance de ses commanditaires et de ses interlocuteurs. La confidentialité des résultats des travaux de l'IGF permet à ses commanditaires de faire appel à elle sur tous les sujets, y compris les plus sensibles.

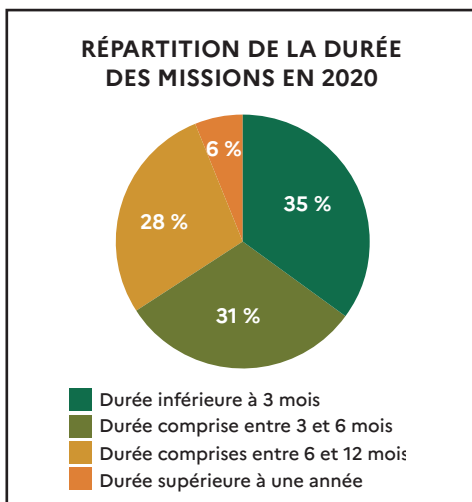
2.2. Le déroulement type d'une mission

Si l'IGF dispose d'un pouvoir d'auto-saisine sur un champ potentiellement très large en vertu de compétences générales mais également de compétences particulières

attribuées par des textes spécifiques, elle intervient le plus souvent à la demande du Gouvernement.

Les missions commencent par un travail d'explicitation des besoins et de définition de la méthodologie, donnant lieu à la rédaction d'une note de cadrage qui permet de déterminer en accord avec les commanditaires les objectifs opérationnels des travaux à conduire. Des points d'étape réguliers peuvent être organisés avec les commanditaires et les parties prenantes à la mission (directions d'administration centrale notamment).

La durée des missions de l'IGF est fixée par les commanditaires. En 2020, 35 % des missions ont duré moins de trois mois et 66 % moins de six mois.



Nota bene: La durée de mission est mesurée entre les dates officielles de lancement et de fin des missions.

Une procédure de contrôle interne est appliquée tout au long des missions afin de s'assurer de la qualité des travaux et de leur adéquation avec les besoins des commanditaires.

Ainsi, une mission est traditionnellement organisée en trois phases :

- une première phase dédiée à la précision de la commande et la définition de la méthode ;

- une deuxième phase d'investigations, comprenant des entretiens, des déplacements et l'analyse de données et de documents ;
- une dernière phase de rédaction du rapport et de finalisation des propositions.

Tout au long de chaque mission :

- un chef de mission assure la conduite opérationnelle des investigations et coordonne la production des livrables ;
- un inspecteur général « superviseur » appuie la mission dans ses investigations et contribue à l'élaboration de ses orientations stratégiques.

Un inspecteur général « référent thématique », spécialiste d'une politique publique ou d'une fonction support (immobilier, achats, etc.), assure une relecture des travaux externe à la mission.

Les propositions formulées à l'issue d'une mission le sont fréquemment sous la forme de scénarios ou d'une palette d'options, afin d'offrir au décideur public le plus de solutions possibles et de l'éclairer sur les avantages et les inconvénients des uns et des autres. Les propositions font, autant que faire se peut, l'objet d'une évaluation d'opportunité et de faisabilité en fonction des contraintes et objectifs identifiés au cours de la mission. La relecture des travaux par la direction du service de l'IGF permet d'assurer la qualité des livrables, en particulier leur solidité et leur complétude au regard des questions soulevées par les commanditaires.

Sur le plan formel, les inspecteurs veillent à l'homogénéité visuelle et typographique des livrables produits par le Service.

Les travaux de la mission font l'objet d'une restitution aux commanditaires, auxquels revient alors le choix de sa publicité et de sa mise en œuvre. Chaque mission donne lieu à une évaluation interne entre inspecteurs d'une même équipe et à une évaluation externe, par les commanditaires, ce qui permet de veiller à l'adéquation entre les attentes de ces derniers et les travaux réalisés par l'IGF.

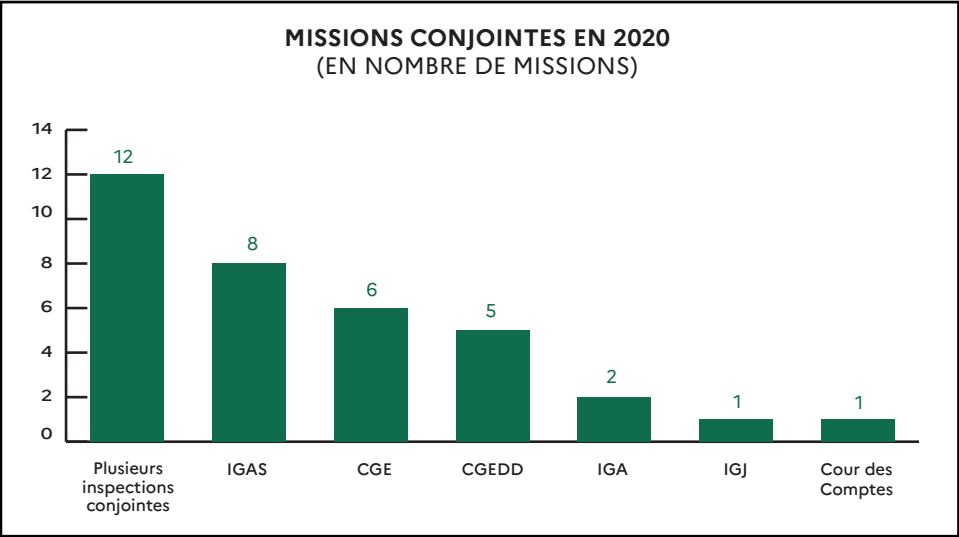
2.3. La pluridisciplinarité et le croisement des points de vue

L'IGF accorde beaucoup d'importance au croisement des points de vue, chaque éclairage supplémentaire étant de nature à mieux mettre en lumière la complexité des politiques publiques sur lesquelles les missions portent.

En pratique, les inspecteurs échangent systématiquement avec les acteurs concernés par le sujet de la mission, tant dans le secteur public que privé ou associatif, dès la phase de diagnostic et jusqu'à l'élaboration des propositions. Pour mieux saisir la réalité et formuler des propositions pertinentes et opérationnelles, des déplacements et des entretiens avec les agents de l'ensemble de la chaîne hiérarchique sont indispensables.

Les inspecteurs veillent à adopter une approche pluridisciplinaire des sujets, associant une expertise économique et financière, des techniques du contrôle de gestion, des analyses quantitatives comme qualitatives, du parangonnage entre secteurs d'activité et entre pays ou encore des analyses juridiques.

Les missions de l'IGF sont également enrichies par la collaboration avec d'autres services ou corps de contrôle ou d'inspection, chacun apportant la connaissance d'un secteur particulier ou une compétence technique utile au déroulement des travaux. Ainsi, en 2020, 66 % des missions d'évaluation et de conseil de l'IGF étaient « conjointes », c'est-à-dire réalisées en partenariat avec un autre corps de contrôle.



Nota bene n° 1: Plusieurs inspections: IGF et au moins deux autres inspections;

Nota bene n° 2: Inspection générale des affaires sociales (IGAS); Conseil général de l'économie

(CGE); Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD); Inspection générale de l'administration (IGA); Inspection générale de la justice (IGJ).

Lorsque des travaux académiques existent sur les sujets traités, les inspecteurs qui composent la mission consultent les universitaires, prennent en compte les

résultats de leurs travaux et mobilisent, dans la mesure du possible, les méthodologies nouvelles issues du monde de la recherche.



De gauche à droite : Céline Moucher, Jaurence Redombo, Vivien Guérin, Augustin Baudoin, Alice Schoenauer Sebag, Paul-Armand Veillon.

Questions au pôle Science des données de l'IGF:

**Alice Schoenauer Sebag, *chief data scientist*,
Vivien Guérin, inspecteur adjoint et statisticien,
et Margot Etève, data scientist junior**

En 2020, malgré les conditions sanitaires, le pôle « Science des données » de l'IGF a continué sa croissance: l'équipe du pôle comptait quatre personnes à la fin de l'année 2020. Le pôle continue ainsi de solidifier le socle de compétences quantitatives à la disposition des missions, tout en les diversifiant: économétrie, « *machine learning* » et visualisation de données sont les trois piliers de nos contributions.

Les appuis du pôle aux missions peuvent notamment faire appel aux bases auxquelles nous accédons via le CASD – un ensemble de bases principalement produites par l'Insee et la DGFIP et auxquelles l'IGF est habilitée par le Comité du secret statistique à accéder via un boîtier sécurisé.

Outre les appuis méthodologiques et formations, le pôle a appuyé avec succès 19 missions, dont 9 missions quantitatives (c'est-à-dire ayant nécessité entre $\frac{1}{2}$ et 1 temps plein du pôle au long de la mission). Comme l'année précédente, les sujets fiscaux et les sujets économiques ont constitué une partie importante des sujets sur lesquels le pôle a été mobilisé (environ 50 %).

2020 et ses circonstances de travail particulières ont demandé la réorganisation des processus de l'équipe (par exemple, dédoublement des réunions d'équipe) afin de garder la communication la plus fluide possible entre nous, mais aussi le déménagement des accès aux données à domicile afin de pouvoir continuer à travailler en confinement.

La sortie du confinement s'est accompagnée pour l'équipe d'un retour apprécié à Bercy, ainsi que du lancement de la mission d'assistance à M. Benoît Cœuré relative aux mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19. Le pôle y a consacré des ressources importantes dès le mois de juin. Cette mission a été l'occasion pour le pôle de mettre à l'épreuve ses méthodes de travail en termes de maintenabilité de ses outils, et notamment du code, car elle s'est étendue sur une période bien plus longue que la plupart des missions de l'IGF. Elle a permis à l'équipe de monter en compétence sur la « programmation orientée objet », et de revoir notre manière d'écrire du code afin qu'il soit mieux construit et plus modulaire.

3. Déontologie

Les membres de l'IGF se doivent d'être exemplaires en matière déontologique.

Les exigences déontologiques s'imposent aux inspecteurs du fait des fonctions qu'ils exercent et de la diversité de leurs parcours. Elles concernent tous les membres du Service participant directement à l'exercice de ses missions, qu'ils soient membres du corps, faisant fonction d'inspecteur ou d'inspecteur général des finances, inspecteurs adjoints ou assistants.

Depuis plusieurs années, le Service a renforcé son dispositif en matière de déontologie :

- il s'est doté, en 2009, d'une **charte de déontologie**, actualisée en 2017, qui souligne certaines obligations qui s'appliquent aux inspecteurs et inspecteurs généraux en application du droit commun de la fonction publique;
- il a désigné un inspecteur général **réfèrent interne** en matière de déontologie, qui apporte en toute confidentialité et indépendance un conseil sur les questions déontologiques des inspecteurs;
- une **formation** est systématiquement dispensée aux nouveaux inspecteurs dès leur arrivée au Service sur les dispositions en matière de déontologie;
- une **rubrique spécifique dans l'intranet** de l'IGF permet à tout inspecteur de retrouver la documentation et les informations utiles en la matière.

4. Ressources humaines de l'IGF

4.1. Organisation du Service de l'IGF

Le Service de l'IGF comprend la Tournée, les inspecteurs généraux et les services administratifs et financiers.

4.1.1. Un parcours de montée en compétences: la Tournée

La Tournée regroupe l'effectif « junior » du Service de l'IGF. Composée de **49 personnes à la fin de l'année 2020**, la Tournée réunit les inspecteurs des finances, les agents publics en mobilité profession-

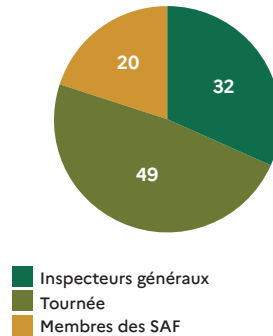
Charte de déontologie de l'IGF

La charte de déontologie du service précise et éclaire certains devoirs déontologiques généraux, notamment :

- l'obligation de déclaration d'intérêts susceptibles de faire obstacle à l'exercice de certaines fonctions ou missions;
- les règles résultant des textes (notamment, obligations de neutralité, d'impartialité, de désintéressement, de loyauté, de respect du devoir de réserve, de discrétion et de dévouement);
- les règles en matière de mandats publics, de cumul de fonctions et d'activités;
- les règles déontologiques permettant d'atteindre le plus haut niveau d'indépendance, d'objectivité et de confidentialité des travaux.

Enfin, elle formule des recommandations au regard de situations concrètes que l'exercice des activités professionnelles de l'Inspection générale des finances peut conduire à rencontrer.

EFFECTIFS DU SERVICE DE L'IGF
AU 31 DÉCEMBRE 2020



Source : IGF

nelle nommés dans des fonctions d'inspecteur des finances et les inspecteurs adjoints. Les profils recrutés dans le cadre de la Tournée sont divers. La Tournée accueille également dix à douze stagiaires par an. Sous la supervision des inspecteurs généraux, la Tournée conduit le travail opérationnel nécessaire à la réalisation des missions confiées à l'IGF.

La Tournée constitue un véritable parcours de professionnalisation et de montée en compétences permettant l'acquisition des techniques de l'audit, de l'évaluation et du conseil, mais également des réflexes et de compétences stratégiques et interpersonnelles indispensables pour de futurs experts, managers et dirigeants. Parallèlement à cette montée en expertise, les inspecteurs des finances se voient confier des responsabilités managériales croissantes depuis le rôle de brigadier jusqu'au rôle de chef de mission atteint après un an. Les inspecteurs des finances membres du corps demeurent au moins quatre ans au service de l'IGF, ce qui explique un renouvellement annuel des effectifs de 33 % en 2020. Les méthodes et compétences acquises durant la Tournée sont par la suite valorisées à l'extérieur de l'IGF, dans le cadre de carrières diverses.

Pour les membres de la Tournée, **le parcours de formation est construit autour de séquences régulières de formation destinées à accompagner le développement des compétences des inspecteurs**, notamment grâce au partenariat établi depuis plusieurs années avec l'Institut de gestion publique et du développement économique (IGPDE). Des séminaires internes de présentation des outils utilisés et des méthodes employées dans les missions sont régulièrement organisés afin de favoriser le transfert en interne des connaissances et des savoir-faire. Par ailleurs, le Service organise des rencontres autour de personnalités issues de divers horizons professionnels.

L'origine du terme « Tournée »

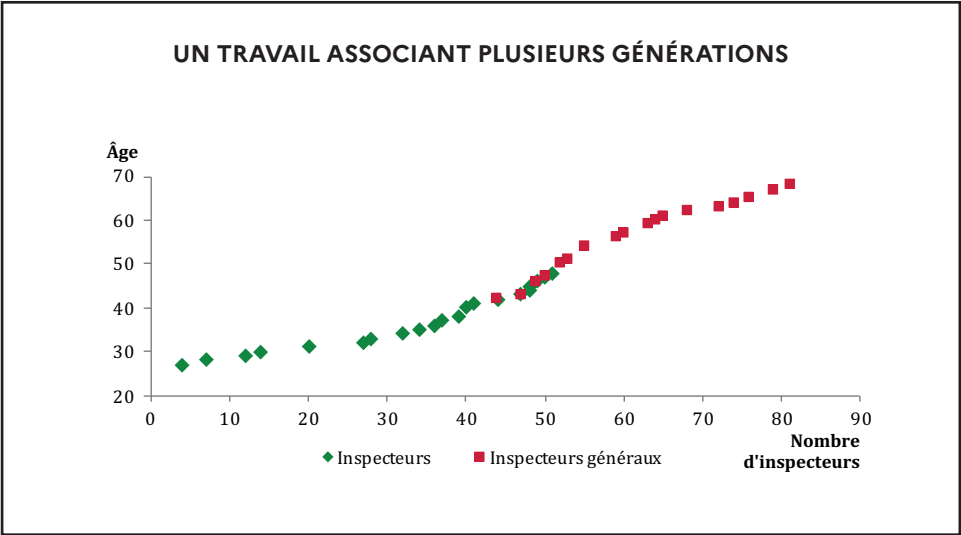
Le mot « Tournée » est un héritage de l'Inspection des finances du XIX^e et du début du XX^e siècle. Les inspecteurs des finances s'organisaient alors en « Tournées », sous l'autorité des inspecteurs généraux des finances, chefs de divisions territoriales, qui leur permettaient de suivre un itinéraire selon les instructions du ministre et d'intervenir de manière inopinée pour vérifier les services extérieurs du ministère des finances dans une division. Ainsi, tous les services de chaque département pouvaient être vérifiés à échéance régulière (tous les trois ans au XIX^e siècle, puis tous les quatre et enfin sept ans au moment de la disparition de ce système, au XX^e siècle).

Le terme « Tournée » est aujourd'hui utilisé pour désigner les inspecteurs des finances en activité au Service, avant leur accès au grade d'inspecteur général.

4.1.2. Les inspecteurs généraux

Les inspecteurs généraux des finances au Service, au nombre de 32 à la fin de l'année 2020, assument plusieurs responsabilités:

- encadrer et conseiller les membres de la Tournée en tant que chef de mission, superviseur ou référent:
 - en tant que chef de mission ou superviseur, l'inspecteur général participe au déroulement de la mission et à la relecture des travaux produits par les équipes de la Tournée;
 - en tant que référent ou expert d'un domaine sectoriel, d'une direction de Bercy, d'un ministère ou d'une politique publique, l'inspecteur général contribue à établir le socle
- de compétences de l'IGF dans son périmètre, participe à l'initiation et au suivi des missions en lien avec la direction du Service, suit la mise en œuvre des recommandations des missions et assure un rôle de veille stratégique dans son champ thématique de compétence;
- représenter l'État dans des commissions, conseils d'administration et comités où les enjeux financiers sont significatifs ou y siéger en tant que personnalités qualifiées, dans des entités aussi diverses que Bpifrance, le commissariat à l'énergie atomique, la société du Grand Paris, le laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies, etc..





Les agents des services administratifs et financiers.

De bas en haut et de gauche à droite: N. Lamar, A. Lepaire, A. Savin, T. Sainte-Claire, A. Magdelaine, B. Ahouandjinou, R. Coelho, B. Contri, A. Moutien-Cally, A. Duverger, A. Marchal, V. Valarcher, Y. Marcos, B. Poirier
Absents: C. Benhamou, N. Boisblet, V. Bothier, C. Chaillé, M. Joseph-Sylvestre

4.1.3. Les services administratifs et financiers

Les services administratifs et financiers, qui comptent 20 agents, assurent le soutien opérationnel, logistique et technique des missions ainsi que la gestion du corps. Ils comprennent:

- le pôle documentation, qui fournit la documentation nécessaire aux missions et assure la capitalisation des connaissances;
- le bureau de gestion administrative et financière, qui assure la gestion du corps et le suivi budgétaire et comptable de l'IGF et des missions;

- le bureau des rapports, qui centralise et diffuse les productions de l'Inspection;
- le service informatique, qui veille à la maintenance des outils informatiques du Service;
- le bureau logistique, qui est responsable de l'accueil, du bon fonctionnement matériel et du cadre de vie du Service;
- le secrétariat de direction et le pôle des assistantes de mission qui participent au suivi des missions.

L'organisation des services administratifs est conçue pour appuyer et faciliter la vie des missions réalisées par le Service.

4.2. Rejoindre le Service de l'Inspection générale des finances

4.2.1. Travailler en tant qu'inspecteur des finances

L'ensemble des inspecteurs des finances participe à la conduite des missions de la Tournée.

Les membres de la Tournée accèdent à l'IGF selon quatre voies :

- à l'issue de la scolarité à l'ENA (voie de recrutement de 49 % des membres de la Tournée en 2020) ;
- par le « tour extérieur » (18 % des recrutements de Tournée en 2020), qui permet de promouvoir des cadres qui disposent d'une expérience de dix ans de service public et d'enrichir la Tournée de compétences confirmées et diversifiées ;
- en mobilité (33 % des recrutements de la Tournée en 2020), dans le cadre de la diversification des parcours et expériences professionnels, généralement pendant une période de deux ans ;
- dans le cadre du dispositif d'intégration prévu à l'article L. 4139-2 du code de la défense relatif à l'accès aux emplois civils des officiers des armées.

Les agents recrutés à l'issue de leur scolarité à l'ENA ou par l'intermédiaire des deux tours extérieurs (classique et militaire) intègrent le corps de l'IGF.

Dans le cadre de la modernisation de sa politique de ressources humaines, le service a renouvelé ses modalités de recrutement des inspecteurs des finances avec un double objectif :

- **professionnaliser ses procédures de recrutement** afin de les conformer aux meilleures pratiques de recrutement des cadres supérieurs des secteurs public et privé ;
- **conforter la politique d'ouverture** engagée depuis la réforme statutaire de 2006, en assurant les mêmes garanties de qualité et les mêmes exigences dans la sélection des profils, quels que soient les voies

L'évolution de la sélection au tour extérieur

Depuis 2009, la sélection par le « tour extérieur » a évolué, avec l'objectif d'ouvrir davantage le vivier des candidatures potentielles. Désormais, le comité de sélection compte parmi ses membres au moins un expert de la gestion des ressources humaines en entreprise².

La sélection se déroule en trois entretiens complémentaires, dont un entretien de mise en situation professionnelle. La diversification des épreuves et des recruteurs permet un croisement des regards sur les candidats, indispensable à l'analyse de candidatures nombreuses et diversifiées.

d'accès et les statuts d'emploi des agents rejoignant la Tournée de l'IGF.

En 2020, 31 % de la Tournée était composée d'inspectrices.

S'il n'existe pas de profil type pour devenir inspecteur des finances, l'IGF cherche à recruter des **candidats capables d'incarner une triple exigence de service, de rigueur et d'excellence**. Les qualités attendues à titre prioritaire d'un inspecteur sont :

- un goût pour l'analyse, l'évaluation et l'amélioration des politiques publiques ;
- une forte rigueur méthodologique et déontologique ;
- le sens de l'organisation et l'autonomie ;
- la faculté à s'adapter rapidement aux environnements les plus divers et à travailler en équipe ;
- la curiosité et l'ouverture ;
- une capacité de dialogue et d'écoute ;
- l'esprit de synthèse.

² Arrêté du 26 octobre 2009 fixant l'organisation et le fonctionnement du comité de sélection prévu à l'article 10 du décret n° 73-276 du 14 mars 1973 relatif au statut particulier du corps de l'Inspection générale des finances.

Les fonctionnaires qui le souhaitent peuvent, à l'issue d'une procédure de sélection, **rejoindre la Tournée pour y effectuer une mobilité professionnelle**³ (33 % des inspecteurs de la Tournée ont été recrutés par cette voie en 2020). Faisant fonction d'inspecteurs des finances pour une durée d'environ deux ans, les cinq à sept recrues annuelles sont intégrées à la Tournée et y effectuent l'ensemble des missions, au même titre, avec les mêmes pouvoirs et les mêmes obligations que les membres du corps de l'IGF. Ils peuvent être amenés à conduire des missions de manière autonome et à encadrer des équipes d'inspecteurs.

Le processus de sélection, organisé en mars/avril pour une intégration en septembre, comporte trois entretiens, dont un entretien de motivation et une mise en situation professionnelle, ainsi qu'un test écrit.

4.2.2. Travailler en tant qu'inspecteur général des finances

Outre les inspecteurs des finances accédant au grade d'inspecteur général, **peuvent être nommés en qualité d'inspecteurs généraux des finances des cadres supérieurs de haut niveau** dans le cadre d'une nomination au tour extérieur conformément à l'article 13 du décret statutaire de l'IGF.

Pour compléter son expertise et selon ses besoins, l'IGF accueille :

- des **inspecteurs généraux en service extraordinaire**, mis à disposition par leurs administrations d'origine et nommés pour une période maximale de cinq ans. Il s'agit de hauts fonctionnaires qui se sont distingués sur les postes à responsabilité qu'ils ont occupés⁴;

- des **agents exerçant les fonctions d'inspecteur général des finances**, qui sont des cadres supérieurs expérimentés nommés dans les fonctions d'inspecteur général des finances.

À titre d'exemple, au cours des dernières années, d'anciens membres du corps préfectoral et un ambassadeur ont ainsi rejoint l'IGF en tant qu'inspecteurs généraux.

Depuis 2006, les inspecteurs généraux en service extraordinaire et les agents faisant fonction d'inspecteurs généraux des finances peuvent, sous certaines conditions et après cinq ans de services effectifs⁵, intégrer le corps de l'IGF s'ils ont fait preuve d'une valeur professionnelle exceptionnelle.

4.2.3. Faire un stage à l'IGF

L'IGF accueille chaque année entre dix et douze étudiants de l'enseignement supérieur en stage dans le cadre de leur formation initiale. Encadré par un inspecteur des finances ou un inspecteur général, le stagiaire participe aux travaux de la mission confiée à l'équipe qu'il a rejointe et est pleinement intégré à la vie de la Tournée.

Le stage, d'une durée de quatre à six mois à temps plein et rémunéré, est une occasion unique de se familiariser avec les métiers de la gestion publique et avec des méthodes de travail éprouvées et reconnues dans la sphère publique comme privée.

Deux campagnes de sélection sont organisées chaque année, pour les stages qui commencent en février et en septembre.

3 La mobilité statutaire peut être validée à ce titre.

4 Conditions et modalités de nomination fixées par le décret n° 95-860 du 27 juillet 1995 instituant les fonctions d'inspecteur général en service extraordinaire à l'Inspection générale des finances, à l'Inspection générale de l'administration et à l'Inspection générale des affaires sociales.

5 Article 20 du décret statutaire de l'IGF n° 73-276 du 14 mars 1973 relatif au statut particulier du corps de l'Inspection générale des finances.

Parcours

Retours d'expérience sur les postes prioritaires

Cinq inspecteurs des finances ont occupé en 2020 un poste défini comme prioritaire par le Gouvernement. Ils racontent leur expérience.



Victor Blonde
Promotion 2017

**Chargé de mission au sein de la mission
interministérielle chargée du pilotage de la réforme
du recouvrement fiscal et social**

Peux-tu nous présenter ta mission prioritaire ?

J'ai participé à partir d'octobre 2019 à la mission interministérielle France Recouvrement, placée sous l'autorité conjointe du ministre des solidarités et de la santé et du ministre de l'action et des comptes publics.

La création de France Recouvrement, en septembre 2018, a fait suite aux préconisations d'unification des réseaux de recouvrement des prélèvements obligatoires par le comité Action Publique 2022 et à deux rapports rendus au gouvernement par Alexandre Gardette, ancien chef du service du contrôle fiscal de la direction générale des Finances publiques (DGFIP) et ancien directeur national des vérifications de situations fiscales, nommé chef de la mission France Recouvrement dès sa création.

France Recouvrement poursuit trois principaux objectifs :

- rationaliser les réseaux de collecte des prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales). Aujourd'hui, plus de 250 acteurs assurent le recouvrement des produits, ce qui contribue à démultiplier les démarches et les guichets, aboutissant par là même à une certaine complexité administrative. D'ici 2024, l'objectif de la mission est de centraliser ces prérogatives autour

de l'ACOSS pour la sphère sociale et de la DGFIP pour la sphère fiscale ;

- réaliser des synergies entre les sphères fiscale et sociale afin de créer un cadre idoine à une possible unification des réseaux de collecte, notamment en harmonisant les pratiques à la fois d'un point de vue managérial (unification des mesures de performance, du contrôle de gestion) et d'un point de vue juridique (unification des procédures) ;
- refondre l'offre numérique à destination des entreprises en mettant à leur disposition, d'ici fin 2021, un portail commun sur lequel elles pourront – depuis une unique plateforme – régler leurs prélèvements, solliciter des délais de paiement et consulter l'état de leurs comptes fiscal, douanier et social. Ce projet, qui vise à produire un choc de simplification du « parcours usager » des entreprises, devrait à terme être étendu aux particuliers.

Au sein de l'équipe, composée de quatre personnes en février 2020, j'ai pu contribuer à chacun de ces trois objectifs. J'étais notamment en charge de la conduite des travaux de transfert du recouvrement aujourd'hui réalisé par des opérateurs et de la production d'indicateurs communs à la DGFIP et à l'ACOSS.

Quelles compétences acquises à l'IGF as-tu pu mettre en pratique dans ta mission ?

Mon passage à l'IGF a été un atout dans ma mission prioritaire pour trois principales raisons.

D'abord, dans le cadre de mes fonctions à l'IGF, j'ai été initié aux sujets liés au recouvrement ; en réalisant un audit du prélèvement à la source, et ensuite en tant que rapporteur du groupe de travail « Économie, finances, travail » de CAP 2022, au sein duquel a germé l'idée de la mission France recouvrement. Ma mission prioritaire correspondait donc à la mise en œuvre concrète d'une réforme sur laquelle j'avais déjà été amené à travailler et à réfléchir au sein de l'IGF.

L'IGF m'a également apporté une méthode de travail fondée sur la rigueur, partant des faits et de l'observation du terrain pour dresser des constats. Cette méthode apprend à bâtir une argumentation sincère et robuste, qui simplifie le travail de conviction inhérent aux négociations interministérielles.

Enfin, travailler à l'Inspection m'a appris à oser avoir une analyse critique des principes de fonctionnement, parfois établis de longue date, qui régissent l'administration : les recommandations que nous formulons lors de nos missions nous aident à mettre au jour des réponses innovantes à ces problématiques complexes, afin de proposer un service public toujours plus efficient et proche de la population.

Quelles leçons retenez-vous de cette expérience ?

Cette mission consistait à délester les usagers de la charge de la complexité des dispositifs administratifs, et d'internaliser cette complexité, c'est-à-dire d'en transférer le poids aux différents services ministériels. Pour ce faire, travailler en mode projet sur une mission interministérielle a permis de faire des ponts entre ministères et de fluidifier la communication au sein de l'administration. De tels projets de simplification, emblématiques de la nécessité de se mettre à la place de l'utilisateur quand l'administration se réforme, portent une forte utilité sociale et devraient être encouragés.

Grâce à ce projet ambitieux et ce travail interministériel, ce sont en effet les démarches administratives au quotidien de millions de Français et d'entreprises qui seront simplifiées et améliorées demain.



Thomas Cargill
Promotion 2017

**Chargé de mission attractivité économique
auprès du Directeur général de l'Agence nationale
de rénovation urbaine**

Pouvez-vous vous présenter en quelques phrases ?

Nommé inspecteur des finances en janvier 2017, j'ai eu la chance de participer, jusqu'en 2019, à des missions sur des sujets aussi divers que des cessions foncières en Guyane, les moyens dédiés à la cybersécurité et aux exportations d'armement, le crédit d'impôt service à la personne ou la conception du Grand plan d'investissement (GPI). Ces premiers temps m'ont permis de bien mieux comprendre l'organisation de nos administrations et les ressorts de la prise de décision publique. J'y ai gagné en rigueur et j'y ai rencontré des gens formidables.

En septembre 2019, dans le cadre des missions prioritaires du gouvernement, j'ai rejoint l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) pour m'occuper de volet développement économique des opérations de renouvellement urbain dans les quartiers prioritaires de la ville (QPV). Le confinement et, plus encore, le report des élections municipales, ont gelé ma mission. Tous les projets structurants des intercommunalités, compétentes sur les sujets de la politique de la ville, étaient en effet en suspens.

En mars 2020, je suis donc parti au sein du centre de crise sanitaire (CCS) pour m'occuper de l'approvisionnement en tests Covid de la France, avant de revenir à l'ANRU à l'été.

Pour vous dire quelques mots plus personnels, j'aime beaucoup la poésie et la natation.

Comment s'est passée votre mission au sein du centre de crise sanitaire ?

Fin mars 2020, j'ai pris la suite de M. Vincent Lidsky, inspecteur général qui était en charge d'identifier des sources d'approvisionnement en tests Covid dans le cadre d'un rapport remis au Président de la République. Dans un contexte de concurrence internationale accrue pour l'accès aux tests, une montée en charge des approvisionnements et imports devenait nécessaire.

La commande était simple : tout faire pour trouver des tests PCR et des tests sérologiques.

Auprès du directeur de cabinet de la ministre de la recherche, responsable de l'ensemble du sujet des tests (approvisionnement, déploiement, stratégie) au sein du centre de crise sanitaire (CCS), j'ai recruté 30 personnes que j'ai réparties en quatre équipes :

- une première appelait des producteurs dans le monde entier, en s'appuyant notamment sur notre réseau diplomatique ;
- une seconde était en lien avec les laboratoires d'analyse médicale, publics et privés, et devait recenser

leur parc de machines⁶ pour déterminer la capacité de dépistage et les besoins en importations;

- une troisième suivait les recherches en cours pour identifier les meilleures technologies de dépistage et gérait la certification de ces tests par les autorités sanitaires;
- une quatrième était en charge des commandes pour le compte de l'État et du suivi logistique de ces commandes.

Au départ, le plus compliqué a été d'identifier les capacités de dépistage des différents laboratoires d'analyse médicale. Nous avons immédiatement lancé la construction d'un système d'information rempli chaque semaine par ces laboratoires pour recenser leur parc de machines et identifier les tensions en approvisionnement. En parallèle, le temps que ce système d'information soit opérationnel, nous avons travaillé par sondage auprès des agences régionales de santé (ARS), de l'assistance publique et des hôpitaux de Paris (APHP) et de Marseille (APHM), et, grâce à un cabinet de conseil, avec les dix plus gros groupes privés du secteur, représentant 90 % du marché.

En raison de la complexité d'un tel système, nous avons écarté l'option de commandes directes par l'État, à quelques exceptions près. Nous avons conçu, avec les services juridiques du ministère des solidarités et de la santé (MSS) et de Bercy, un cabinet d'avocat et les fournisseurs de tests, des contrats où ces entreprises s'engageaient à réserver une partie de leur production mondiale au marché français, tous clients confondus. Ces négociations

ont été particulièrement difficiles puisque la demande mondiale était extrêmement forte. Nous avons toutefois des arguments de poids, le marché français représentant souvent une part significative des activités de ces grandes entreprises.

Après un mois de rodage, nous avons commencé à mieux comprendre le sujet et à voir les premiers fruits de nos efforts. Après deux mois, nous importions 700 000 tests par semaine, après trois mois, 1 500 000.

Quelles leçons retirez-vous de cette expérience?

Je vais vous en citer trois auxquelles il est indispensable de bien réfléchir dans les prochaines années.

1/ Pour les futures crises à gérer, la gestion de la crise liée à l'épidémie de Covid-19 montre qu'il serait opportun de centraliser les responsabilités, afin d'éviter leur dilution. Une gestion plus verticale permettrait en effet plus de clarté et d'efficacité.

2/ Si l'État conserve encore des capacités opérationnelles grâce aux ministères des armées et de l'intérieur, la décentralisation et la privatisation de certaines activités ont généré des difficultés à gérer des commandes centralisées, notamment concernant les équipements de protection individuelle.

3/ Les grands corps sont un réservoir de talents essentiel. Dans mes équipes, j'ai pu m'appuyer sur trois ingénieurs des mines, deux conseillers d'État, deux inspecteurs des finances, un ingénieur des ponts. Nous sommes généralement mobilisables dans l'instant, et notre formation nous donne une maîtrise des circuits administratifs et une capacité d'adaptation irremplaçables.

⁶ Nous avons identifié 74 types de machines de PCR, fonctionnant avec des embouts plastiques et des réactifs en grande partie non substituables.



David Djaïz
Promotion 2017

Directeur de la stratégie et de la formation de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

Quelle est votre mission à l'ANCT ?

Arrivé en décembre 2019 à l'Agence nationale de la cohésion des territoires, j'ai été missionné par son directeur général en qualité de directeur de la stratégie et de la formation pour mobiliser et valoriser les savoirs et savoir-faire de l'Agence. Renforcer la communauté de l'expertise territoriale au sein de l'État, développer des diagnostics territoriaux partagés avec les collectivités, structurer la doctrine d'intervention de l'ANCT, piloter quelques chantiers transversaux, voici les objectifs principaux qui m'ont été fixés. Autant de chantiers clés dans la transformation de l'action publique de manière générale.

Quels projets avez-vous menés à bien depuis votre arrivée en décembre 2019 ?

Dans le rapport annuel 2019 de l'IGF, j'évoquais déjà les plus importants d'entre eux. Je tiens d'abord à rappeler que ces projets sont en grande partie transversaux. En effet, les équipes qui les mènent sont des « équipes projet », c'est-à-dire que les agents qui y participent viennent des différentes directions de l'Agence (directions du numérique, territoires et ruralités, politique de la ville). C'est une démarche enrichissante qui permet de croiser des domaines de compétences et des regards parfois bien différents au sein d'une même structure, mais toujours complémentaires. Mon objectif, en tant que directeur de la

stratégie et de la formation, est de porter ces projets transversaux afin de proposer par la suite des améliorations dans notre organisation et notre fonctionnement interne, tout en promouvant l'intervention sur de nouvelles thématiques, même si l'Agence est déjà présente sur un large spectre de thématiques (de l'open data à la rénovation énergétique des bâtiments, en passant par la culture et la redynamisation des centres-villes).

C'est par exemple ce que nous avons porté avec l'Académie des territoires. Née d'un partenariat public-public avec la Banque des Territoires et Sciences Po Executive Education, l'Académie des territoires délivre une formation certifiante à tous les élus locaux qui y participent. Elle a été inaugurée le 24 février dernier avec l'ensemble des partenaires, et la première promotion débutera sa formation fin avril. Ce projet d'Académie des territoires rejoint la volonté d'engager l'Agence dans de nouvelles thématiques clés pour les territoires et le renforcement de leur résilience. Nous sommes partis du constat que seulement 3 % des élus locaux mobilisent leurs crédits de formation au cours de leur mandat. Cette faible proportion nous a alertés, alors même que l'inscription de crédits de formation au budget des collectivités est une obligation inscrite dans le code général des collectivités territoriales. Outre cette faible proportion, c'est aussi et surtout

sa composition qui nous a alertés : parmi ces 3 % d'élus locaux formés, les élus de grandes collectivités territoriales sont sur-représentés, alors même qu'ils bénéficient de l'appui de services étoffés. C'est dans une logique d'égalité des territoires que nous avons créé l'Académie, en soutenant une offre de formation dont le contenu est applicable sur tous les territoires dans leur diversité, avec les meilleurs intervenants et experts pour chaque domaine. Le champ de la formation des élus est en effet central puisqu'il permet de doter les élus locaux des clés de compréhension et d'action des grands enjeux à venir.

J'évoquais également dans le rapport annuel 2019 de l'IGF la constitution d'une équipe projet dédiée à l'appui des collectivités territoriales souhaitant investir le champ de la démocratie participative, et des coopérations territoriales entre différents acteurs locaux de manière générale. Cette équipe s'investit aujourd'hui sur « Territoires en commun », plateforme mise à disposition des élus locaux qui souhaitent s'emparer d'outils nouveaux pour développer par exemple un budget participatif ou mettre en place une convention citoyenne locale. Avec « Territoires d'engagement », cette équipe accompagne également des projets participatifs et de coopération dans leur réalisation, en accompagnant les collectivités porteuses de ces projets sur le temps long. Encore une fois, le rôle de la Mission de la Stratégie et de la Formation est de proposer de nouveaux champs d'intervention : c'est ici le cas avec les coopérations territoriales. La montée en puissance de ce dispositif nous permettra de proposer aux collectivités un accompagnement sur mesure, spécifique à leur territoire pour qu'émergent ces nouvelles coopérations locales.

Comment avez-vous mené ces projets à bien dans le contexte de crise sanitaire ? La crise a-t-elle modifié votre action et celle de l'ANCT depuis plus d'un an déjà ?

L'Agence nationale de la cohésion des territoires est une structure jeune qui n'a malheureusement quasiment connu que la crise sanitaire depuis sa création en janvier 2020. Nous avons donc dû nous adapter, comme tous, au gré du contexte sanitaire et de ses évolutions, tant dans notre organisation interne que dans nos relations avec les collectivités et nos interventions. Je rappelle qu'il n'y a rien d'aisé pour une nouvelle structure aussi importante que l'ANCT à faire ses « premiers pas » dans un moment si délicat. Et je tiens à saluer les efforts entrepris par toutes les directions, tous les services, tous les agents qui ont su adapter nos actions malgré la crise. Aujourd'hui, de nouvelles habitudes ont été prises. Par exemple, nous avons dû organiser l'inauguration de l'Académie des territoires en ligne, hélas, mais celle-ci est aujourd'hui opérationnelle et la première promotion débutera la formation très prochainement. Aussi, le contexte actuel ne nous empêche pas de recenser et de soutenir de nombreux projets qui sont portés par les collectivités qui sont elles aussi durement touchées par la crise. Par exemple, nous avons recensé des projets pour une meilleure utilisation des données de mobilité au sein de deux collectivités d'Occitanie. Finalement, au-delà des nombreuses fragilités rencontrées par les territoires et creusées avec la crise, je constate que cette crise est aussi un moment d'innovation et d'accélération de certains projets. L'ANCT a été présente sur ces deux volets durant la crise, tant dans le soutien aux territoires fragilisés que dans le soutien à l'innovation.

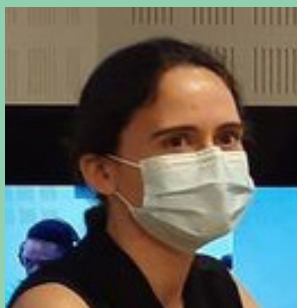
Le premier certificat de l'Académie des territoires, « Être un décideur territorial à l'heure des transitions », est centré sur la notion de résilience des territoires. Tout est là : nous souhaitons donner aux élus locaux les clés du renforcement de leur autonomie, de leur capacité à résister aux chocs des nouvelles transitions numérique, productive, sociale, démocratique, écologique, qui sont déjà à l'œuvre partout en France.

Quels sont selon vous les apports d'une Mission de la Stratégie et de la Formation dans une structure telle que l'ANCT ?

Placée auprès du Directeur général, la Mission de la Stratégie et de la Formation dispose d'une hauteur de vue utile sur l'ensemble des activités de l'Agence, toutes directions confondues, et ce notamment grâce aux projets transversaux qu'elle porte, ce qui lui permet dans le même temps d'être impliquée très concrètement dans l'accompagnement de certains projets. Ces derniers permettent en effet d'analyser l'efficacité des rouages mis en place, et de proposer leur amélioration, tout en insufflant de nouveaux champs d'intervention communs aux différentes directions.

Quels enseignements tirez-vous de cette mission à l'ANCT ?

Le plus important est celui que la transformation de l'action publique est une réalité qui se mesure sur le temps long. Nous voyons déjà aujourd'hui que l'action de l'ANCT s'inscrit dans une démarche singulière d'accompagnement sur mesure des territoires. Mais c'est sur le temps long que les chantiers structurels que nous menons aboutiront, que ce soit dans la montée en puissance de l'accompagnement sur mesure de projets de certaines collectivités qui pourront être ensuite dupliqués dans des territoires qui connaissent des défis similaires. Cette transformation de l'action publique se joue aussi sur le terrain d'une nouvelle culture de l'action publique, plus transversale, qui permet l'émergence de projets communs entre partenaires locaux et nationaux. L'ANCT est à l'œuvre sur tous ces chantiers de long terme, et c'est un plaisir de contribuer à cette démarche essentielle pour donner à l'action publique un nouveau souffle. Cette mission renforce ma conviction que les innovations et solidarités territoriales sont un formidable moteur de cohésion nationale.



Claire Durrieu
Promotion 2017
Sous-préfète de Guyane

Quel est votre parcours ?

Originaire d'Avignon, j'ai d'abord fait mes classes à l'ENS-Ulm (promotion AL/2008) puis à HEC Paris, avant d'intégrer l'ENA, guidée par le souhait de servir l'État. À la sortie de l'ENA, j'ai choisi l'Inspection générale des finances, où j'ai eu la chance de retrouver des collègues formidables.

À l'Inspection, j'ai travaillé sur un grand nombre de sujets, tous passionnants à leur manière ; vérifications de la DGCCRF et des services des impôts des particuliers de la DGFIP, financement du cinéma, ouverture de l'assurance chômage aux indépendants, réforme du système de santé, identité numérique, contrôle budgétaire des dépenses de personnel de l'État et politique de sécurité économique.

L'Inspection doit conserver sa capacité à tisser des liens forts au sein des promotions et entre promotions. Ces liens créent de l'émulation entre ses membres et, ce faisant, contribuent à perpétuer la tradition d'excellence et d'exigence de l'IGF.

Quel était votre poste prioritaire, et dans quelle mesure avez-vous contribué à la gestion de la crise Covid-19 dans le cadre de vos fonctions ?

Pendant 15 mois, d'octobre 2019 à décembre 2020, j'ai servi en Guyane en tant que sous-préfète pour le développement économique et social, dans le cadre des postes prioritaires. Durant cette période, j'ai participé à la gestion de la crise Covid-19, au plus près du terrain.

Dès le début de la crise, j'ai été responsable de l'organisation du volet social de la gestion de crise, ce qui représentait un défi important dans un département où près de 50 % de la population vit sous le seuil de pauvreté. Grâce à l'implication de tous les partenaires (associations, services de l'État locaux, cabinets ministériels, services de l'État centraux, collectivités territoriales, centres communaux d'action sociale, caisses de sécurité sociale – notamment la CAF, entreprises privées), nous avons mis en place dans des délais records des

actions de grande ampleur, par exemple :

- la distribution d'aide alimentaire à plus de 45 000 personnes dans le respect des gestes barrières, toutes les deux semaines en moyenne et pendant près de 6 mois, en tous points d'un territoire grand comme 20 % de la France métropolitaine (y compris acheminement de l'aide en avion militaire et en pirogue);
- la distribution de près de 2 millions de masques pour les publics défavorisés;
- l'ouverture de nombreux points d'eau dans les quartiers informels;
- la mise à l'abri de centaines de personnes qui étaient auparavant à la rue;
- la distribution de matériel pédagogique informatique et de plus de 1000 ordinateurs et tablettes aux élèves les plus en risque de décrochage;
- l'organisation de temps de loisirs dans le respect des gestes barrières pour des dizaines de milliers d'enfants, dans le cadre de la politique de la ville.

J'ai également assuré la suppléance du directeur de cabinet pendant près de deux mois, en particulier au moment du pic épidémique en Guyane. Dans le cadre de cette suppléance, j'ai participé au volet régalien de la gestion de crise : définition d'une stratégie adaptée à la Guyane, sous l'autorité du Préfet et en lien avec l'ARS (couvre-feu, port du masque obligatoire, fermeture des frontières avec le Brésil et le Suriname, confinement de certains quartiers, isolement dans un lieu dédié des personnes testées positives, etc.), animation

des comités de crise quotidiens, gestion des crises de sécurité civile (inondations notamment), représentation de l'État devant le tribunal administratif lorsque les arrêtés préfectoraux étaient attaqués en référé, etc.

Enfin, le volet médiatique a été très important, dans une période où la population ressentait une inquiétude forte et légitime : j'ai participé à de nombreuses reprises à des émissions radio et télé pour expliquer les mesures prises et répondre aux questions.

Que reprenez-vous de cette période ?

Je retiens cinq choses de cette période intense de gestion de crise :

- lorsque l'objectif est clair, indiscutable et que tout le monde le partage, on avance à pas de géant. On a ainsi pu conduire en quelques jours des projets qui auraient nécessité des mois pour être mis en place en temps normal. L'énergie collective et la nécessité impérieuse de faire face au mieux à l'épidémie ont guidé l'action. *A contrario*, en temps normal, les objectifs prioritaires ne sont pas toujours clairs, ce qui peut engendrer une déperdition d'énergie et une moindre efficacité;
- l'importance du travail en équipe et des relations humaines, des relations de confiance, qui rendent possible ce travail collectif. L'union fait la force, cela semble un cliché mais cela n'a jamais été aussi vrai pour moi que pendant cette crise, en Guyane. Ce qui a été accompli en matière sociale, les services de l'État seuls n'auraient pas pu le faire, les collectivités territoriales seules non

plus, pas plus que les associations seules. Mais tous ensemble, État, collectivités, associations, cela fut possible. C'est également vrai sur le plan sanitaire, sur le plan économique, sur le plan régalien : c'est l'union de toutes les forces, publiques comme privées, qui a permis de faire face ;

- le dévouement sans faille et la grande qualité des agents de l'État, à tous les niveaux, en centrale comme au plus près du terrain, dans les services régaliens comme dans les services hospitaliers ou sociaux. J'ai une dette de gratitude en particulier envers les agents de la préfecture qui ont fait preuve d'un dévouement à toute épreuve, travaillant d'arrache-pied, changeant de missions, se démultipliant, toujours avec professionnalisme.
- en période de crise, la communication qui entoure l'action est sans doute aussi importante que l'action elle-même. Cela vaut pour la communication externe (auprès de la population, des partenaires, etc.) mais aussi pour la communication interne (auprès des équipes). Une mauvaise communication peut compromettre la réussite d'actions qui sont pourtant fondées.

- la solitude du décideur en période de crise, dans un contexte de forte incertitude scientifique, juridique et pénale.

Cette expérience de gestion de crise en Guyane m'aura sans aucun doute changée, sur le plan personnel comme sur le plan professionnel. Elle aura fait naître quelques convictions nouvelles et aura renforcé d'anciennes certitudes, au premier rang desquelles la grandeur du service de l'État, du service public.

Un dernier mot ?

Je souhaite à chacun d'avoir la chance d'exercer dans un service déconcentré et de mieux connaître les beaux départements de France, et notamment le plus grand d'entre eux : la Guyane !



Inauguration de deux écoles rénovées dans le village de Tsimkoura

Hadrien Haddak
Promotion 2017
Sous-préfet de Mayotte

Comment la crise a-t-elle affecté votre mission prioritaire à Mayotte ?

La première vague a eu un effet particulièrement perturbateur sur la vie du département. Le système de santé mahorais présente des fragilités importantes, sans commune mesure avec n'importe quel autre département français. Pour une île de plus de 300 000 habitants, on n'y trouve que 16 lits de réanimation, deux laboratoires d'analyse dont l'un a été pendant plusieurs mois incapable, faute de matériel, de réaliser des tests PCR, une faible disponibilité de chambres d'hôtel et de places d'hébergement limitant les possibilités d'isolement des voyageurs. Nous étions pour ainsi dire démunis.

Dans les tout premiers temps de l'épidémie, il fallait protéger les habitants malgré l'incertitude entourant le virus et les moyens de s'en protéger. Le territoire a été confiné en même temps que la métropole. Le Gouvernement a décidé la suspension des vols aériens commerciaux vers ou depuis Mayotte. Les frontières avec les pays voisins ont été fermées. Les liaisons maritimes commerciales sont brutalement devenues erratiques. Le département s'est soudain trouvé confrontée à sa réalité géo-

graphique : celle d'une petite île dépendante des importations, située à 8 000 km de l'hexagone, dans une zone du monde assez pauvre.

Du jour au lendemain, tous les membres du corps préfectoral ont changé de métier. Un premier a géré la coordination du dispositif sanitaire, un autre a accompagné les secteurs économiques par la mobilisation des mesures de continuité, un troisième s'est occupé de l'aspect social de la crise. Confiner un territoire où l'économie informelle nourrit près du tiers de la population aurait pu provoquer une crise alimentaire. Pour éviter cela, tout un dispositif de bons alimentaires a été mis sur pied. Le secrétaire général de la préfecture a assuré la continuité des services publics clés.

Pour ma part, j'ai eu à gérer les approvisionnements. Il fallait que le territoire puisse continuer, en dépit de la désorganisation générale des flux logistiques internationaux, à manger, à s'éclairer, à se soigner. En 15 jours, nous avons bâti un système administré de fret aérien et maritime. Dans un second temps, le préfet m'a demandé de travailler à l'augmentation de la capacité de tests PCR pour relancer les vols commerciaux.

Comment a fonctionné cette organisation logistique ?

En redéployant des effectifs de la préfecture, j'ai créé une cellule logistique dotée de six agents. Le ministère des armées a mis à notre disposition cinq navires pour des rotations avec La Réunion dont le PHA Mistral. Nous avons négocié et lancé en six jours un pont aérien entre Mayotte et La Réunion, assuré par la compagnie Air Austral, pour l'avitaillement et les renforts en personnels essentiels. Les calendriers de rotations maritimes et les programmes de vol étaient travaillés conjointement.

La cellule logistique a été positionnée entre les transitaires (les sociétés de transport assurant la prise en charge des produits chez le client, leur stockage et leur transit depuis et vers les vecteurs aériens et maritimes) et les compagnies aériennes ou maritimes.

Nous validions ou refusions des colis, en priorisant ceux que nous jugions impératifs. Nous orientons les principaux acheteurs de l'île vers certains produits ou denrées lorsqu'ils venaient à manquer dans le département, par exemple du gel hydroalcoolique, des sels pour la production d'eau potable, du riz. Tout un travail a été conduit avec la grande distribution pour assurer un suivi hebdomadaire fin des stocks alimentaires. Nous avons ainsi pu prévenir deux pénuries de riz, qui constitue la seule alimentation des populations les plus pauvres.

Au plus fort du dispositif, avec l'appui d'avions militaires A400 M et de l'A300 présidentiel, nous sommes parvenus à importer en fret aérien des quantités hebdomadaires supérieures à ce que le territoire recevait avant crise.

En quoi a consisté votre action pour augmenter le nombre de tests PCR ?

La fermeture des liaisons aériennes commerciales s'est poursuivie de fin mars jusqu'à l'été. La population avait besoin de voir l'horizon s'ouvrir à nouveau. Néanmoins, la condition fixée par les autorités nationales était la présentation d'un test PCR négatif de moins de 72 heures à l'embarquement.

En juin, du fait de difficultés structurelles, nous n'arrivions cependant à tester qu'environ 200 personnes par jour au laboratoire du centre hospitalier – le seul disponible. Tester par ce moyen tous les passagers des 4 ou 5 vols hebdomadaires en partance de Mayotte aurait engorgé les capacités de tests mahoraises, rendant cette option inacceptable.

Avec un mandat très clair du préfet, j'ai organisé un système pour que les prélèvements faits à Mayotte soient transportés en temps utiles à La Réunion pour y être analysés. Il a fallu négocier un large accord-cadre associant l'hôpital de Mayotte, le CHU de Saint-Denis de La Réunion, la Croix-Rouge, les deux ARS, les deux préfectures, la direction générale de l'aviation civile et le conseil départemental de Mayotte.

Le conseil départemental a accepté de financer l'opération. Nous avons sourcé et importé depuis la Chine du matériel pour effectuer des prélèvements PCR. La Croix-Rouge, formée par le CHU de La Réunion, a ouvert un centre de dépistage pour les voyageurs aériens. Conditionnés dans des boîtes spéciales traitées comme des « valises diplomatiques », les prélèvements étaient transportés gratuitement par le système aérien entre les deux départements. Le CHU de La Réunion rendait un résultat

aux voyageurs au moins 12 heures avant le vol. Après deux semaines de rodage, ce système a permis la reprise des vols commerciaux et la sortie définitive du pont aérien.

Que reprenez-vous de cette expérience ?

La période a été rude, c'est évident. Des vies ont été perdues, le tissu économique a beaucoup souffert. Sur un plan professionnel, je conserve le souvenir d'un travail d'une intensité sans égale, véritablement exaltant. Avec du recul, je constate que les services de l'État à Mayotte ont tenu le choc parce qu'il y a eu de la cohésion, une grande souplesse dans l'action, une anticipation permanente face à une situation mouvante et surtout de la créativité dans les solutions déployées.

Une ouverture sur l'international

En application des dispositions du décret n° 2006-1213 du 4 octobre 2006 portant statut de l'Inspection générale des finances, l'IGF peut effectuer des missions à la demande d'États étrangers, d'organisations internationales ou de l'Union européenne.



Assistance européenne à la Grèce :

L'IGF a poursuivi en 2020 sa participation à la coordination de la réforme des administrations publiques, engagée depuis plusieurs années. Le gouvernement grec en place depuis 2019 a confirmé sa volonté de poursuivre la coopération administrative engagée après la crise de 2009 et qui a donné lieu notamment à un protocole entre Grèce et France en 2015. Au-delà d'une coopération bilatérale bénéficiant notamment à l'administration fiscale, 2020 a vu la mise en œuvre de plusieurs actions de modernisation de l'administration organisées par Expertise France, portant notamment sur la simplification, la modernisation des ressources humaines et la numérisation. S'y est cette année ajoutée une action sur la modernisation de l'autorité indépendante des recettes publiques.

Les missions d'audit et d'assistance de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI) :

En 2020, la participation à des missions d'assistance technique du FMI à des ministères des finances étrangers s'est poursuivie, dans les domaines de la gestion des investissements publics (Mauritanie, Madagascar), de la maîtrise des risques budgétaires (Égypte, Afghanistan) et de la modernisation du cadre de gestion des finances publiques (Jordanie, Commission de l'Océan Indien).

Les thèmes majeurs d'intervention de l'IGF en 2020

- 44 Économie et entreprises
- 50 Santé et social
- 56 Finances publiques et fiscalité
- 62 Politiques sectorielles
- 68 Gestion de crise
- 84 Gestion de sortie de crise





En 2020, l'IGF a réalisé 82 missions, dont 16 missions de gestion de crise. La publicité de ces rapports est laissée à la discrétion des commanditaires. 8 missions traditionnelles, 8 missions de gestion de crise et 6 missions de sortie de crise sont présentées dans les pages suivantes.

Thème n°1: Économie et numérique



Anne Perrot et Quentin Jagorel

Publicité en ligne : pour un marché à armes égales

Questions à Anne Perrot et Quentin Jagorel

membres de la mission (pour l'IGF)

Le ministre de la Culture et le secrétaire d'État au Numérique ont demandé en juillet 2020 à Mathias Emmerich et Anne Perrot, assistés de Quentin Jagorel, d'évaluer les problèmes posés par le secteur de la publicité en ligne et de faire des propositions pouvant servir à alimenter la position française dans les débats européens autour de la régulation du numérique.

Quels sont les principaux constats sur lesquels s'est appuyée la mission ?

Le secteur de la publicité numérique est marqué par la domination d'un duopole, constitué de Google et de Facebook, qui assoit son pouvoir de marché sur la collecte des données et leur traitement par des algorithmes. Les deux acteurs dominants offrent à la fois la possibilité de cibler précisément une audience, d'avoir accès à un grand volume d'inventaires et d'atteindre des couvertures d'audience (reaches) importantes. En outre, grâce à son intégration verticale, Google est non seulement présent mais également devenu dominant sur tous les segments de l'intermédiation technique de la publicité programmatique. En 2018, avec 40 % des investissements publicitaires, le digital est désormais le premier support de vente de publicité en France, contre 27 % pour la

télévision. Ce transfert des investissements publicitaires vers le digital s'est largement fait, ces dernières années, au détriment des médias traditionnels et au profit des plateformes. Au total, cette situation met en danger le modèle économique de beaucoup d'éditeurs de contenus, dont les médias traditionnels. Ceux-ci sont placés dans une situation de dépendance économique vis-à-vis des plateformes, tandis que leurs modèles économiques sont profondément déstabilisés.

Face à ce constat, la France peut-elle mettre en œuvre des solutions de niveau national ?

La mission préconise le recours à certaines mesures de niveau national : ainsi, l'alignement des contraintes entre le secteur traditionnel et le digital d'une part, et entre les plateformes et les éditeurs en ligne d'autre part devrait contribuer à la constitution d'un level playing field. Dans la même optique, la mission recommande l'harmonisation du cadre juridique régissant la publicité sur les médias audiovisuels – sur lesquels pèsent de nombreuses contraintes – et de celui encadrant la publicité display sur internet. La mission a également constaté que les environnements « logués », c'est-à-dire les

environnements applicatifs requérant que l'utilisateur s'identifie, subissent moins le durcissement des conditions du recueil du consentement des internautes malgré un traçage plus invasif : il est ainsi apparu à la mission que la protection de la vie privée sur internet risque de favoriser les plateformes et leurs environnements « logués » au détriment des autres acteurs. En matière de recueil du consentement de l'internaute, la mise en place d'approches permettant d'allier fluidité de la navigation, choix éclairé de l'utilisateur et viabilité économique pour les éditeurs serait indispensable pour ne pas renforcer encore le pouvoir de marché des plateformes à environnement logué.

En outre, la responsabilisation des plateformes au regard de l'environnement qualitatif dans lequel les contenus publicitaires apparaissent (brand safety) permettrait d'assainir leurs inventaires et donc d'éviter la monétisation de contenus de mauvaise qualité ou illégaux. Toutefois, toutes ces mesures, pour indispensables qu'elles soient, sont insuffisantes.

Comment aller plus loin ?

Afin de rendre les règles du jeu équitables, il est indispensable d'agir tant sur les comportements des plateformes structurantes que sur les sources de leur pouvoir de marché.

La première source de ce pouvoir est la faculté d'exploiter les données recueillies lors de l'utilisation des plateformes par les internautes. La mission propose ainsi d'encadrer fortement le croisement de données collectées par différents services des plateformes et de considérer les données comme des actifs dont l'accès devrait être ouvert, au moins en partie, à d'autres acteurs.

En outre, les effets de réseau font des plateformes à la fois des « goulets d'étranglement » (bottlenecks) et des « contrôleurs d'accès » (gatekeepers) sur le marché du digital en général et de la publicité en ligne en particulier. Forts de cette position, ces acteurs dominants définissent les standards, fixent les règles et peuvent

bouleverser les conditions de marché par des décisions unilatérales. Face à cette situation, la mission examine en quoi l'interopérabilité et la portabilité des données peuvent être des outils susceptibles de lutter contre des positions monopolistiques.

Par ailleurs, le droit de la concurrence traditionnel, complexe à mettre en œuvre, est parfois trop lent au regard de la célérité avec laquelle le marché digital évolue : le développement d'une régulation *ex ante* pourrait donc constituer un complément précieux aux mesures *ex post*.

Quels objectifs une telle régulation *ex ante* devrait-elle viser ?

L'arsenal de régulation concurrentielle existant doit être étoffé et rénové pour traiter efficacement le caractère structurant des grandes plateformes. La mission détaille ainsi une proposition visant à adopter une régulation *ex ante*, asymétrique, visant les plateformes définies selon une série de critères comme « structurantes ».

La mission détaille le contenu de ce que pourrait être une telle régulation qui pourrait passer par l'édiction d'un code de conduite, énumérant en amont interdictions et obligations pour les plateformes structurantes. À titre d'illustration, ce code pourrait interdire aux plateformes concernées le comportement consistant à privilégier ses propres services au détriment des services concurrents (« self preferencing »). Ce code devra éviter à la fois les écueils d'une trop grande généralité et ceux d'une trop grande spécificité.

Sur le plan institutionnel, à qui confier une telle régulation ?

Un tel arsenal de régulation ne peut être mis en œuvre qu'au niveau européen. Il pourrait être confié à la direction générale de la concurrence de la Commission européenne (DG Comp), la plus à même de définir et de mener cette régulation concurrentielle ambitieuse des plateformes structurantes avec les autorités de concurrence nationales, cet ensemble étant coordonné par le réseau européen de concurrence, qui a fait la preuve de son efficacité.



Vincent Menuet et Henri Havard

Déploiement de la 5G en France et dans le monde : aspects techniques et sanitaires

Questions à Henri Havard et Vincent Menuet

Quel était le contexte de la mission ?

Le lancement prévu en septembre 2020 d'un appel d'offres pour l'attribution des fréquences d'une cinquième génération de communications mobiles (5G), préalable nécessaire à une phase de déploiement, a été un des éléments déclencheurs de cette mission sur le « déploiement de la 5G et en France et dans le monde, dans ses aspects techniques et sanitaires », conjointement confiée à l'IGF, au Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGE), au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS).

Au-delà de cet aspect, la mission s'est inscrite dans un contexte beaucoup plus large, le déploiement de la technologie 5G comportant de multiples enjeux, aussi bien techniques, économiques, environnementaux, énergétiques, sanitaires que sociétaux. La mission est intervenue dans un contexte sensible, où la 5G suscite des craintes pour la santé et pour l'environnement au sens large, ceci générant des débats et des oppositions locales et nationales.

Le contexte de la mission était alors également marqué par plusieurs procédures en cours devant les juridictions administratives : trois contentieux contre les textes de lancement de la procédure d'attribution des fréquences 3,4 – 3,8 GHz avaient été ainsi déposés en février 2020 par trois associations.

Enfin, la convention citoyenne pour le climat avait, dans l'une de ses 149 propositions rendues publiques le 21 juin 2020, demandé un moratoire sur les enchères des fréquences 5G, en les suspendant aux conclusions d'évaluations d'impact sanitaire et climatique. Cette demande avait d'ailleurs été relayée par des associations et des élus, et avait fait l'objet de l'attention des parlementaires.

Quel périmètre la mission a-t-elle retenu ?

Les objectifs assignés par les ministres commanditaires étaient les suivants :

- faire un bilan du déploiement de la 5G dans le monde ;
- analyser et synthétiser les expériences des pays concernés, notamment les conclusions de leurs autorités sanitaires et de contrôle, ainsi que les éléments techniques

permettant d'estimer l'augmentation à venir des niveaux d'exposition ;

- faire des recommandations sur les bonnes pratiques de déploiement visant à garantir un déploiement de la 5G conforme aux meilleures pratiques internationales.

En ligne avec cet objectif, la mission, tout en rappelant les principales caractéristiques de la 5G, dernière-née des générations de téléphonie mobile, a évalué la position de la France au regard du déploiement international de cette technologie et examiné les dispositifs d'information et de dialogue.

La mission s'est également attachée à passer en revue le sujet des valeurs limites d'exposition aux ondes électromagnétiques et de leurs évolutions du fait du déploiement de la 5G. Enfin, la mission a traité de l'analyse comparée des agences sanitaires sur les effets de la 5G sur la santé.

En revanche, les investigations de la mission n'ont pas porté sur les aspects environnementaux et énergétiques, dont avaient été saisie l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP). Les investigations n'ont pas porté, non plus, sur les conséquences sanitaires non liées à l'exposition aux ondes électromagnétiques (comme par exemple, les effets des écrans sur la vision, de la lumière bleue sur le sommeil).

Après une période d'entretiens et d'analyses, la mission a formulé des préconisations dans les domaines de l'information et de la prévention, de la recherche et de la surveillance de l'exposition, comme par exemple :

- renforcer les messages à l'intention du grand public, notamment des

jeunes, sur le bon usage des terminaux et en mesurer les effets ;

- organiser une consultation formalisée à la suite de la publication des travaux de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) sur les effets sanitaires associés au déploiement de la 5G ;
- conforter les moyens d'évaluation et de recherche de l'ANSES sur les effets sanitaires des ondes électromagnétiques, notamment sur les bandes de fréquence autour des 26 GHz et les protocoles de mesure de l'exposition ;
- effectuer des mesures de champ électromagnétique avant/après l'installation d'antennes déployant la technologie 5G sur un nombre significatif de sites représentatifs.

Quelle a été la méthodologie retenue par la mission ?

Compte tenu de la sensibilité du sujet, en partie liée à son exposition médiatique et politique, et pour assurer une indépendance aux investigations conduites, la mission a fait le choix d'auditionner, dans un laps de temps très restreint, l'ensemble des parties prenantes à ce sujet, y compris les associations ayant porté le contentieux évoqué plus haut sur la procédure d'attribution des fréquences 3,4 – 3,8 GHz.

Afin d'appuyer les investigations et de disposer d'une vision d'ensemble du déploiement de la 5G dans le monde, la mission s'est appuyée sur une enquête lancée par la direction générale du Trésor auprès des services économiques régionaux dans 22 pays. Par ailleurs, cette enquête a été adressée dans le courant de l'été par le bureau spécialisé de l'Organisation mondiale du commerce (OMS) sur les rayonnements à ses quarante correspondants, membres actifs du projet

ondes électromagnétiques. Ces réponses ont été complétées et recoupées avec des sources publiques d'information des différents pays.

La mission s'est également appuyée sur l'analyse de la documentation nationale et internationale disponible en ligne pour identifier les avis des autorités sanitaires, les mesures de suivi et les mesures réglementaires actuelles. La mission, en raison du calendrier très contraint qui lui avait été fixé, a également choisi de s'appuyer, en tant que de besoin, sur les travaux des différentes agences compétentes dans ce domaine. En ce qui concerne la transparence, le dialogue et l'exposition du public, la mission s'est ainsi appuyée sur deux rapports produits sur ce thème par l'ANFR en juillet 2019 et avril 2020, ces données ayant d'ailleurs alimentées les travaux du Comité national de dialogue placé au sein de l'ANFR.

Sur les effets sanitaires de la 5G, la mission a beaucoup échangé avec l'ANSES; cette dernière s'était en effet vu confier une mission d'évaluation, dès la phase d'expérimentation et pendant la phase de déploiement, des niveaux et modalités d'exposition aux ondes électromagnétiques et de leur impact sanitaire éventuel, le rapport final étant attendu pour mars 2021.

Thème n°2: Santé et social



La branche autonomie : périmètre, gouvernance et financement

Questions à Nicolas Scotté

Laurent Vachey et Nicolas Scotté, membres de la mission (pour l'IGF)

Dans quel contexte cette mission s'est-elle déroulée ?

Dans un contexte de crise sanitaire ayant conduit à fragiliser lourdement nos aînés, le Gouvernement a pris la décision à l'été 2020 (loi du 7 août 2021) de la création d'une 5^e branche de la sécurité sociale consacrée à la politique de l'autonomie. Elle s'inscrit comme une étape importante d'un projet de réforme du grand âge et de l'autonomie.

C'est un tournant historique puisque, 15 ans après la création de la caisse nationale de sécurité pour l'autonomie (CNSA), il s'agit de consacrer la politique de soutien à l'autonomie (personnes âgées et personnes en situation de handicap) comme une composante à part entière de notre sécurité sociale, et de renforcer la promesse d'équité dans la prise en charge de ce risque.

Restait alors à déterminer sous quelle forme se matérialiserait concrètement cette 5^e branche, et quels seraient son périmètre, ses modalités de financement et sa gouvernance. La mission avait pour objet d'éclaircir ces points, et de donner des lignes directrices pour l'établissement du cadre de la branche autonomie.

Ainsi, pour préparer la discussion en loi de financement de la sécurité (LFSS) sociale

pour 2021, le Parlement avait demandé dans la loi au Gouvernement un rapport pour la rentrée sur les conditions de définition et de mise en œuvre de cette 5^{ème} branche.

Ce mandat imposant un délai très court (2 mois), le rapport a été confié à un expert du sujet, M. Laurent Vachey, inspecteur général des finances et ancien directeur de la CNSA. Nous avons été accompagnés de Mme Florence Allot, inspectrice des affaires sociales, pour nos travaux.

Comment la mission s'est-elle organisée dans un délai contraint ?

Pendant l'été, notre travail a consisté à mener une concertation large auprès de toutes les parties prenantes, notamment les représentants du secteur et les partenaires sociaux. Nous avons bénéficié à cet égard du soutien de la CNSA et de sa présidente, très allante sur l'ambition de la branche autonomie, pour organiser les échanges.

En plus des discussions, nous avons découpé en trois grandes thématiques la réflexion (périmètre, gouvernance, financement) donnant lieu à l'établissement de questionnaires détaillés sur lesquels toutes les parties prenantes pouvaient être consultées.

Parallèlement, nous avons organisé les travaux techniques en associant les différentes directions d'administrations centrales concernées (DSS, DGCS, DB) afin d'étudier les implications juridiques et financières des choix possibles.

Cette démarche a permis de donner très rapidement de la visibilité aux décideurs politiques sur les points d'équilibre qui pourraient être trouvés dans la définition de la 5^e branche.

Quelles sont les principales recommandations de la mission ?

D'abord, la question du périmètre a été au cœur de nos interrogations : le budget de la CNSA ne reflète qu'une partie des efforts consacrés à la politique de l'autonomie, qui sont dispersés dans d'autres budgets (dans d'autres branches de la sécurité sociale ou dans le budget de l'État). Cette dispersion est facteur d'illisibilité et l'ambition d'une 5^e branche avec un réel pilotage du risque exige un travail de recomposition. Nous avons donc refait la maquette financière, et préconisé que le budget de la branche autonomie retrace aussi largement que possible la politique d'autonomie, de sorte que son périmètre passerait à terme de 27 Md€ à 42 Md€.

L'évolution de la gouvernance s'est inscrite dans des discussions de nature plus politique. Si au niveau national, peu d'évolutions étaient suggérées par les acteurs, l'enjeu de la gouvernance territoriale a constitué un point plus compliqué, compte tenu de la dualité de gestion actuelle de cette politique entre les départements d'une part et les agences régionales de santé d'autre part. Les solutions « big-bang » n'ont pas été retenues, puisqu'elles présentaient chacune des inconvénients et ne pouvaient faire l'objet de consensus. L'accent a donc été mis sur la lisibilité : la mission a préconisé la mise en place d'une démarche de contractualisation au niveau

départemental et pointé la nécessité de clarifier les compétences de chaque entité.

Mais la réforme de la gouvernance devait surtout pour la mission être au service des usagers : à cet égard, la mission a souhaité insister sur des leviers concrets pour améliorer le service public de l'autonomie et renforcer l'équité de traitement sur le territoire : création d'un guichet unique (maisons départementales de l'autonomie), déploiement de moyens d'audit, développement de systèmes d'information harmonisés. Tels sont les véritables leviers de réussite de cette branche.

Enfin, des pistes de financement ont été examinées, avec l'objectif proposé par la lettre de mission de trouver de 3 à 5 Md€ d'ici 2024 afin de faire face aux enjeux du vieillissement démographique et de financer la réforme du grand âge et de l'autonomie en cours d'élaboration. Les choix de financement étant éminemment politiques, la mission a pris le parti d'examiner 5 sources potentielles de financement : des transferts financiers au détriment d'autres politiques publiques, des mesures d'économies sur les conditions de bénéfice des prestations, la réduction de niches sociales ou fiscales, et des prélèvements obligatoires. Également, des pistes de recours au financement privé (assurance dépendance, viager, prêts hypothécaires) ont été instruites en associant le secteur des assurances et des mutuelles.

Quelles suites ont été données à la mission ?

La volonté de la mission était de servir de base de discussion aux choix politiques qui seraient effectués par la suite. À cet égard, le rapport y a contribué largement lors des discussions de la rentrée sociale de 2020 et depuis lors.

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale a intégré des premières mesures pour organiser le fonctionnement

de la 5^e branche dans le sens des recommandations du rapport, notamment en matière de périmètre, de structuration du budget et des missions de la CNSA. Et sur la question du financement, la LFSS a explicitement entériné (article 33) que le conseil de la CNSA devait remettre un avis au plus tard en mars 2021 sur la base des propositions du rapport.

La crise sanitaire a toutefois retardé les concertations qui étaient annoncées, tout comme le calendrier de la réforme du grand âge et de l'autonomie.

Enfin, sur les enjeux plus opérationnels, une mission de l'IGF et de l'IGAS a été lancée pour faire le bilan de la convention d'objectifs et de gestion (COG) de la CNSA et elle proposera de nouvelles perspectives afin que la CNSA puisse faire face à ses nouvelles missions au sein de la 5^e branche.



Amaël Pilven, Ombeline Gras, Alice Schoenhauer-Sebag

Évaluation de la dette des établissements publics de santé et des modalités de sa reprise

Questions à Charles Payet, *data scientist junior*

membre de la mission (pour le pôle science des données de l'IGF)

Quel était le contexte de cette mission et quel était son objectif ?

Dans le cadre du plan d'urgence pour l'hôpital annoncé en novembre 2019, le Gouvernement avait annoncé une reprise d'un tiers de la dette des hôpitaux afin d'assainir la situation financière de ces derniers et de leur redonner les marges de manœuvre nécessaires à la modernisation de l'offre ainsi qu'aux investissements du quotidien. Les modalités de mise en œuvre de cette mesure ont été confiées conjointement à l'IGF et à l'IGAS en décembre 2019.

Dans un calendrier très serré qui devait permettre le démarrage du chantier de reprise de dette avant la fin de l'année 2020, la mission a d'abord tiré un diagnostic d'avant-crise sanitaire de la dette hospitalière, qui a notamment permis de chiffrer le coût total de la mesure à 13 Md€. En coordination étroite avec les administrations concernées, elle a ensuite formulé des propositions sur les modalités de répartition de cette reprise de dette, sur son financement ainsi que sur la contractualisation des hôpitaux avec l'État et le suivi des établissements bénéficiaires.

Rendu en avril 2020 alors que la crise sani-

taire était dans sa phase aiguë, ce rapport a néanmoins appuyé le paramétrage de la mesure, qui a été intégrée aux engagements du Ségur de la santé et votée en loi de financement de la sécurité sociale pour 2021.

Quelle a été la principale question posée au pôle science des données par la mission ?

La principale demande qui avait été faite au pôle portait sur le diagnostic de la situation financière des EPS. Deux grandes phases peuvent être distinguées dans le déroulement de l'appui : (1) un travail initial sur la constitution des bases de données, primordial pour toutes les analyses qui ont été faites par la suite comme le diagnostic ou la répartition ; (2) le diagnostic en tant que tel.

Comment se sont déroulées tes interactions avec la mission ?

J'ai été très intégré à la mission, et cela tout au long de son déroulement. J'ai ainsi été impliqué dans une bonne partie des étapes de la réflexion, j'ai pu assister aux discussions et réunions, et même à certains déplacements sur le terrain. Cela m'a permis de comprendre rapidement le contexte et les enjeux, comme d'être toujours au fait de l'avancement de la

mission et des réflexions de l'équipe. Les interactions étaient quotidiennes, avec des échanges très directs et faciles.

Quels ont été tes principaux interlocuteurs au sein de l'administration sur le sujet des données ?

J'ai très souvent échangé avec différents services de la DGOS, et de façon un peu moins fréquente avec les services de la DGFIP qui travaillent sur les comptes des hôpitaux.

Comment as-tu répondu à la question posée par la mission et quels ont été les principaux défis auxquels tu as dû faire face ?

La phase de constitution des bases de données a requis un travail considérable puisqu'elle nécessitait de comprendre le sujet, de s'approprier les données, de recueillir des informations auprès de plusieurs interlocuteurs, de rapprocher les différentes sources à notre disposition, avant de fiabiliser le jeu de données et de détecter ses anomalies. Lors de cette phase préalable à l'analyse des données, il s'est principalement agi de manipulation de données, pour lesquelles j'ai appliqué les bonnes pratiques de développement permettant l'adaptation et la réutilisation du code. Cette étape a représenté un coût initial important en termes de temps, mais a permis par la suite d'être à la fois plus réactif et plus confiant à chaque ajout de données, qu'il s'agisse d'actualiser ou de calculer de nouveaux indicateurs.

Pour la partie diagnostic, il a fallu développer une bonne compréhension des enjeux derrière les chiffres, notamment les concepts comptables et financiers. Rapidement, le travail s'est centré sur l'analyse des indicateurs, et notamment le choix des indicateurs pertinents avec un enjeu de synthèse de l'information pour lequel j'ai beaucoup travaillé sur la visualisation des résultats.

Les spécificités des données ont été l'une des difficultés de l'appui du pôle à la mission. Les EPS suivent des règles comptables spécifiques, et l'analyse de leurs données comptables demande donc un certain

temps d'entrée dans le sujet. Petit à petit et avec l'appui d'experts du sujet, la mission et moi avons réussi à appréhender cet aspect pour un résultat final satisfaisant.

À ton avis, quels ont été les points forts de l'appui du pôle à la mission ?

Le pôle a apporté des compétences dans la manipulation des données (qui étaient de taille conséquente en comparaison avec la plupart des missions). Le fait que la mission puisse recourir à un pôle d'experts en science des données a été un atout important pour assurer la fiabilité des chiffres sur lesquels la mission s'est appuyée. À titre d'exemple très basique, toutes les bases ne s'ouvriraient pas entièrement sous Excel.

En termes de ressources, l'existence du pôle a permis d'aller plus vite, avec de fréquentes interactions avec la mission, et donc d'aller plus loin, en termes de synergies entre les résultats quantitatifs et les retours du terrain.

Pour la partie diagnostic, j'ajouterais que le pôle a également pu apporter son expertise en visualisation de données, c'est-à-dire sur la manière de trouver de l'information pertinente dans des données complexes, de l'en extraire et de la rendre intelligible.

Enfin, est-ce que cette mission t'a paru similaire aux autres missions auxquelles tu avais pu participer, ou était-elle particulière, du point de vue du pôle sciences des données ?

Je dirais que la mission était assez particulière pour ma part. Pour autant, dans mon expérience, les missions étaient toujours assez variées, à la fois dans leur déroulement et dans les thématiques abordées. L'enjeu du rapport, son calendrier serré et la possibilité de beaucoup aller sur le terrain ont contribué à rendre la mission différente des autres. Au contraire d'autres missions, il n'y a finalement pas eu de modélisation – ce qui ne change pas le fait que l'apport du pôle a été crucial pour la mission, illustré par l'appui constant sur les données pour certaines parties du rapport.

Thème n° 3 : Finances publiques et fiscalité



François-Xavier Deniau

Modernisation de la notion fiscale d'ouverture au public pour les propriétaires privés de monuments

Questions à François-Xavier Deniau

membre de la mission (pour l'IGF)

Quel était l'objectif de votre mission, et dans quel cadre s'est-elle déroulée ?

La mission, menée conjointement avec l'Inspection générale des affaires culturelles (IGAC) à l'hiver 2019-2020, devait faire le point sur les régimes fiscaux destinés au soutien du patrimoine historique privé et proposer une réforme de la notion fiscale d'ouverture au public dans une optique de contribution à la valorisation des territoires.

Que sont les monuments historiques privés ?

Les monuments historiques sont les bâtiments classés ou inscrits en tout ou partie dans un but de conservation du patrimoine. On dénombre près de 44 000 monuments historiques en France, dont la moitié environ sont possédés par des personnes privées. La plupart ne sont pas visitables (petites maisons de ville, menhirs, éléments remarquables d'architecture) et l'on considère que 1 500 monuments privés sont ouverts à la visite. Beaucoup se situent dans des petites communes, dont ils constituent souvent le principal point d'attraction.

Pourquoi les propriétaires font-ils visiter ces monuments historiques privés ?

Certains le font par passion, d'autres parce qu'ils ont besoin de revenus et certains ne le font pas. Mais l'ouverture à la visite est une condition pour bénéficier pleinement d'un des trois régimes fiscaux mis en place au cours des années pour aider les propriétaires à conserver, aux deux sens du terme, un patrimoine dont l'entretien est le plus souvent très coûteux : la possibilité de déduire du revenu imposable la totalité des charges foncières relatives au monument, l'exonération des droits de mutation à titre gratuit et les déductions au titre du mécénat. Les données dont nous disposons confirment que cette condition a un effet déterminant sur l'ouverture des monuments concernés au public.

Quelle définition de l'ouverture au public avez-vous proposée ?

Ces différents régimes fiscaux sont assortis de conditions d'ouverture au public à la fois hétérogènes et peu adaptées à l'évolution des modes de consommation culturelle (désintérêt pour la visite classique, étalement des vacances durant l'année, allongement des weekends grâce aux RTT, changement climatique). Nous avons donc proposé une définition

unique de l'ouverture au public qui serait de 50 jours par an (au lieu de 40 à 80 selon les régimes actuels), combinant une ouverture classique à la visite de 25 jours à la belle saison et, pour les 25 autres jours, toute forme d'ouverture non privative (exposition, concert, visite de groupe, jeux, chasse aux œufs, voire dans la limite de dix jours, activités commerciales) et ce à tout moment de l'année.

La lettre de mission demandait également d'évaluer le coût du dispositif. Qu'en est-il ?

La structure des déclarations de revenus et des déclarations de revenus fonciers ne permet pas d'isoler les dépenses fiscales relatives aux monuments historiques, dont l'ordre de grandeur peut néanmoins être évalué en 2019 à quelque 100 millions d'euros au total, les dépenses fiscales afférentes au mécénat ou à l'exonération des donations ou successions étant pour leur part marginales. Les déclarations fiscales permettent également d'évaluer les dépenses déductibles générées par la possession d'un monument. Il en ressort que la dépense supportée par les propriétaires privés (après déduction des subventions versées par les DRAC) était en 2017 égale à au moins six fois la déduction fiscale qui en résultait. De fait, la mission a rencontré plusieurs cas où les propriétaires devaient consacrer un montant significatif de leur patrimoine à l'entretien de leur monument, avec souvent l'espoir de le transmettre en bon état.

Ce dispositif est-il adapté à la préservation du patrimoine bâti ?

L'État contribue à la conservation du patrimoine public et privé par une dépense budgétaire sous forme d'aide aux travaux (généralement 40 % pour les monuments classés) et par la dépense fiscale. Sur une enveloppe de subventions de 180 M€, 35 M€ en moyenne sont alloués aux monuments privés, auxquels s'ajoute la

dépense fiscale qui est, on l'a dit, de l'ordre de 100 M€ par an. Malgré cela, la dépense restant à charge des propriétaires était d'au moins 535 M€ en 2017. Ces chiffres montrent que l'effort privé de conservation du patrimoine est nettement supérieur à l'effort public. Les propriétaires privés restent donc irremplaçables pour la protection du patrimoine. Pour autant, il faut savoir que 42,9 % des monuments historiques privés sont jugés « en péril » par la direction générale des Patrimoines, le taux étant de 37,4 % pour les monuments publics.

Ce modèle est-il durable ?

C'est là tout le problème. En parlant avec les administrations concernées, les experts du secteur, les associations et, surtout, en allant rencontrer plusieurs dizaines de propriétaires, la mission a pu mesurer la grande différence de leurs situations. Pour schématiser, on trouve des propriétaires « résidents » qui habitent avec leur famille dans leur bien, des « artisans » qui s'efforcent avec peine (et en consentant de réels sacrifices) de le valoriser par des méthodes classiques (visites, chambres d'hôte, location pour des mariages), des « startupper » qui développent des formes nouvelles de valorisation sans nécessairement recourir aux avantages fiscaux et des « industriels » auxquels le flux de visites et d'activités permet une exploitation rentable et la création de dizaines d'emplois. Dans tous les cas, à moins de disposer d'un patrimoine personnel suffisant pour effectuer les travaux nécessaires, seule une activité économique d'une certaine ampleur permettra à terme de préserver le patrimoine historique privé. Ceci est d'autant plus vrai que l'évolution des modes de vie et la charge croissante que peut représenter la propriété d'un monument historique détournent les jeunes générations de leur détention et que beaucoup de monuments historiques

sont en vente, le prix moyen de vente d'un château étant de 820 000 euros. Le modèle actuel n'est donc pas durable.

Que recommande la mission ?

Les deux objectifs publics que sont la conservation du patrimoine et la revitalisation économique des territoires ruraux justifient que la valorisation économique des monuments historiques soit encouragée. La mission a donc proposé d'assouplir les conditions de l'exonération des droits de mutation à titre gratuit (DMTG), de faciliter les recrutements de collaborateurs sous le régime du Chèque Emploi Service Universel (CESU), de veiller à une actualisation des valeurs locatives tenant compte de la spécificité de ce patrimoine, d'améliorer les règles d'exonération pour les monuments dont la visite est gratuite et, plus généralement, de mettre en chantier un statut de l'entrepreneur patrimonial qui permettrait d'assurer dans la durée une conservation soutenable du patrimoine historique privé. Le rapport ayant été publié début 2021, les parties prenantes vont maintenant pouvoir se l'approprier en vue de faire évoluer les choses. D'ores et déjà, on peut se réjouir que le plan de relance comporte un effort significatif au profit du patrimoine historique.



Au premier rang, de gauche à droite: Thomas Espeillac, Constance Maréchal-Dereu, Sébastien Piednoir, Anne Perrot
Au second rang, de gauche à droite: Louis-Philippe Carrier, Alix Lecadre, Anne Rossion, Florian de Filippo, Louis de Crevoisier, Louise Mariani, Charles Murciano

Mission de vérification des services chargés de l'enregistrement et du contrôle de la fiscalité du patrimoine

Questions à Louis de Crevoisier

membre de la mission (pour l'IGF)

Quelle est la mission des services de l'enregistrement et du contrôle fiscal vérifiés ?

L'enregistrement est une formalité fiscale dont les enjeux sont à la fois budgétaires, patrimoniaux et civils – donner une date certaine aux actes sous seing privé. Cette mission est confiée à plus de 120 services départementaux de l'enregistrement (SDE) et services de la publicité foncière et de l'enregistrement (SPFE) des directions départementales ou régionales des finances publiques (DDFiP/DRFiP), mobilisant 1 240 agents de la direction générale des finances publiques (DGFIP). Ces services sont constitués de guichets accueillant du public et d'équipes en « *back office* », avec la particularité qu'aucune procédure n'est à ce stade dématérialisée.

Les pôles de contrôle des revenus et du patrimoine (PCRP) sont chargés du contrôle de la fiscalité du patrimoine au plan départemental au sein des DDFiP/DRFiP. Cette mission est assurée par 169 pôles réunissant 2 500 agents de la DGFIP, qui ont conduit près de 87 000 contrôles fiscaux en 2018 aboutissant à 528 M€ de droits rapportés. Les missions des PCRP ont substantiellement évolué dans la période récente, compte tenu de la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) remplacé par l'impôt sur la fortune

immobilière (IFI) en 2018, du transfert des contrôles sur pièces (CSP) en matière d'impôt sur le revenu aux PCRP en 2019, et de la place croissante des listes nationales de contrôles issues de techniques de « *data mining* » de la mission requêtes et valorisation (MRV).

Dans quel contexte cette mission s'est-elle déroulée ?

Au début de l'année 2020, l'Inspection générale des finances a conduit une mission de vérification des SDE ou SPFE ainsi que des PCRP de sept villes. La mission a été initiée sur autosaisine, c'est-à-dire par décision autonome de l'Inspection et sans commande initiale des cabinets ministériels. Cette mission a pris la forme d'un contrôle inopiné sur place de ces services, dont elle a évalué la gestion dans sa globalité : contrôle de caisse et gestion comptable, organisation et ressources humaines, modalités d'exercice de leurs missions d'enregistrement et de contrôle fiscal.

Le contexte de crise sanitaire n'a pas permis de compléter ces travaux par des investigations plus générales sur le métier de l'enregistrement et l'évaluation de la fiscalité du patrimoine. Deux rapports de synthèse permettent toutefois de tirer des enseignements sur la modernisation

de l'enregistrement et de la conduite du contrôle de la fiscalité du patrimoine, s'appuyant sur les observations communes aux services vérifiés ou, au contraire, sur les divergences constatées entre eux.

Quelles orientations la mission préconise-t-elle pour la mission de l'enregistrement ?

Les services de l'enregistrement sont désormais prioritairement tournés vers l'apurement de leur compte d'imputation provisoire (CIP) de fin d'année, c'est-à-dire le niveau des virements bancaires reçus en paiement des dépôts d'actes et déclarations dans l'attente de la validation de l'enregistrement. Mais si le suivi renforcé du CIP a permis la réduction de son montant en fin d'année, cette orientation s'est faite au détriment des enjeux métier liés à l'encaissement des chèques, aux délais de traitement, à l'accueil des usagers et à la qualité de la saisie. L'archaïsme des procédures papier constitue également un frein à cette mission.

Dans ce contexte, la DGFIP a engagé un chantier de numérisation de l'enregistrement (projet e enregistrement) et la mission formule plusieurs recommandations éclairant la conduite de ce projet. D'abord, l'étendue des missions des services de l'enregistrement pourrait être réinterrogée, en supprimant certaines procédures ou en les confiant à d'autres entités. Ensuite, les constats de la mission permettent de définir les principaux objectifs de la dématérialisation : l'amélioration du pilotage, la qualité du requêtage par les services du contrôle fiscal, la facilité d'utilisation et les délais de traitement pour les usagers. Enfin, la mission insiste sur l'importance de l'accompagnement des agents dans le cadre de cette transformation.

Quelles orientations la mission préconise-t-elle pour la mission du contrôle de la fiscalité du patrimoine ?

La mission a d'abord évalué la conduite et la qualité de la programmation des contrôles. Celle-ci pourrait être à la fois davantage nourrie par l'analyse du tissu fiscal local et par les renseignements provenant d'autres services des DDFIP / DRFiP. De plus, si la programmation des CSP en matière d'impôt sur le revenu et d'ISF / IFI apparaît robuste, s'appuyant principalement sur les listes nationales de la MRV et

des listes élaborées localement, des orientations nationales et locales devraient être édictées concernant la programmation des mutations et successions.

S'agissant de la conduite des contrôles, les travaux de la mission viennent éclairer le chantier engagé par la DGFIP de modernisation du contrôle fiscal à travers un système d'information unifié (projet PILAT). Celui-ci devra en particulier s'attacher à surmonter les ruptures applicatives qui complexifient le suivi des dossiers, sécuriser les procédures de recouvrement, améliorer le pilotage et la production de données, consolider la traçabilité des contrôles et enrichir les informations disponibles. En parallèle, la mission recommande de renforcer la surveillance effective des régimes de faveur tels que les pactes Dutreil et des autres exonérations sous conditions, y compris en organisant cette mission au niveau interdépartemental ou interrégional.

Quel était l'intérêt de contrôler concomitamment ces deux services ?

D'une part, le contrôle simultané des services chargés de l'enregistrement et du contrôle fiscal a permis d'évaluer les relations entre ces deux services, dont la liaison est essentielle pour assurer la bonne application de la norme fiscale et orienter les contrôles fiscaux. La répartition des missions entre ces services est clairement déterminée au sein de protocoles internes. Pour autant, la qualité des échanges des informations entre ces services pourrait être améliorée et formalisée. En parallèle, l'application systématique par les services de l'enregistrement de l'abattement de 30 500 € prévu par défunt pour les déclarations partielles de succession, conduit à une surconsommation de l'abattement. Il revient aux PCRP de corriger cette situation le cas échéant, mais une simplification de l'application de cet abattement peut être envisagée.

D'autre part, le contrôle en parallèle de ces deux services a permis de travailler sur des enjeux communs qui sont aujourd'hui au cœur des transformations de la direction générale des finances publiques, tels que la numérisation des procédures et l'amélioration des relations avec les usagers.

Thème n° 4: Politiques sectorielles



Philippe Gudefin, Christophe Hémous et Frédéric Lavenir

Conséquences financières de la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle

Questions à Frédéric Lavenir, Philippe Gudefin, Christophe Hémous et Sarah Sauneron

membres de la mission (pour l'IGF)

Dans quel contexte cette mission s'est-elle déroulée ?

Héritière d'une construction administrative complexe, la politique publique de l'apprentissage et de la formation professionnelle a été profondément transformée par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel avec l'ambition d'en rationaliser l'organisation et d'en favoriser le développement, grâce notamment à des dispositifs de formation et d'apprentissage renouvelés.

S'agissant de l'architecture du système, France compétences, nouvel établissement public administratif créé au 1^{er} janvier 2019 par regroupement de quatre institutions ou commissions préexistantes, devient l'autorité nationale de financement et de régulation de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Il est chargé de la répartition des ressources et du financement des dispositifs de formation, par le biais d'enveloppes fermées ou de guichets ouverts. Il a également pour mission de favoriser l'émergence des bons prix de marché, notamment par la régulation des niveaux de prise en charge (NPEC) des contrats d'apprentissage. France compétences est enfin chargé de contribuer à

l'amélioration de la qualité de l'offre de formation.

S'agissant des dispositifs, la loi renove les conditions d'accès et de financement des dispositifs de formation, et plus particulièrement ceux des contrats d'apprentissage et du compte personnel de formation (CPF), désormais financés dans une logique de guichet et appelés à se développer.

La lettre de mission évoquait un besoin de financement de 2,5 Md€ en 2020 (soit après une année d'entrée en vigueur de France compétences) sans en fournir le détail et demandait à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et à l'Inspection générale des finances (IGF) d'évaluer et de quantifier les dépenses au titre de l'alternance, de cartographier les risques dès 2020 en identifiant les facteurs structurels liés au paramétrage des dispositifs; d'évaluer la soutenabilité financière du système de l'alternance et de la formation professionnelle en établissant une prévision pluriannuelle des ressources et des dépenses; d'estimer pour les nouveaux opérateurs de compétences (OPCO) l'impact comptable et en trésorerie du nouveau système de financement.

La lettre rappelait également que les propositions à formuler excluaient toute nouvelle hausse de prélèvements obligatoires.

Quelle méthode la mission a-t-elle mise en place ?

La mission a rencontré les équipes de France compétences ainsi que les administrations centrales concernées des ministères du Travail, de l'Économie et des Finances et de l'Action et des Comptes publics. Elle s'est également attachée à rencontrer un maximum d'acteurs, dont les onze OPCO ainsi que les membres du conseil d'administration de France compétences (présidence, organisations syndicales et patronales, Régions de France), la Caisse des dépôts et consignations, la branche de l'union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM), Pôle emploi et la direction de la sécurité sociale, et l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

Ces entretiens ont permis d'affiner les prévisions de croissance et d'évolution des dispositifs sur la période d'amorçage et de montée en puissance de la réforme (2020-2023) dans un paysage institutionnel et financier nouveau et en pleine mutation.

La mission a ainsi procédé au calcul de trois projections tendanciennes déclinées par année pour apprécier les effets (notamment de trésorerie) et le poids et l'évolution des dispositifs dans le financement. Nous avons également fait un travail d'analyse théorique sur la régulation pour être capable de mieux définir le rôle de France compétences et les pouvoirs qui devraient lui être attachés en conséquence.

Quels sont les principaux constats que la mission a pu dégager ?

Les projections financières attestent toutes d'importants besoins annuels de financement, non couverts par les recettes prévisionnelles sur la période 2020-2023, de l'ordre de 4,9 Md€.

Les travaux de la mission s'étant déroulés sur la période de novembre 2019 à mars 2020, l'intégralité des chiffres s'entendent hors effet de l'épidémie sur l'économie, la croissance et le développement de l'apprentissage. À ce titre, les 500 000 contrats d'alternants signés en 2020 (sous le double effet de la mise en place d'une aide exceptionnelle à l'alternance et de l'accélération du départ entre contrat d'apprentissage et de professionnalisation comme l'avait démontré la mission) couplés à une baisse des recettes significatives (assises sur la masse salariale, laquelle est affectée par le recours à l'activité partielle lié à la crise sanitaire) ne peuvent qu'accroître les besoins de financement.

Quelles sont les principales recommandations formulées par la mission ?

La mission a proposé des mesures répondant à des logiques diverses :

- des mesures d'optimisation du pilotage de la gestion budgétaire annuelle par un assouplissement des règles de répartition des ressources afin d'améliorer l'efficacité des allocations ;
- des mesures d'optimisation de la trésorerie des acteurs intermédiaires du financement avec une centralisation de celle-ci (de nature à résorber la constitution de « poches de trésorerie » telle qu'existante dans le dispositif initial) ;
- des mesures de transferts de crédits budgétaires prenant en compte les effets structurels de la réforme, et notamment le départ attendu d'une partie des effectifs scolaires vers l'apprentissage, par redéploiement principalement depuis le budget de l'Éducation nationale ;

- des mesures volontaristes de régulation des NPEC, mettant en retrait la logique de convergence (centrale dans la logique de la réforme) au profit d'une optimisation et d'une maîtrise de la trajectoire financière par :
 - la réduction des niveaux moyens de prises en charge des contrats d'apprentissage en déléguant aux branches la mise en œuvre par une méthode différenciée;
 - la mise en œuvre de la modulation des NPEC prévue par la loi;
 - la régulation du plafonnement du NPEC des contrats de professionnalisation en fonction de l'évolution observée de leur durée, dès lors qu'il est anticipé un déport vers l'apprentissage des formations les plus longues;
 - la régulation du CPF.

La mission a également proposé des mesures d'adaptation des moyens de France compétences pour permettre la montée en charge des différentes missions. Elle a aussi proposé un enrichissement du *reporting* des informations financières et que la COP précise davantage les objectifs en lien avec la trajectoire financière. La mission a enfin proposé un mécanisme de gouvernance stratégique de niveau interministériel pour les arbitrages en matière de régulation.



Adolphe Colrat et Quentin Jagorel

Le phénomène de non-assurance dans les départements et collectivités d'Outre-mer

Questions à Adolphe Colrat et Quentin Jagorel

membres de la mission (pour l'IGF)

Pourquoi une mission spécifique sur l'assurance – ou plutôt la non-assurance – outre-mer ?

Il y avait eu le cyclone Irma en septembre 2017, qui a été un traumatisme, plus particulièrement pour les habitants et la collectivité de Saint-Martin (85 % des habitations détruites ou endommagées, et une dizaine de morts dans les Antilles françaises), mais également pour les assureurs, avec un coût assuré de 2 milliards d'euros, et les pouvoirs publics, confrontés à une gestion de crise d'une ampleur exceptionnelle.

Cette catastrophe naturelle a mis en lumière un phénomène connu : on s'assure moins outre-mer qu'en métropole, ce qui constitue un frein quand il s'agit d'aider particuliers et entreprises à surmonter une telle crise.

Et puis en toile de fond il y avait aussi sans doute une forme de fatalisme : départements et collectivités d'outre-mer seraient par nature voués à subir des catastrophes naturelles de plus en plus fréquentes et violentes avec le réchauffement climatique, et nos concitoyens d'outre-mer éprouveraient une préférence invétérée pour la solidarité nationale – ce que l'on appelle en langage technocratique l'aléa moral.

Ces constats ont-ils été corroborés ?

Oui et non. La mission a d'abord constaté une grande variété de situations, entre Mayotte et la Réunion par exemple. Ce n'est pas à tort que l'on parle aujourd'hui des outre-mer au pluriel.

Pourtant l'étiquette « outre-mer », à l'évidence, fait peur, et autorise les généralisations abusives.

La mission a pu établir une vision plus objective et plus juste de la réalité :

- l'outre-mer n'a pas le monopole des catastrophes naturelles ;
- dans les vingt sinistres les plus importants depuis la création du régime CatNat, l'outre-mer ne figure qu'une fois, certes avec Irma.

Et il n'y a pas chez nos concitoyens ultramarins de refus de principe de l'assurance. À La Réunion, en Guadeloupe ou en Martinique, on observe au contraire un phénomène régulier de rattrapage en matière d'assurance. Grâce au Pôle données de l'Inspection, la mission a pu actualiser pour l'année 2017 l'enquête Budget de famille de l'INSEE, qui confirme ce mouvement. En Guyane ou à Mayotte, on a toutefois affaire à des situations socio-économiques très différentes.

Les pouvoirs publics ont-ils une action particulière à conduire outre-mer ?

La mission a d'abord pu souligner que la France dispose d'un outil remarquable, la caisse centrale de réassurance (CCR), société dont l'État détient la totalité du capital, et qui propose aux sociétés d'assurance une réassurance dans des conditions très avantageuses, grâce à un prélèvement obligatoire somme toute modique sur les contrats (12 % sur la multirisque habitation, et 6 % pour l'assurance dommages automobile).

La mission considère que la CCR incarne d'une manière très concrète la solidarité nationale, et que dès lors aucune grande société d'assurance ne serait fondée à éviter l'outre-mer. Il ne nous paraîtrait dans ces conditions pas équitable de bénéficier de l'avantage de la réassurance garantie par l'État dans l'Aude tout en refusant d'être présent à La Réunion.

Mais il y a aussi un considérable travail d'information, de pédagogie et de communication à conduire auprès de nos concitoyens d'outre-mer, sans oublier collectivités territoriales et entreprises. Pour prendre un exemple, à l'ouverture de chaque saison cyclonique, le représentant et les services de l'État rappellent les exigences de la prévention des risques, les niveaux d'alerte et les consignes de sécurité à respecter pendant la crise, mais n'évoquent pas la question de l'assurance, censée relever du marché.

Or on voit bien qu'il y a un intérêt public à ce que nos concitoyens et leurs entreprises soient mieux assurés, et il est indéniable que les professionnels de l'assurance jouent un rôle précieux dans la gestion de crise. L'assurance des particuliers, des entreprises et des collectivités territoriales contribue directement à la résilience d'un territoire.

Mais n'y a-t-il pas outre-mer, s'agissant de l'accès à l'assurance, un problème de prix et de pouvoir d'achat ?

La mission n'a évidemment pas ignoré les niveaux relatifs des revenus ou de la pauvreté dans les départements et collectivités d'outre-mer. Mais elle a pu établir

que le manque de ressources ne constitue certainement pas la totalité de l'explication du phénomène de non-assurance. Les échéances mensuelles d'une assurance multirisque habitation, en particulier, ne sont pas hors de portée pour un grand nombre de nos concitoyens ultramarins. Encore faut-il, là encore, expliquer, conseiller en toute transparence et organiser. En métropole, l'assurance habitation peut s'assimiler à un réflexe. Dans le parc social outre-mer, la pratique de certains bailleurs consistant à s'assurer pour le compte et à la charge des locataires mériterait d'être généralisée.

N'oublions pas cependant la proportion encore élevée de biens immobiliers non-assurables outre-mer, compte tenu de l'irrégularité de leur construction, d'une implantation particulièrement exposée aux risques, ou encore de l'incertitude relative au droit de propriété.

En somme vous plaidez pour le droit commun applicable outre-mer ?

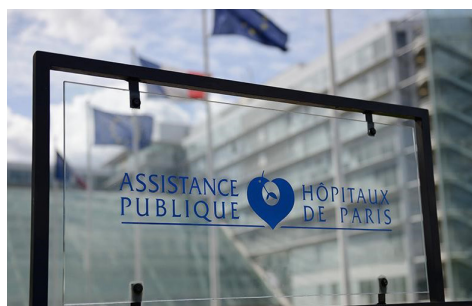
Il peut y avoir de vraies spécificités : la mission a ainsi souligné l'intérêt des démarches engagées localement, sous l'égide notamment de l'Agence Qualité Construction, pour reconnaître les techniques constructives locales et certifier des matériaux adaptés aux réalités climatiques. Ce travail partenarial est indispensable pour sécuriser tout à la fois assurés, assureurs et entreprises de construction.

Dans le même esprit, des produits d'assurance adaptés et simplifiés peuvent être imaginés, pour les particuliers comme pour les collectivités.

Mais la prévention des risques revêt, plus encore qu'en métropole, une importance cruciale, compte tenu de l'exiguïté des surfaces constructibles liée à l'insularité et au relief.

À titre autant symbolique que pratique, la mission a recommandé de supprimer le Fonds de secours pour l'outre-mer (FSOM). Nous considérons qu'il est aujourd'hui, localement, un élément de confusion pour nos concitoyens, et qu'il contribue en métropole à donner une image déformée des outre-mer.

Thème n°5: Gestion de crise



Mission d'appui de l'IGF à la gestion de crise Covid-19 auprès de l'Assistance Publique – Hôpitaux de Paris

Questions à Benoît Mournet

membres de la mission (pour l'IGF)

Comment l'IGF a-t-elle été sollicitée pour cette mission ?

Le service a souhaité mobiliser des inspecteurs sur différentes missions de gestion de crise dès le début du premier confinement. Ma mission relative à la conférence de financement des retraites a été brutalement interrompue le 13 mars 2020, j'ai alors cherché à me rendre utile auprès de l'Assistance Publique Hôpitaux de Paris, où j'avais passé mes sept premières années de vie professionnelle. Après avoir proposé l'idée à Marie-Christine Lepetit, la chef de service de l'IGF, qui a immédiatement accepté, j'ai proposé nos services au directeur général adjoint de l'APHP, Pierre-Emmanuel Lecerf. La mission s'est déroulée du 19 mars 2020 au 19 mai 2020.

En quoi a consisté la mission ?

La mission d'appui a consisté à aider à fiabiliser la gestion des stocks, des consommations et des approvisionnements de produits sensibles. Le premier besoin était d'aider les magasins hôteliers, les pharmacies, les laboratoires et les sites hospitaliers à fiabiliser la connaissance de leurs stocks. Pour ce faire, j'ai par exemple participé à un déploiement de renfort sur les sites hospitaliers de l'APHP pour réaliser

un inventaire quotidien dans le système d'information.

Le besoin était de pouvoir piloter le stock, objectiver les nécessités de dépannage entre sites et prioriser les demandes auprès des fournisseurs-clés et de Santé publique France.

Comment vous êtes-vous organisés ?

L'APHP avait également reçu des candidatures spontanées venant aussi bien de volontaires de la Cour des comptes et de la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France que d'étudiants de l'école Polytechnique ou de logisticiens d'Aéroport de Paris. Avec Benoît Malbrancke, ex-colonel de gendarmerie et auditeur à la Cour des comptes, nous avons alors organisé des renforts à partir des listes de volontaires pour un déploiement sur le terrain dès le mardi 24 mars, et après avoir prévu une journée de formation au système d'information SAP. Dans ce cadre, cinq autres camarades de l'Inspection ont participé à cette première phase : Anne Perrot, Anne Rossion, Thomas Cargill, John Houldsworth et Jonas Anne-Braun.

Au total, les volontaires, nommés SAPeurs, d'origines diverses, ont été les contacts et relais quotidiens privilégiés de la cellule

gestion des stocks de la direction générale. Leur travail a été apprécié par les directeurs des achats et de la logistique des groupes hospitaliers dans lesquels ils ont été déployés. Nous avons naturellement des conférences téléphoniques quotidiennes avec les directeurs logistiques et des pharmacies.

Quelles conclusions et impacts ont été tirés ?

À l'issue, une note de bilan et de propositions a été formalisée à l'attention du directeur général adjoint et du directeur économique et financier de l'APHP. L'objectif était de pérenniser le suivi exclusif par le système d'information SAP et proscrire les suivis « Excel » pour les produits des magasins hôteliers et des dispositifs médicaux sensibles. De plus, des propositions ont été formulées pour assurer une diffusion rapide des besoins et des remontées d'informations, particulièrement en temps de crise. Nous avons présenté ceci à chacun des directeurs de groupe hospitalier. Il semble que ce travail ait servi positivement pour la gestion de la deuxième vague.

Enfin, le lien privilégié entre inspecteurs mobilisés sur la gestion de crise a pu faciliter et accélérer certains processus. Des échanges réciproques d'informations utiles avec Constance Maréchal-Dereu, inspectrice des finances déployée auprès de la direction générale des entreprises (DGE), ont permis d'identifier l'entreprise française de coton-tige Lemoine, reconvertie en production industrielle d'écouvillons pour les besoins de la crise sanitaire. Le produit a ensuite pu être testé rapidement à l'APHP avant d'obtenir une autorisation dérogatoire de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) et d'être déployé afin de gérer la crise sanitaire.



Mission d'appui de l'IGF à la gestion de crise Covid-19 auprès de Santé publique France

Questions à Antoine Armand et Anne Rossion

membres de la mission (pour l'IGF)

Quel besoin de Santé publique France a justifié votre appui pendant cette période de crise ?

Santé publique France (SPF) était en fait en situation de gestion de crise depuis le début de l'année 2020. Parmi ses missions figurent en effet la veille et l'alerte sanitaires, les remontées d'informations et la compilation de statistiques sanitaires et les commandes de certains matériels médicaux – trois activités déjà particulièrement sollicitées à partir de janvier 2020.

Le mois de mars 2020 marque une nouvelle rupture pour SPF, en particulier en matière d'achats d'équipements de protection individuelle. La cellule en charge auprès de la direction générale a requis de l'assistance face à la quantité exceptionnelle et inédite d'achats à opérer, souvent à l'international.

Quelles ont été vos fonctions pendant ces trois mois ?

Comme dans toute situation de crise, il a fallu d'abord apporter un appui sans perturber le fonctionnement existant, par exemple en évitant de trop solliciter des personnes déjà en gestion de crise depuis des mois.

Après quelques jours d'appuis ponctuels, notre tâche s'est concentrée sur la négociation et le suivi des contrats d'achats d'équipements de protection individuelle, en particulier des masques chirurgicaux et des masques FFP2, auprès de fournisseurs internationaux, en grande majorité chinois. Ces fournisseurs pouvaient être directement des producteurs, ou bien des groupes d'import-export.

Quels ont été les principaux défis de cette mission ?

Au-delà de l'extrême urgence de l'activité, qui a souvent conduit à travailler en continu, l'un des principaux défis était de concilier le « rythme » des commandes demandé par les autorités françaises avec les règles – pourtant très réduites et simplifiées en temps de crise – de la commande publique et les procédures de l'établissement public.

Un autre défi majeur a été de trouver la bonne tonalité avec nos interlocuteurs chinois, aux habitudes commerciales spécifiques, capables de finaliser un contrat en quelques minutes mais aussi parfois très réticents à signer un contrat contenant des clauses « classiques » en droit européen.

(responsabilité, jugement devant un tribunal administratif en cas de contentieux par exemple).

Enfin, mais cela s'applique surtout aux personnels de Santé Publique France bien évidemment, qui sont en avril 2021 toujours au cœur de la gestion de crise, le défi était aussi de « tenir » dans le temps. Alors que le rythme ne peut pas être moins soutenu, les différentes parties prenantes accumulent en effet de la fatigue – une situation relativement nouvelle dans la gestion de crise, par rapport à une crise qui durerait quelques jours.



Mission d'appui de l'IGF au centre de crise sanitaire du ministère des solidarités et de la santé

Questions à Muriel Pacaud

membre de la mission

Quel était le contexte de votre mission ?

Pendant le premier confinement, j'ai été placée en appui au pôle « déploiement du dépistage » de la cellule nationale des tests COVID 19 du centre de crise sanitaire (CCS) du ministère des solidarités et de la santé (MSS).

L'activation du CCS a constitué l'un des éléments-clé du dispositif de réponse à la crise par la direction générale de la santé (DGS). La cellule nationale des tests COVID 19 créée en son sein avait en charge la coordination de la réponse apportée en matière de tests et de la définition d'une stratégie de dépistage au niveau national (choix sur la base des expertises médicales des tests retenus, coordination avec la stratégie nationale de déconfinement, recherche des fournisseurs...).

Concrètement, quel a été votre rôle dans cette mission ?

Dans le cadre des orientations définies par le Gouvernement en matière de dépistage, dans un objectif de soutien à l'activité économique et dans le respect du cadre sanitaire et de la stratégie nationale de déconfinement, il m'a été demandé de piloter les travaux relatifs à la définition d'une stratégie de dépistage menée par le réseau des médecins du travail, d'abord en

vue de la rédaction du protocole général de déconfinement des entreprises, puis plus particulièrement en vue de l'élaboration de protocoles dérogatoires pour les opérateurs d'intérêt vital (OIV).

Pour cela, j'ai coordonné des groupes de travail avec des entreprises pilotes pour la définition des protocoles, mais également des groupes interministériels avec les services du MSS (direction générale de la santé, direction générale de l'offre de soins, direction de la sécurité sociale), du ministère des finances et de la relance (direction générale des entreprises) et du ministère du travail (direction générale du travail).

En outre, j'ai participé à la rédaction du protocole national « dépister, isoler, tracer », en représentant au sein de la cellule le point de vue des entreprises pilotes, et à ses déclinaisons sectorielles (secteur transport, marine marchande...).



Mission d'appui de l'IGF à la cellule de continuité économique

Questions à Sébastien Piednoir

membre de la mission

Qu'est-ce que la cellule de continuité économique ?

En cas de crise majeure, pour renforcer la capacité gouvernementale de conduite de crise, le Premier ministre décide de l'activation d'une cellule interministérielle de crise (CIC), qui réunit l'ensemble des ministères concernés.

Au sein de cette cellule interministérielle, la cellule de continuité économique (CCE) est en charge des sujets économiques. Elle fait remonter les points de vigilance en matière de continuité économique et elle défend, dans les multiples arbitrages pris par la CIC, la dimension économique de l'intérêt général.

Comment avez-vous été mobilisé au sein de la CCE ?

La CCE a été activée très rapidement, dès le début de la crise du COVID. Elle l'a d'abord été au niveau politique à partir d'une réunion hebdomadaire des fédérations professionnelles sous la présidence du ministre, puis au niveau administratif, où le service du haut fonctionnaire de défense et de sécurité (SHFDS) a dans un premier temps pris en charge le lien avec la CIC, avant que le besoin d'un appui n'apparaisse.

Pour y répondre, l'IGF a mis à disposition quatre inspecteurs, deux positionnés à Bercy, Jérôme Gazzano et moi-même et deux dans les locaux de la CIC place Beauvau, Alban Genais et Thomas Espeillac. Plus tard, nous avons été rejoints par une administratrice civile du Trésor et une stagiaire de l'ENA. Nous sommes restés en poste jusqu'au 2 juin 2020, date à laquelle le SHFDS a repris le dispositif.

À titre à la fois personnel et professionnel, c'était une très grande chance de pouvoir contribuer à la gestion de crise dans ce contexte si exceptionnel, marqué autant par la sidération que la mobilisation, quelques jours après l'entrée du pays en confinement.

En quoi votre travail à la CCE consistait-il concrètement ?

Notre première tâche a été de constituer un réseau de référents dans les directions de Bercy et dans les directions économiques des autres ministères (en particulier Santé, Travail, Agriculture, Armées, Affaires étrangères, Culture, Sports). En une semaine, nous avons stabilisé une communauté de 60 interlocuteurs environ. Au quotidien, nous avons traité les questions et urgences qui remontaient de la CIC.

Les mesures de soutien étaient directement gérées par les ministères de l'économie et du travail. Aussi avons-nous concentré notre action sur les intersections entre mesures de confinement et enjeux de continuité économique : essentiellement l'ouverture des commerces et la circulation des travailleurs. À partir de la mi-avril, nous avons aussi contribué à la planification du déconfinement.

Le plus souvent, il s'agissait de faire circuler à nos référents des notes d'arbitrage de la CIC afin d'élargir aux experts clés du sujets un processus de décision souvent rapide et restreint.

Quels sujets vous ont particulièrement marqué ?

Sur le fond, notre priorité a été d'éviter que la vie économique soit empêchée au-delà de ce qui était absolument nécessaire pour lutter contre l'épidémie. Ce travail n'a malheureusement pas pu être réalisé immédiatement et il s'est étalé jusqu'au déconfinement.

Je retiens toutefois des sujets importants, sur lesquels nous nous sommes efforcés de faire avancer les choses : le refus de consacrer des activités non-essentiels ; la coordination des réseaux bancaires pour la bonne distribution des minimas sociaux d'avril, le développement du click and collect, l'élaboration d'une procédure dérogatoire d'entrée des travailleurs étrangers, le maintien des marchés de plein vent, la réouverture du commerce de gros, la continuité d'activité dans le bâtiment, l'élaboration des protocoles sanitaires en vue du déconfinement...



Mission d'appui de l'IGF à la gestion de crise Covid-19 auprès de la cellule « masques » de la direction générale des entreprises

Questions à Jonas Anne-Braun,
Charles Murciano et Eric Paridimal

membres de la mission

Dans quel contexte cette mission s'est-elle déroulée et quelle forme a pris votre participation ?

Au début de l'année 2020, dans un contexte de tensions sur l'approvisionnement en masques à usage sanitaire, la direction générale des entreprises (DGE) s'est vue confier par le Gouvernement la responsabilité d'augmenter la production nationale de masques sanitaires d'une part, et de mobiliser la filière textile française pour assurer la production de masques en tissu à usage non sanitaire à destination du grand public d'autre part.

L'IGF a conduit une double mission d'assistance, opérationnelle et stratégique, auprès de la cellule « masques » de la DGE.

Sur le volet opérationnel, fortement marqué par l'urgence, nous avons assuré de mi-mars à fin mai l'animation de la *task force* dédiée aux masques textiles, sous l'autorité du chef du service de l'Industrie. L'objectif premier était de sécuriser l'approvisionnement de la population à compter du déconfinement.

Sur le volet stratégique, nous avons produit des analyses visant à orienter la politique de contractualisation de l'État en matière de masques de tous types, afin

d'atteindre l'objectif d'indépendance fixé par le président de la République pour la fin de l'année 2020.

En quoi consistait votre mission d'appui à l'organisation de la production de masques textiles ?

Il s'agissait d'accompagner l'émergence d'un nouveau produit et de son marché, de façon accélérée mais maîtrisée. Dans ce cadre, l'État était finalement attendu dans des fonctions classiques mais critiques en période de crise : réglementation, action sur les failles de marché, accompagnement des filières et coordination des acteurs, information et contrôle.

Constatant une hétérogénéité dans la qualité des premiers masques produits, mais également une faiblesse de l'offre privée de tests de filtration et de respirabilité, nous avons lancé parallèlement deux chantiers. Le premier a consisté à organiser un circuit de tests des prototypes par la direction générale de l'armement (DGA). Le deuxième a consisté à élargir l'offre de tests, contrainte par la disponibilité des machines sur le marché : fin mai, quatre laboratoires étaient en mesure d'en réaliser, réduisant d'autant les délais d'attente pour les fabricants.

La cellule a également assuré un rôle d'information, important en période de crise. Cette mission d'information concernait trois publics : elle s'est faite auprès des fabricants sur les prescriptions attendues, les dispositifs de soutien ou encore les partenaires industriels, en lien étroit avec le comité stratégique de filière ; mais également auprès des acheteurs, collectivités et entreprises au premier chef, et des autres acteurs impliqués dans la gestion de crise, en particulier les élus et les administrations.

Afin d'évaluer la réalisation des objectifs et d'en informer quotidiennement le Gouvernement, nous avons mis en place un dispositif de suivi de la production et des importations, d'abord téléphonique et manuel puis automatisé via une plateforme en ligne. La cellule a, sur cette base, été mobilisée pour identifier et solliciter les producteurs en mesure de recevoir des commandes de l'État à destination du grand public et de ses agents.

Enfin, la cellule a travaillé avec les douanes et la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) à la mise en place des contrôles sur ce nouveau marché, condition tant de la sécurité des consommateurs que d'une concurrence équitable entre producteurs.

En quoi consistait votre mission d'appui à la politique de contractualisation de l'État en matière de masques sanitaires et non sanitaires ?

La politique d'achats de masques était partagée entre plusieurs acteurs ministériels (santé, économie) et opérateurs (Santé Publique France, Union des groupements d'achats publics), à l'import comme sur le marché domestique. Les doctrines d'utilisation de ces masques variaient également en fonction de leur type et de leur usage.

Notre travail d'analyse a consisté à produire une vision unifiée des besoins en masques à court, moyen et long terme, découlant des doctrines d'usage définies par les autorités publiques, et de la mettre en perspective avec la politique d'achats domestiques et internationaux de la France. Dans l'ensemble, ce travail a concouru à dessiner les contours d'une filière française de masques, s'agissant notamment du bon dimensionnement du stock et de l'appareil productif.



Mission d'appui de l'IGF à la gestion de crise Covid-19 auprès de la Direction générale des finances publiques

Questions à Florence Gomez

membre de la mission

Quel a été ton rôle dans la gestion de la crise au sein de la DGFIP ?

Pendant trois mois, j'ai été placée en assistance à la DGFIP pour la gestion de la crise Covid 19, auprès du chef du service des collectivités locales (SCL) et de la cheffe du service de la stratégie, du pilotage et du budget (SPIB).

J'ai d'abord participé aux travaux de la cellule de crise, pour garantir la déclinaison et la mise en œuvre du plan de continuité d'activité (PCA) dans l'ensemble du réseau. Le PCA est en quelque sorte la « boussole » de la direction dans la crise, en identifiant les missions qui doivent être assurées en priorité. L'objectif, quelques jours après le début du premier confinement, était de vérifier que les processus les plus indispensables à la continuité économique et au fonctionnement de l'État pouvaient être garantis au niveau local, dans tous les services.

À partir de la mi avril, avec le directeur adjoint du projet Nouveau réseau de proximité, j'ai coordonné les travaux de préparation de la reprise d'activité. Ces travaux ont notamment permis de concevoir un plan de reprise d'activité (PRA) et un guide de déconfinement, avec des plans d'actions sanitaires et liés aux ressources humaines,

mis à disposition des directions en vue du déconfinement le 11 mai.

Quels étaient les enjeux de gestion de la crise pour la DGFIP ?

Les principales problématiques posées par le confinement puis le déconfinement concernaient les modalités d'accueil du public, dans un contexte de fin de la campagne déclarative de l'impôt sur le revenu, la réorganisation des locaux, et la suspension puis la reprise progressive des différents métiers jusque-là suspendus, comme le contrôle fiscal et le recouvrement forcé.

La crise a aussi révélé l'importance des missions de la DGFIP pour certains usagers, qu'il s'agisse de la relation étroite des services des impôts avec les entreprises, qui a permis le déploiement rapide du fonds de solidarité, ou des services rendus par la DGFIP aux collectivités, qui ont été adaptés rapidement aux besoins de cet épisode exceptionnel.

Cette période a-t-elle permis de tirer des enseignements pour la stratégie de la DGFIP ? Y a-t-il eu un retour d'expérience ?

Oui, dès le début du mois de mai, nous avons coordonné des travaux pour permettre l'adaptation et la reprise des chantiers de transformation de la DGFIP

et pour tirer les enseignements de la crise, notamment en matière de simplification des processus, de résilience de la structure et d'évolution des conditions de travail, en particulier s'agissant du télétravail. Pour enrichir ces réflexions, nous avons organisé des échanges avec les organisations syndicales, en préparation d'un comité technique de réseau en juin 2020 permettant d'établir le cadre d'un premier retour d'expérience sur la crise et de faire connaître le contrat d'objectifs et de moyens (COM) de la DGFIP, qui fixe sa stratégie pour les prochaines années.



Mission d'appui de l'IGF à la gestion de crise Covid-19 auprès de la Direction générale des douanes et des droits indirects

Questions à Sarah Sauneron

membre de la mission

Quel était le contexte de votre mission, et quand s'est-elle déroulée ?

Ma mission d'appui auprès de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) s'est déroulée du 23 mars 2020 au 19 juin 2020 et a couvert trois volets successifs : la cellule de crise, l'élaboration des orientations nationales pour la reprise de l'activité et le retour d'expérience. La crise, si elle a généré son lot de difficultés, a également souligné les forces de l'institution : l'engagement des agents, la maîtrise technique des sujets et une grande expérience opérationnelle. Cela a permis à la DGDDI de faire face à la crise Covid-19, en assurant ses missions avec des effectifs en présentiel réduits.

Quel était votre rôle au sein de la cellule de crise à la DGDDI ?

La direction de la DGDDI a sollicité une assistance de l'IGF pour améliorer le fonctionnement de la cellule de crise dont certains outils (fiches réflexes, mallette cellule de crise) n'étaient pas adaptés à la spécificité de la crise sanitaire et à sa gestion à distance.

Le diagnostic mené a fait apparaître un besoin de fluidification des échanges entre les membres de la cellule, notamment en mettant en place et en animant une plate-

forme collaborative, ainsi qu'en assurant le suivi de la mise en œuvre des décisions prises lors des réunions quotidiennes.

En outre, la cellule de crise a acté de dédier un groupe à la gestion des importations de masques, sujet très sensible pour la DGDDI. En effet, la direction a dû faire face à un volume conséquent d'importations d'équipements de protection individuelle et de dispositifs médicaux, aux réglementations fluctuantes, l'objectif des autorités étant de fluidifier au maximum celles-ci grâce à des équivalences de normes, très difficiles à mettre en œuvre.

De plus, la faible appréhension des contraintes du dédouanement par une multitude de nouveaux opérateurs a contribué au blocage de nombreux dossiers bloqués en Douane. Les pas à pas et guide ont été élaborés tardivement et ont nécessité l'implication d'un prestataire externe. Dans ce contexte, j'ai pu participer aux travaux d'une « mask force » : concrètement, il s'agissait de faire le lien avec les services opérationnels et réglementaires et de voir si les blocages étaient justifiés ou pouvaient être levés. Il importait aussi d'assurer la pédagogie des décisions, notamment auprès des élus locaux et des chefs d'entreprise, afin de contenir le risque médiatique.

En quoi a consisté votre appui à la reprise d'activité ?

En l'absence de directives initiales et de cadre national aux premiers jours de la crise, les directeurs interrégionaux ont établi leur plan de continuité d'activité de manière hétérogène.

Dans ce contexte, le deuxième volet de ma mission a consisté à anticiper la reprise d'activité et à piloter l'élaboration du plan de reprise d'activité (PRA), en collaboration étroite avec M. Ronan Boilot, directeur de projet de la mission stratégie, prospective et innovation en douane.

Pour la DGDDI, la reprise d'activité était particulièrement conditionnée à des facteurs exogènes, dont le rétablissement de la circulation entre les régions, l'activité économique, l'ouverture des frontières, la mobilité des flux internationaux logistiques et des personnes, etc. Le plan de reprise d'activité devait donc s'appuyer sur les réalités sanitaires, économiques et administratives locales.

Aussi, il a été décidé de mettre en œuvre une première phase ascendante, les directeurs interrégionaux (DI) étant invités à remonter les différentes étapes de la reprise identifiés dans leur circonscription : axes de « re-montée » en puissance et moyens nécessaires associés (agents présents, télétravail, mais aussi besoins logistiques). J'ai alors établi une synthèse des analyses des DI pour identifier les points d'arbitrage devant remonter à la directrice générale et pour mettre en exergue, par métier, les priorités de reprise. Sur la base de ces orientations nationales, chaque DI a établi son propre PRA, mais selon une trame unique élaborée par nos soins. J'ai enfin pris part aux concertations avec les organisations syndicales sur les conditions matérielles de la reprise et les priorités métier affichées.

Quels constats ont-ils été dressés à la suite du retour d'expérience ?

J'ai été amenée à coordonner le retour d'expérience de la DGDDI, qui poursuivait un double objectif :

- améliorer la capacité des douanes à gérer les crises en tirant les enseignements des difficultés rencontrées ;
- identifier les pratiques, adaptations des processus ou démarches (outil, évolutions réglementaires) mises en œuvre à l'occasion de la crise et ayant fait la démonstration de leur valeur ajoutée.

Sur la base des retours des directeurs interrégionaux et des cadres intermédiaires sollicités, des conclusions transversales sur la gestion de crise par la DGDDI ont pu être dégagées.



Mission d'appui de l'IGF à la mission de coordination de la stratégie nationale de déconfinement

Questions à Victor Blonde

membre de la mission

Dans quel contexte votre mission s'est-elle déroulée, et quel était votre rôle au sein de la mission déconfinement ?

Début avril 2020, j'ai été nommé en tant que chargé de mission économie, travail, transport et vie sociale auprès du coordinateur national à la stratégie de déconfinement, Jean Castex, plus tard nommé Premier ministre. L'objectif de ma mission était de coordonner les travaux ministériels pour préparer la stratégie de déconfinement, en lien étroit avec le cabinet du Premier ministre Edouard Philippe, et d'aboutir à l'élaboration d'un plan de déconfinement à soumettre au conseil de défense et de sécurité nationale.

La stratégie de déconfinement adoptée, déclinée en trois étapes, a prolongé la mission jusqu'à la mi-juin.

Quel était l'enjeu principal de cette mission ?

L'enjeu principal de cette mission était de mettre en relation des indicateurs et des préconisations sanitaires à la main du ministère des solidarités et de la santé, du conseil scientifique et du conseil de la santé publique avec les objectifs des politiques publiques portés par chacun des ministères et avec la réalité du terrain ; l'approche territoriale fondée sur le

couple maire-préfet ayant été au cœur de la stratégie de déconfinement.

Cette mission nécessitait par conséquent de trouver le juste équilibre entre un risque sanitaire encore mal maîtrisé, faute d'informations sur le comportement du virus, et un risque économique et social lié aux conséquences de long-terme du confinement, dont nous pressentions déjà l'ampleur.

Qu'est-ce qui vous a particulièrement marqué dans cette mission ?

Ce qui m'a le plus marqué dans cette mission, c'est la mobilisation totale et inédite de toutes les administrations autour de cette échéance, menant beaucoup de politiques publiques à être suspendues. Pour les déconfinements suivants, la tâche a été plus dure encore puisqu'il s'agissait pour les ministères de gérer de front les politiques publiques ministérielles et le chantier des déconfinements.

Par ailleurs, j'ai été marqué par l'efficacité de ce travail interministériel, qui nécessitait de mettre en relation tous les profils de l'administration dans une organisation bien rôdée, afin de proposer à la décision du chef de l'État les meilleures options au moment où elles étaient proposées.

Thème n°6: Gestion de sortie de crise



Mission d'appui de l'IGF au retour d'expérience de crise Covid-19 à Bercy

Bernard de Courrèges, Thomas Cazenave, Amaël Pilven,

Louis-Philippe Carrier

Questions à Amaël Pilven

membre de la mission

Pourquoi conduire un retour d'expérience de la gestion de crise alors que celle-ci n'était pas encore terminée ?

La mission qui nous a été confiée à l'été 2020 par les ministres visait à recueillir un retour d'expérience « à chaud » du premier confinement, à la fois parce que la mémoire est toujours plus fraîche quand elle est prise sur le vif et parce que l'on savait qu'il y avait un risque non négligeable que la crise s'installe dans la durée. Dans ce type de mission et face à une crise aussi extraordinaire, il ne s'agissait bien sûr pas de pointer des responsabilités mais plutôt d'aider les structures de ce ministère à identifier leurs points forts et leurs faiblesses afin de renforcer leur dispositif de gestion de crise pour l'avenir.

Qu'est-ce qui distingue les ministères économiques et financiers (MEF) dans la gestion de la crise Covid-19 ?

La spécificité des MEF dans cette crise a été la double responsabilité d'organiser, comme dans les autres ministères, la continuité de fonctionnement des missions (percevoir les recettes, payer les agents publics, dédouaner les biens aux frontières, produire des statistiques économiques, etc.) mais aussi d'assurer autant que pos-

sible la continuité de l'activité économique de la nation, dont les textes confient la responsabilité au ministre chargé de l'économie. C'est ce double défi qui a été relevé dans des conditions si délicates grâce à l'engagement exceptionnel des agents.

Quelle a été la méthode employée dans vos travaux d'audit ?

Comme le demandait notre lettre de mission, nous avons concentré nos travaux sur les quatre grandes directions à réseaux des MEF (DGDDI, DGFIP, DGCCRF, INSEE) ainsi que sur le pilotage de la gestion de crise en administration centrale, qui a été essentiellement porté par le secrétariat général et les différentes cellules de crise en appui des cabinets.

Au moyen de nombreux déplacements de terrain et entretiens avec tous types d'acteurs, nous avons dans un premier temps analysé la qualité de la préparation de chaque structure et sa faculté d'adaptation aux problématiques rencontrées pendant le premier confinement. Le deuxième temps a consisté à recueillir des éléments de comparaison avec des structures privées, d'autres ministères ainsi que des administrations étrangères pour rechercher dans chaque structure

les meilleurs standards observables dans la gestion de crise avant de formuler nos recommandations.

Sans trahir le caractère confidentiel du rapport, que pouvez-vous dire des principaux constats/messages à retenir de cette mission ?

Sur les constats, il nous faut souligner combien les acteurs économiques rencontrés ont salué la disponibilité et la qualité d'écoute des services de l'État à tous les niveaux, du ministre et son cabinet jusqu'aux services déconcentrés. Sans occulter les difficultés d'organisation du confinement en début de crise, cet épisode a eu le mérite de rapprocher les acteurs économiques de l'État, en nouant un dialogue qui était parfois devenu trop distant. Enfin, l'un des messages sur lequel nous souhaitions insister était celui de la préparation aux crises de demain : à titre d'exemple, le Covid a fortement accéléré la dépendance de nos organisations au numérique, qui a été (et continue d'être) un facteur de résistance et de rebond, mais rien ne dit que la prochaine grande crise ne viendra pas de là. Il faut en tout cas s'y préparer dès aujourd'hui.



Mission d'appui de l'IGF au Ségur de la santé

Questions à Louise Mariani

membre de la mission

Dans quel contexte votre mission s'est-elle déroulée, et quel était votre rôle au sein du Ségur de la Santé ?

Après avoir été en soutien de la cellule logistique du ministère des solidarités et de la santé (MSS) au cours de la première vague, j'ai réalisé une mission d'appui au Ségur de la Santé du 1^{er} juin au 17 juillet 2020. Placée auprès du cabinet du ministère des solidarités et de la santé, j'ai participé à la préparation et à la coordination des supports de négociations pour le Ségur de la Santé, initiative gouvernementale visant notamment à revaloriser les salaires des personnels soignants des hôpitaux.

En quoi votre travail consistait-il concrètement ?

Il y avait deux parties principales à ma contribution au Ségur. D'abord, j'ai participé aux négociations des conditions de la revalorisation salariale, en lien avec les organisations syndicales des personnels médicaux et paramédicaux et avec l'équipe de Nicole Notat, nommée à la tête des concertations et groupes de travail du Ségur par le gouvernement. Plus concrètement, ma tâche principale était de participer à la conception des scénarios de revalorisation et de préparer, avec la

sous-direction ressources humaines de la direction générale de l'offre de soins (DGOS) du MSS, les bases selon lesquelles les augmentations seraient calculées. Nous réalisons donc des profils-types de personnels soignants, sur lesquels nous appliquons des projections d'impact de la réforme selon les paramètres retenus dans les négociations.

Le deuxième axe de ma mission rentrait dans le cadre du Ségur « non financier », terme sous lequel ont été regroupées toutes les mesures d'amélioration et de simplification du système de santé. J'étais alors en charge de l'agrégation des contributions venant d'acteurs extérieurs au MSS, et de l'inclusion de ces contributions dans les débats des groupes de travail.

Quel moment vous a particulièrement marquée ?

Pour moi, l'expérience la plus marquante a été de vivre les négociations pour aboutir à une revalorisation salariale attendue depuis longtemps par les personnels de santé et exprimant la reconnaissance de l'État pour le travail effectué notamment durant la crise. Le cadre de ces négociations réunissant le ministre, l'équipe de Nicole Notat et une douzaine de repré-

sentants syndicaux, était à la hauteur des enjeux : il fallait revaloriser les salaires des professionnels de santé équitablement, en créant de l'égalité, le tout dans un contexte de contrainte budgétaire.

Quel bilan tirer du Ségur de la Santé ?

Au total, c'est une enveloppe de 8 Md€ par an qui a été négociée pour les personnels de santé et du secteur médico-social, avec une revalorisation directe de l'ordre de 7 milliards d'euros par an, mais aussi un travail de revalorisation sur les grilles, de 740 millions d'euros.

A ce volet vient s'ajouter le Ségur non-financier, qui a abouti à une proposition de loi actuellement examinée au parlement. Celle-ci propose notamment d'élargir les capacités de prescription des sages-femmes et masseurs-kinésithérapeutes, de rénover la gouvernance des hôpitaux et de déployer les services d'accès aux soins (SAS) ainsi que la plateforme « Mon Parcours Handicap ».



Mission d'appui de l'IGF à la définition du plan de relance

Questions à Geneviève Lallemand-Kirche

membre de la mission

Quel était l'objectif de la participation de l'IGF au plan de relance ?

Le gouvernement a lancé dès septembre 2020 un plan de relance de l'économie française de 100 Md€ structuré autour de trois grandes priorités : l'écologie, la compétitivité et la cohésion. L'objectif du plan de relance est de permettre à l'économie de retrouver rapidement son niveau d'avant crise, mais aussi d'investir pour l'avenir, notamment en matière écologique et numérique.

Le Premier ministre et le ministre de l'économie, des finances et de la relance ont confié à Bruno Parent, en tant que secrétaire général chargé du plan de relance, la mission d'assurer le déploiement rapide du plan de relance. La mission d'assistance que j'ai menée d'octobre 2020 à février 2021, visait à fournir un appui à Bruno Parent dans la phase de lancement du plan de relance.

Cette mission s'est inscrite dans la continuité des missions d'appui à la gestion de crise que l'IGF a réalisées tout au long de la crise due à l'épidémie de Covid-19.

Quels étaient les enjeux de la mission ?

Les enjeux de la mission étaient à la fois stratégiques et opérationnels.

Le secrétariat général chargé du plan de relance, dirigé par Bruno Parent et composé au total de cinq personnes, a en premier lieu pour mission de jouer un rôle de facilitateur afin que les financements atteignent rapidement l'économie réelle. Il s'agissait ainsi d'identifier les points de blocage, lever les obstacles, fluidifier la transmission de l'information aux différentes parties prenantes et faciliter l'appropriation du plan de relance par l'ensemble des acteurs.

Le plan de relance s'appuie en effet sur de nombreux dispositifs (près de 300), une variété d'instruments différents (guichets, appels à projet, renforcement des dotations de l'État à destination des collectivités territoriales, baisse des impôts de production, pour n'en citer que quelques-uns), à destination de secteurs aussi divers que la rénovation des bâtiments de l'État, la numérisation des entreprises, la sécurisation des approvisionnements critiques ou encore le plan « 1 jeune 1 solution » pour favoriser l'emploi des 16-25 ans.

Ce rôle de facilitation, essentiel à la bonne mise en œuvre du plan de relance, a consisté en pratique à fournir un appui aux administrations centrales des ministères,

mais aussi aux préfets qui ont la responsabilité de porter le plan de relance au niveau local ou encore à faire connaître les dispositifs du plan de relance, leur calendrier et les résultats atteints.

Il s'agissait également d'assurer le suivi de l'avancement des mesures du plan de relance et de questions transverses telles que le financement par l'Union européenne. Ce dernier point est un vrai enjeu pour la France au vu des montants en jeu (40 Md€ de financement européen sur les 100 Md€).

Quelles ont été vos responsabilités ?

Chacun des membres du secrétariat général chargé du plan de relance, tout en étant polyvalent, avait la responsabilité de sujets propres comme le suivi d'un volet particulier du plan de relance. J'étais ainsi en charge plus directement du volet relatif au renforcement de la compétitivité des entreprises et ai également suivi la question du financement européen.

J'ai dans ce cadre contribué à la préparation des comités de pilotage hebdomadaires présidés par Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance.

J'ai en outre conduit, en collaboration avec la direction interministérielle à la transformation publique, la mise en place d'un outil de suivi permettant de visualiser grâce à une batterie d'indicateurs l'avancement du plan de relance jusqu'au niveau départemental.



Mission d'appui de l'IGF à la task force sur l'approvisionnement vaccinal

Questions à Ombeline Gras

membre de la mission

Dans quel contexte votre mission s'est-elle déroulée, et quel était votre rôle au sein de la task force ?

À la sortie du premier confinement mi-mai, j'ai pris part à une mission d'assistance au sein de la task force pour la vaccination, dirigée par Jean-Christophe Dantonel. Arrivée dans une position de bras droit de Jean-Christophe Dantonel avant de prendre la tête de la task force en septembre, j'étais responsable de l'approvisionnement de la France en vaccins, du suivi industriel et de la coordination internationale sur la vaccination.

Quels étaient les enjeux de votre mission ?

Il y avait quatre enjeux principaux à cette mission. D'abord, l'enjeu le plus important était de sécuriser les contrats d'approvisionnement en vaccin pour la France via les négociations européennes avec les producteurs, de la négociation des contrats à leur mise en œuvre.

Le deuxième volet consistait à stimuler la production de vaccins en France et dans l'Union Européenne. Il s'agissait de s'assurer qu'on mobilisait toutes les capacités de production en France, et de construire une chaîne d'approvisionnement européenne pour garantir la sécurité des approvision-

nements face au risque de mesures de contrôle des exportations de vaccin et de composants.

Un troisième enjeu était la coordination européenne : nous étions chargés de nous assurer de la robustesse et de la cohérence de la stratégie européenne sur des sujets de précommande allant du choix du mix de vaccins à la répartition des doses entre États-membres, en passant par la négociation des dates de réception des vaccins par chaque État-membre.

Le dernier volet était la coordination internationale, le sujet de la vaccination s'ancrant bien entendu sur un terrain mondial. Dans ce cadre, la task force a travaillé étroitement avec le Quai d'Orsay pour participer à la mise en place de Covax, la structure chargée de commander des vaccins pour tous les pays à revenus faibles ou intermédiaires. Cette structure permettra notamment d'alimenter les campagnes de vaccination des pays en développement en partageant les volumes surnuméraires commandés par l'Union Européenne.

En quoi votre travail consistait-il concrètement ?

Si la mission avait une composante stratégique très forte, incarnée notamment par

les négociations à l'échelle européenne, la définition de la stratégie d'approvisionnement, le financement des vaccins ou la réflexion avec Bpifrance et le secrétariat général pour l'investissement sur les investissements à réaliser pour faire monter en capacité les industries domestiques ; elle comprenait également une forte composante opérationnelle, particulièrement sur les deux premiers volets. Dans le cadre de la sécurisation des contrats d'approvisionnement, j'étais notamment en charge de m'assurer de la bonne mise en œuvre des contrats, j'étais par exemple en lien avec les laboratoires pour suivre en temps réel les livraisons de principe actif. Sur la partie production, nous avons également distribué des prospectus sur le mode d'emploi des vaccins, ou sur les types de seringues à utiliser, avec l'aide du ministère des solidarités et de la santé et de Santé Publique France.

Pour ces tâches plus opérationnelles, j'ai pu constater tout l'intérêt de la formation à l'IGF : le fait qu'on ait appris dans le cadre de nos missions à parler avec un ensemble d'administrations, d'opérateurs et de services nous aide grandement à obtenir, agréger et redistribuer les informations sur des missions plus opérationnelles.

Y a-t-il un moment qui vous ait particulièrement marquée ?

Si je ne devais en choisir qu'un, je dirais que c'est le premier accord de principe qu'on ait obtenu, avec Astrazeneca, signé le 13 juin pour des livraisons en décembre. C'était un moment très fort, positif, mais aussi un peu vertigineux compte-tenu des montants engagés.



Mission d'appui de l'IGF à la mission nationale indépendante d'évaluation de la gestion de la crise Covid-19, dite mission Pittet

Questions à Antoine Armand

membre de la mission

Quel était le cadre de la mission ?

La mission nationale indépendante d'évaluation de la gestion de la crise Covid-19 a été installée par le Président de la République en juin 2020 et rendra ses travaux au printemps 2021. Présidée par le professeur de médecine Didier Pittet, elle était composée de Laurence Boone, chef économiste de l'OCDE, Raoul Briet, président de chambre à la Cour des Comptes, Pierre Parneix, médecin de santé publique et Anne-Marie Moulin, médecin et philosophe au CNRS.

Supervisés par François Auvigne, Sarah Sauneron puis moi-même avons été placés en assistance auprès du président de la mission pour coordonner et synthétiser ses travaux.

Quel était l'objectif de la mission ?

En juin 2020, le Président de la République a souhaité qu'une mission indépendante analyse l'impact et la gestion de la crise sanitaire. Cette mission avait un double objectif qui a marqué sa singularité : adopter une approche scientifique et pluridisciplinaire d'une part ; sa démarche de comparaison internationale d'autre part. Ce double objectif a été atteint grâce aux équipes de recherche en épidémiologie, en

économie et en sociologie qui ont apporté une contribution essentielle aux travaux.

Comment se sont déroulés ses travaux ?

En plus des analyses quantitatives (construction et analyse de bases de données d'excès de mortalité par exemple, ou encore examen de l'impact des mesures de restriction sur la mobilité et l'activité économique) et qualitatives (entretiens de sociologues menés en Seine-Saint-Denis notamment), les membres de la mission ont auditionné plus de deux cents personnalités du monde de la recherche, des administrations française, européenne et internationale et reçu de très nombreuses contributions écrites. La mission s'est efforcée de remettre la situation en France dans le contexte européen, sans chercher à définir des responsabilités individuelles mais en analysant les lacunes structurelles à corriger pour mieux anticiper et gérer une prochaine crise.

Quels en sont les principaux résultats et recommandations ?

Sans surprise et malgré un système de soin et des mesures de protection socio-économique très performants, la France enregistre un lourd bilan sanitaire et économique, comme la plupart des pays euro-

péens très affectés par le virus. Si certains États comme l'Allemagne ou l'Europe de l'Est avaient été relativement peu affectés lors du choc initial (mars – juin 2020), les écarts se sont resserrés depuis l'automne 2020.

Les faiblesses observées par la mission dans la gestion de la crise – capacités logistiques, qualité de l'anticipation, gouvernance de crise – tiennent à la fois aux lacunes pré-existantes de notre système de santé et de l'organisation administrative française, et à la fois à une insuffisante familiarité des administrations à la gestion de crise.

La mission formule donc une quarantaine de recommandations qui visent à renforcer la résilience du système de soins (formation des professionnels de santé à la santé publique, prise en charge des personnes âgées par exemple), la qualité de la gouvernance de crise (anticipation et gestion opérationnelle lors des pandémies) et la qualité de notre couverture sociale.



Mission d'appui de l'IGF au comité Cœuré de suivi de la mise en œuvre et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19

Questions à Julien Senèze et Alice Schoenhauer-Sebag

membres de la mission

Qu'est-ce que le comité de suivi Cœuré, et comment est-il né ?

A l'occasion de l'examen du projet de loi de finances rectificative, soumettant au vote les mesures économique d'urgence prises par l'État afin d'amortir les conséquences de la crise sanitaire sur le tissu économique et l'emploi, les députés puis les sénateurs, ont demandé à pouvoir suivre ces mesures exceptionnelles, soit par le biais de rapports réguliers du Gouvernement, soit, de préférence, par le biais d'un comité. C'est au cours de la discussion du texte issu des deux assemblées que le Gouvernement a formalisé, par amendement, la création d'un comité de suivi et d'évaluation.

Chargé en principe du suivi et de l'évaluation d'une quinzaine de mesures d'importances variables, il se concentre largement, en pratique, sur les quatre qui présentent l'impact macro-économique le plus fort : le soutien à l'activité partielle, le fonds de solidarité, le prêt garanti par l'État, les reports de contributions sociales.

Comment le comité se compose-t-il ?

Ce comité est composé de trois députés et trois sénateurs, deux membres de la Cour des comptes, deux représentants de l'État désignés au sein des administrations

compétentes – jusqu'à présent, le directeur général du Trésor et le directeur général des finances publiques –, huit représentants des organisations représentatives patronales et syndicales, un représentant de l'Association des maires de France, un de l'Assemblée des départements de France et un de Régions de France.

À partir de 2021, le comité est complété d'un troisième représentant de l'État et, surtout, de trois personnalités qualifiées respectivement désignées par le ministre de l'économie, le ministre de la transition économique et le ministre du travail, au titre d'une mission supplémentaire confiée au comité : la préparation et la conduite de l'évaluation du plan France Relance.

Le Premier ministre a demandé à Benoît Cœuré de présider ce comité. Benoît Cœuré, économiste, administrateur de l'Insee, a fait une grande partie de sa carrière à la direction générale du Trésor et a été membre du directoire de la Banque centrale européenne de 2012 à 2019. Il est actuellement à la tête du pôle Innovation de la Banque des règlements internationaux.

La présidence est aidée d'un secrétariat conjoint entre France Stratégie et l'IGF.

Quels étaient les objectifs de la participation de l'IGF au comité de suivi Coeuré ?

Le premier objectif de la participation de l'IGF au comité était la mise en place d'un suivi systématique, hebdomadaire puis bimensuel, des données relatives aux dispositifs, qui a nécessité un appui renforcé au lancement du comité. Ce tableau de bord a été fusionné, à partir d'octobre 2020, avec le document de même nature que produit la direction générale du Trésor.

Parallèlement, le pôle Science des Données s'est fortement investi dans la constitution d'une base de données aussi complète que possible, permettant de croiser les données de gestion des dispositifs d'urgence, les données de gestion habituelles (par exemple les déclarations sociales nominatives), et les référentiels statistiques (par exemple le répertoire SIREN des entreprises tenu par l'Insee). Ce projet a nécessité, pour respecter les règles liées au secret statistique, un intense travail de conventionnement avec différents services producteurs de données et le centre d'accès sécurisé aux données (CASD), qui s'est achevé à l'automne 2020. Ces travaux ont également été l'occasion de mettre en évidence la robustesse des méthodes de travail de l'équipe, qui ont permis d'aboutir rapidement à une bonne connaissance de bases inconnues jusque lors, grâce à la conduite systématique d'entretiens avec les producteurs de données, et le développement d'une base de code robuste permettant de mettre à jour l'union des dispositifs et les graphiques associés en presse-bouton. Grâce à cet investissement, le comité peut s'appuyer sur une base d'une richesse exceptionnelle et régulièrement mise à jour, exploitée par les collaborateurs de France Stratégie habilités au secret statistique et, pour l'IGF, par le pôle Sciences des Données.

Au-delà de ces deux interventions, l'IGF met aussi au service du comité son savoir-faire en matière d'enquête de terrain, en conduisant des études de cas – échanges avec des chefs d'entreprises sur leur expérience de la crise, visant, sans recherche de significativité statistique, à compléter l'analyse des bases de données par des retours de terrain –, des entretiens avec les réseaux bancaires, ou encore le recueil des mesures d'organisation prises par les administrations pour faire face à la charge exceptionnelle liée aux mesures d'urgence et en maîtriser les risques.

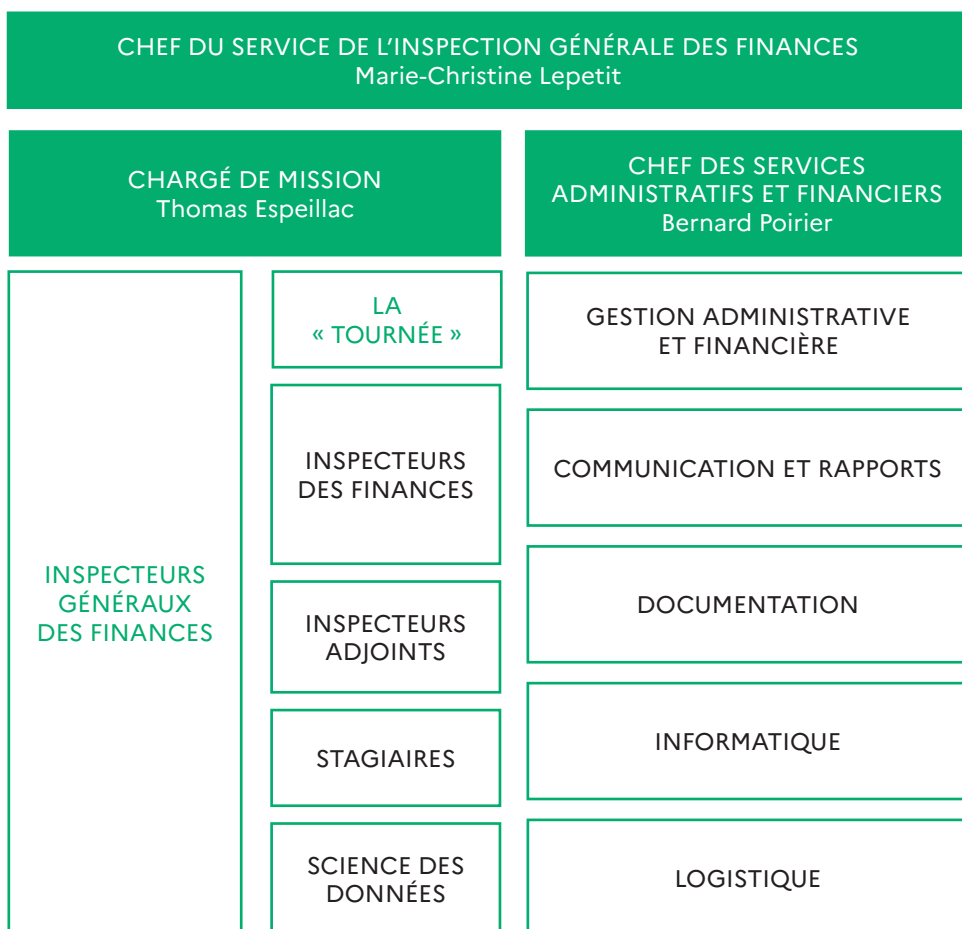
Quelles ont été les premières conclusions du comité, et quelles sont ses prochaines échéances ?

Le comité s'est réuni à un rythme d'abord mensuel puis bimensuel, au total 11 fois en 2020. Le secrétariat du comité a de plus constitué un comité technique avec les administrations compétentes ainsi que plusieurs économistes, qui s'est réuni au même rythme. Le secrétariat du comité a aussi publié deux études, en juillet 2020 et février 2021, présentant un ensemble de statistiques descriptives sur les bénéficiaires des mesures de soutien.

Le comité devait initialement produire un rapport public 12 mois après sa création, mais, face à l'évolution de la situation sanitaire, cette échéance a été repoussée au 31 juillet 2021 par la loi de finances pour 2021 pour ce qui concerne l'évaluation des mesures d'urgence. Le secrétariat du comité formalisera néanmoins un rapport d'étape pour mi-avril 2021. L'évaluation du plan France Relance doit faire l'objet, quant à elle, d'un rapport public annuel, le premier avant le 15 octobre 2021.

Annexes

**ORGANIGRAMME
DU SERVICE DE L'IGF
AU 28 FÉVRIER 2021**



**LISTE DES MEMBRES DE L'IGF
AU 28 FÉVRIER 2021**

**Inspecteurs généraux
et inspectrices générales des finances**

AUVIGNE François
AVICE Franck
BANQUY Didier
BAULINET Christophe
BERTHAUD Cecilia
BOISSIER Pierre
BRASSENS Bertrand
BREDIN Frédérique
COLRAT Adolphe
DENIAU François-Xavier
DEPROST Pierre
DONJON de SAINT MARTIN Jean-Philippe
DUBERTRET Julien
DUPUIS Philippe
GINTZ Rodolphe
HAVARD Henri
JEVAKHOFF Alexandre
LAJOURMARD Danièle
LATOURNERIE Jean-Yves
LAVENIR Frédéric
LE GALL Olivier
LEPETIT Marie-Christine
LIDSKY Vincent
MARIGEAUD Martine
PARENT Bruno
PAUGAM Anne
PELOSSE Hélène
PERROT Anne
SENÈZE Julien
TRIOLE Alain
VINÇON Philippe
WAHL Thierry
WERNER François

**Inspecteurs des finances
et inspectrices des finances**

ALAOUI Oumnia
ANNE-BRAUN Jonas
APRIKIAN Taline
ARMAND Antoine
BASTERI Anne-Michelle
BAYÉ Claire
BOELL François-Xavier
CARGILL Thomas
CAZENAVE Thomas
CHARTIER Julien
CONSTANSO Vincent
CREVOISIER Louis de
DESMETTRE Sandra
DESMOUCEAUX Valérie
DUPRAT-BRIOU Orianne
DURRIEU Claire
DUTRUEL Cédric
ESPEILLAC Thomas
GELLI Nicolas
GUDEFIN Philippe
HEMOUS Christophe
JARAVEL Xavier
LACHAUSSÉE Guillaume
LALLEMAND-KIRCHE Geneviève
LEFÈVRE Pascal
MARIANI Louise
MATHIS Yves
MAYSONNAVE Cécile
MENUET Vincent
MURCIANO Charles
NGUYEN Antonin
PACAUD Muriel
PARIDIMAL Eric
PIEDNOIR Sébastien
PILVEN Amaël
REPETTI-DEIANA Sampieru
ROSSION Anne
SALIN Ivan
SCOTTÉ Nicolas
SINÉ Alexandre
TRUPIN Laurent
VERDIER Régis
VERZAT Valentine

Crédit photographique
GREE Gezelin
BAGEIN Patrick
Banque d'images Vecteezy
Conception graphique
Studio de création et de
conception graphique du Sircom
Mai 2021

